

REVISTA DE EDUCACION

299

**DESCENTRALIZACIÓN Y EVALUACIÓN
DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS**

1992

SEPTIEMBRE • DICIEMBRE

CONSEJO DE DIRECCIÓN CONSEJO DE REDACCIÓN

PRESIDENTE: <i>Alvaro Marchesi Ullastres</i> Secretario de Estado de Educación	DIRECTOR: <i>Alejandro Tiana Ferrer</i>
VICEPRESIDENTE: <i>José Luis Pérez Iruarte</i> Secretario General Técnico	SECRETARIO: <i>Miguel A. Pereyra-García Castro</i>
VOCALES: <i>César Coll Salvador</i> Director General de Renovación Pedagógica	CONSEJEROS: <i>Inés Alberdi</i> <i>Julio Carabaña</i> <i>Juan Delval</i> <i>José Gimeno Sacristán</i> <i>Manuel de Puelles Benítez</i> <i>Ángel Rivière</i>
<i>Carmen Maestro Martín</i> Directora General de Centros Escolares	EQUIPO DE REDACCIÓN: <i>Marina Sastre Hernangómez</i> <i>Mercedes Díaz Aranda</i>
<i>Francisco de Asís de Blas Arriño</i> Director General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa	ASESORES: <i>Gonzalo Anaya Santos</i> <i>Herminio Barreiro</i> <i>Blas Cabrera Montoya</i> <i>César Cascante Fernández</i> <i>Ernesto García García</i> <i>M.ª Dolores González Portal</i> <i>Pilar Palop Jonqueres</i> <i>Juan Ignacio Pozo Muncio</i> <i>Josep M. Roiger</i> <i>Ignasi Vila</i>
<i>Jordi Menéndez Pablo</i> Director General de Coordinación y de la Alta Inspección	
<i>Isabel González Feijoo</i> Directora del Centro de Publicaciones	
<i>Patricio de Blas Zabaleta</i> Subdirector General de Ordenación Académica	
<i>Elena Martín Ortega</i> Subdirectora General de Programas Experimentales	
<i>Eloy Hernández Sánchez</i> Subdirector General de Educación Especial	
<i>Joaquín Prats Cuevas</i> Subdirector General de Formación del Profesorado	

Revista cuatrimestral

Publicaciones de la Secretaría de Estado de Educación
Centro de Investigación, Documentación y Evaluación (CIDE)
del Ministerio de Educación y Ciencia.

Edita: Centro de Publicaciones del MEC

Depósito Legal: M. 57/1958

NIPO: 176-92-004-9

Imprime: AGISA (Artes Gráficas Iberoamericanas, S.A.). Tomás Bretón, 51. 28045 Madrid.

Fotografía Cubierta. Infografía: Luis Canicio

Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia

ISSN: 0034-8082

La revista no comparte necesariamente las opiniones y juicios expuestos
en los trabajos firmados

Número 299 septiembre-diciembre 1992

SUSCRIPCIONES EN EL CENTRO DE PUBLICACIONES
DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA
CIUDAD UNIVERSITARIA - 28040 MADRID (ESPAÑA) Teléfono 549 67 22

S U M A R I O

MONOGRÁFICO

	<u>Págs.</u>
MARIT K. GRANHEIM y ULF. P. LUNDGREN: <i>La dirección por objetivos y la evaluación en la educación noruega</i>	7
ERNEST R. HOUSE: <i>Tendencias en Evaluación</i>	43
HANS N. WEILER: <i>¿Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio?</i>	57
TOM TILLER: <i>La evaluación en un sistema educativo descentralizado: ¿dónde nos encontramos? ¿Hacia dónde nos dirigimos?</i>	81
THOMAS S. POPKEWITZ: <i>Algunos problemas y problemáticas en la producción de la evaluación</i>	95
STEINAR KVALE: <i>La evaluación y la descentralización de los conocimientos</i>	119
KJELL EIDE: <i>El intercambio entre evaluación y autonomía: ¿Quién engaña a quién?</i>	143
MAURICE KOGAN: <i>El ajuste de la evaluación en el marco de la dirección de la educación</i>	155
FRANCO EPIFANIO ERDAS: <i>Autonomía y participación en la escuela italiana</i>	169
DENIS MEURET: <i>¿Por qué hay que evaluar, en la medida de lo posible, el funcionamiento de los Centros escolares?</i>	201

ESTUDIOS

VANDRA L. MASEMANN: <i>Maneras de saber. Implicaciones para la educación comparada</i>	221
ISABEL PÉREZ-VILLANUEVA TOVAR: <i>El significado y la labor de la Junta para ampliación de estudios e investigaciones científicas</i>	231

INVESTIGACIONES Y EXPERIENCIAS

JUANA MARÍA SANCHO, JAUME CARBONELL, FERNANDO HERNÁNDEZ, ANTONI TORT, EMILIA SÁNCHEZ-CORTÉS y NURIA SIMÓ: <i>Para aprender de las innovaciones en los centros</i>	249
---	-----

	<u>Págs.</u>
CAPITOLINA DÍAZ MARTÍNEZ: <i>Modelos de autopercepción social entre alumnos de octavo de EGB</i>	293
JULIÁN MELGOSA: <i>¿Qué piensan de la reforma los profesores de Bachillerato?</i>	307
MAXIMILIANO RODRIGO VEGA: <i>Un ejemplo de investigación-reflexión en la formación de profesores</i>	335
 INFORMES	
MANUEL DE PUELLES BENITES: <i>Informe sobre las experiencias de descentralización educativa en el mundo occidental</i>	353
GRUPO DE TRABAJO «INFORME EDUCATIVO» DEL INSTITUTO MAX-PLANCK: <i>El sistema educativo en la República Federal de Alemania (IV)</i>	377

MONOGRÁFICO

EN el mes de mayo de 1989, auspiciado por el Ministerio de Educación de Noruega, se celebró en Oslo un seminario internacional sobre evaluación y descentralización del sistema educativo en el que participaron especialistas europeos y norteamericanos. El seminario se planteó como parte del proyecto EMIL (siglas que corresponden en español a «Proyecto noruego sobre evaluación nacional y calidad de la enseñanza»), que el propio ministerio encargó al Consejo Noruego para las Ciencias Sociales Aplicadas (NORAS), con objeto de orientar la reforma sugerida en el informe del sistema educativo noruego realizado en 1988 por la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico).

Las ponencias del seminario se publicaron posteriormente en el libro *Evaluation as policymaking. Introducing evaluation into a national decentralised educational system* (Londres, Jessica Kingsley Publishers, 1990), compilado por Marit Granheim, Maurice Kogan y Ulf P. Lundgren. En el presente monográfico de la *Revista de Educación* aparecen traducidas al español algunas de estas ponencias junto con otro material. En el caso del estudio que abre el monográfico —escrito por la Directora del proyecto, Marit Granheim, y el Profesor Lundgren, uno de los miembros del grupo de la OCDE que evaluó el sistema educativo noruego—, corresponde a un trabajo de síntesis sobre el proyecto EMIL. En otros casos, se ha revisado y ampliado para la *Revista de Educación* la ponencia originalmente presentada en el seminario (el estudio del Profesor Popkewitz); o se ha pedido la autorización a uno de los especialistas que intervinieron en el mismo —el Profesor House— para publicar un trabajo suyo más amplio y panorámico sobre la evaluación que el presentado allí. Finalmente, hemos solicitado a un especialista francés y a otro italiano que reflexionen sobre los contenidos del monográfico exponiendo el estado de la cuestión en sus países, cosa que han hecho los Profesores Meuret y Erdás en sus estudios sobre Francia e Italia, respectivamente.

El monográfico se completa con la publicación de un informe sobre «Experiencias de descentralización en el mundo occidental», escrito por el Profesor de Puelles Benites para la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), que aparece en la sección de «Informes».

Agradecemos a los autores de los estudios de este monográfico y, en particular, a los editores del volumen *Evaluation as policymaking. Introducing evaluation into a national decentralised educational system* su gentil autorización para publicar en la *Revista de Educación* la traducción española de sus importantes trabajos.

Miguel A. Pereyra
Secretario de la *Revista de Educación*

MONOGRÁFICO

LA DIRECCIÓN POR OBJETIVOS Y LA EVALUACIÓN EN LA EDUCACIÓN NORUEGA

MARIT K. GRANHEIM (*)
ULF. P. LUNDGREN (**)

ANTECEDENTES

El sistema educativo noruego

El sistema educativo noruego es predominantemente público. Las escuelas y las Universidades son dirigidas por las autoridades públicas, y la educación es gratuita en todos sus niveles. Cada año, cerca de 850.000 personas reciben enseñanza en escuelas, universidades y otras instituciones educativas; de ellas, aproximadamente 550.000 son alumnos de las escuelas primarias obligatorias. El personal docente está compuesto por unos 50.000 profesores. Además de la asistencia a la escuela ordinaria, cerca de un millón de personas se beneficia de la educación para adultos.

La Asamblea Nacional determina las pautas educativas básicas estableciendo los fines, la estructura y el contenido de las disposiciones legales en materia de educación. El Ministerio de Educación actúa en asuntos profesionales y pedagógicos tras consultar a organismos de expertos, como por ejemplo el Consejo Asesor Nacional para la Educación Primaria y Secundaria de Primera Etapa.

Educación escolar básica

Los ayuntamientos son responsables de la construcción y gestión de la escuela básica, en la que la enseñanza dura nueve años. En todos ellos existe una junta escolar local, asistida por un funcionario jefe de educación. La escuela básica se divide en una primera etapa (primaria), que dura seis años, y una segunda etapa (secundaria de primera etapa) de tres años de duración. La asistencia a la es-

(*) Ministerio de Educación de Noruega.

(**) Instituto de Educación de Estocolmo y Ministerio de Educación de Suecia.

cuela básica es obligatoria para todos los alumnos desde los siete años. La escuela está completamente integrada y apenas presenta una diferenciación organizada fuera del aula.

Una norma fundamental es la integración, siempre que sea posible, de todos los niños discapacitados en las escuelas básicas ordinarias para garantizar que reciben la educación a la que tienen derecho.

La estructura de la escuela obligatoria noruega está bastante descentralizada y hay un número relativamente alto de pequeñas unidades escolares. El número de escuelas en las que no hay aulas separadas para todos los grupos de edad se acerca a un millar, y alrededor de 250 de éstas no están divididas por cursos, lo que significa que todos los alumnos se reúnan en una misma aula. Todos los alumnos de origen sami que viven en los distritos centrales sami tienen derecho a recibir enseñanza en su lengua materna en todas las asignaturas.

Educación Secundaria de Segunda Etapa

Los condados se encargan de construir y dirigir las escuelas secundarias de segunda etapa. La Educación Secundaria de Segunda Etapa, que también está relativamente descentralizada, incluye casi todos los servicios educativos que se encuentran entre la escuela obligatoria y la educación universitaria. Comprende la educación para los alumnos de los cursos décimo a duodécimo, es decir, principalmente los que tienen entre dieciséis y diecinueve años.

La Educación Secundaria de Segunda Etapa se rige por una ley específica que trata de coordinar toda la formación en materias generales y profesionales en un sistema integrado de escuela secundaria de segunda etapa. Uno de los objetivos básicos de esta ley es otorgar el mismo rango a la educación práctica que a la teórica. En consecuencia, los estudios generales y profesionales coexisten en la misma escuela e incluso pueden combinarse dentro de un mismo curso.

En la admisión de alumnos a la Educación Secundaria de Segunda Etapa se concede prioridad a los alumnos discapacitados, ya que en Noruega éstos tienen el derecho a recibir una formación adaptada a sus destrezas y calificaciones.

Educación para todos

Una idea fundamental de la política educativa noruega es que la educación es para todos. Durante todo este siglo se ha mantenido el objetivo de aumentar el nivel educativo:

- ampliando la duración de la escolarización;
- proporcionando a todos las mismas oportunidades;
- proporcionando a cada persona una formación adaptada.

Actualmente, cerca de una cuarta parte de la población trabaja en el sector educativo, ya sea como alumnos o como profesores. Se dedica a la educación una porción importante del gasto público. La idea de un aprendizaje que dure toda la vida es un principio rector. La educación ha sido fundamental para la transformación de Noruega en una sociedad moderna y dinámica. El aumento de los conocimientos y la mejora de la competencia son directrices de la planificación educativa en todos los niveles en la década de 1990.

En este proceso, los esfuerzos para estimular la mejora de la libertad, la igualdad, la tolerancia y el desarrollo personal han tenido una importancia decisiva. Este conjunto de valores son parte integral de un concepto más general de la educación. Recientemente se ha centrado la atención en la toma de conciencia sobre la ecología.

También se han concentrado los esfuerzos en la mejora de la formación del profesorado y de los recursos educativos. En los últimos años se han adoptado iniciativas especiales para erradicar los estereotipos relativos a los papeles en función del sexo y para estimular a las jóvenes y a las mujeres a elegir carreras que anteriormente no estudiaban.

Actualmente, más del 90 por 100 de los alumnos pasan al nivel secundario de segunda etapa, el destinado a los alumnos de entre dieciséis y diecinueve años. Además, se ha producido un sustancial aumento de las instituciones de enseñanza universitaria. Esto es especialmente cierto en el caso de las escuelas universitarias regionales, y ha aumentado considerablemente el alumnado de este nivel.

La educación pública es gratuita. Los alumnos de las escuelas obligatorias que vivan a más de cuatro kilómetros de la escuela más cercana tienen derecho a transporte gratuito. Los que no pueden vivir en su domicilio disfrutan de alojamiento gratuito. Los alumnos de la enseñanza secundaria de segunda etapa y de la enseñanza universitaria pueden obtener becas y préstamos estatales.

El sistema escolar actual es el resultado de varias reformas de gran alcance realizadas en el período de la posguerra. Hasta mediados de la década de 1960, la tarea principal consistió en ampliar el sistema con el fin de garantizar una educación para todos. A continuación se produjo un período de nueva expansión y de reformas estructurales del sistema educativo. En la última década, se ha insistido principalmente en los contenidos educativos, en los que en cierto modo subyace la cuestión de quién controla la educación.

Tendencias actuales

El número de alumnos de las escuelas obligatorias está disminuyendo. Sin embargo, no se espera que la reducción sea tan acusada como en otros muchos países occidentales. Hasta ahora, el aumento del tiempo dedicado a la formación y la mejora de los estándares han impedido reducir el número de profesores. Por

el contrario, el número de puestos docentes ha aumentado significativamente durante los últimos años.

Actualmente, la atención se centra en el contenido y en la calidad de la educación. Todos los programas y las actividades son reflejo de la necesidad de que la educación sea sensible a las necesidades y las demandas de la sociedad. Se supone que la escuela debe introducir a los jóvenes en la vida adulta, con todos los problemas y desafíos que ello comporta. Esto incluye la paz y la solidaridad internacional, las cuestiones ambientales y la lucha contra las drogas, el racismo, el alcohol y el tabaco, el comportamiento sexual, la higiene, el código de la circulación, etc. Asimismo, se está concediendo una importancia especial a la preparación de los jóvenes para la sociedad informática y las nuevas tecnologías.

Para proporcionar posibilidades de un aprendizaje de por vida se pone a disposición de los adultos un amplio espectro de posibilidades de formación y de estudio. Asimismo, se concede prioridad a la investigación, la contratación de trabajadores en investigación y estudios postsecundarios de larga duración. Esto se considera necesario para mejorar la calidad y mantener una base sólida de conocimientos.

A este respecto es especialmente interesante reforzar el sector universitario. Además de los estudios tecnológicos, se consideran áreas prioritarias los estudios económicos y administrativos, la educación sanitaria, el trabajo social y la formación inicial del profesorado.

La educación ambiental está creciendo rápidamente y será un área de interés primordial en la década de 1990. La cuestión del «desarrollo sostenible» es un nuevo reto de capital importancia de interés para todos los niveles de la educación. La tecnología informática está entre las áreas de especial prioridad en los últimos años. La demanda de personal calificado en este sector aumenta año tras año.

En nuestra sociedad de orientación internacional, caracterizada por los cambios rápidos y el masivo flujo de información procedente de toda clase de fuentes, algunas de las funciones básicas de la educación serán:

- el desarrollo de la aptitud de los alumnos para pensar y valorar de una manera constructiva y creativa;
- la enseñanza de hábitos de trabajo eficaces y de la propia disciplina;
- el desarrollo de la curiosidad intelectual y el deseo de un aprendizaje de por vida;
- el desarrollo de la conciencia de las relaciones con el resto de la comunidad mundial, y
- la promoción de la solidaridad internacional.

En un período de internacionalización y de circulación más libre de personas, es esencial el conocimiento de lenguas y culturas extranjeras. Existe un acuerdo general en que debemos reforzar los aspectos internacionales del currículo. En

consecuencia, por ejemplo, ha sido importante reforzar las dotaciones para la enseñanza y el aprendizaje de lenguas extranjeras, algo que se considera necesario para un país pequeño en un mundo cada vez más integrado. No obstante, un país pequeño necesita luchar por su propia identidad cultural. En consecuencia, también deben reforzarse la lengua noruega y la transmisión de nuestro legado cultural.

En muchos aspectos, el sistema educativo ha sido dominado por los profesores. Sus ideas profesionales han configurado en gran medida las perspectivas de los alumnos en el ámbito del aula. Las modificaciones de los últimos años han tendido a reforzar la posición de la escuela y del profesor individuales. Se ha centrado la atención en la administración escolar y el liderazgo educativo. La mejora del liderazgo escolar es una de las tareas importantes de la investigación educativa y del desarrollo escolar. Se están realizando programas de formación en este ámbito en los diversos sectores educativos. Su finalidad es que el trabajo de desarrollo y de innovación se inicie principalmente en el ámbito local, por lo que existe un sistema de apoyo funcional para las escuelas que actúa en los ámbitos regional y local.

Al mismo tiempo, los intereses externos a la escuela han demostrado una preocupación más acusada por los asuntos escolares. Las organizaciones económicas están adoptando criterios sobre las políticas educativas, lo mismo que los grupos profesionales de presión y las organizaciones ideológicas. También los padres participan ahora más activamente en los asuntos escolares, y los alumnos desean tener una mayor influencia. Los políticos locales quieren actuar de intermediarios entre la administración central y las escuelas, y los partidos políticos parecen menos inclinados a dejar los asuntos educativos a los profesionales de la educación.

Las iniciativas para descentralizar el sistema han aumentado la autonomía profesional de las escuelas e instituciones individuales. En 1985 se dió un paso importante en este sentido al sustituir el sistema de subvenciones minuciosas destinadas a fines especiales por una subvención global que cubría todas las transferencias de la administración central a las autoridades locales.

La finalidad es conceder mayor autonomía a las autoridades locales y regionales y establecer prioridades locales sobre la utilización de los recursos en diversos sectores. Queda por ver si el nuevo sistema afectará a la calidad de la educación y al principio de igualdad de oportunidades para todos. El antiguo sistema estaba basado en una fuerte «discriminación positiva» que permitía transferir fondos muy superiores a zonas rurales y periféricas. En consecuencia, se han evitado las diferencias en la calidad de la oferta de escolarización.

El número de alumnos por clase, la duración del año escolar, el número mínimo de clases y las obligaciones de los docentes se determinan desde el centro. El tamaño y el emplazamiento de las escuelas, la contratación de profesores y la administración diaria de las escuelas son de competencia local. Los salarios de los profesores de todos los niveles se negocian de manera centralizada en el

marco de las disposiciones salariales generales para los funcionarios públicos. Actualmente se está examinando la posibilidad de descentralizar este aspecto a los niveles inferiores.

Los planes curriculares para la Educación Primaria y Secundaria se desarrollan desde el centro. Los planes suelen definir un núcleo curricular, pero ofrecen un margen considerable a las adaptaciones locales. La tendencia principal es favorable a una mayor autonomía local en el desarrollo curricular.

Por lo que respecta a la evaluación, se han realizado pocos estudios hasta ahora, pero existe un acuerdo generalizado en que debe desarrollarse un modelo para ella. Se espera que en el sistema escolar noruego la evaluación pueda ser un proceso constructivo que conduzca a un mayor profesionalismo y aporte conocimientos al debate público sobre la educación y haga realidad la formulación de las políticas, mostrando al mismo tiempo cómo se pueden utilizar recursos escasos para producir los mejores resultados posibles.

INTRODUCCIÓN

A finales del siglo pasado y a comienzos de éste, la educación dio en considerarse un instrumento de cambio, e incluso un instrumento que podía utilizarse de un modo racional. La «teoría del modernismo» anterior, en descripción de una figura prominente de la teoría educativa moderna, John Dewey, afirma que la socialización y la educación desempeñan un papel importante en relación con las reformas sociales. Aunque la palabra «paradigma» puede emplearse fácilmente de una manera incorrecta, podemos hablar, en este contexto, de pensamiento paradigmático en los ámbitos de la educación, la planificación y la política educativas. Algunas personas comenzaron a considerar que la educación podía someterse a una planificación orientada por objetivos. Este método se denomina «el paradigma racional» (ordenar los objetivos, comparar las alternativas, elegir lo primordial) (1). House escribe en su libro «Evaluating with Validity» (2), aludiendo a Berger (3), que la modernidad consiste, en parte, en disponer de libertad de elección, de la posibilidad de elegir. La educación ya no es algo destinado a recrear lo que ya es real, sino algo que debe crear el futuro y, en consecuencia, algo que requiere una elección consciente de fines, medios y métodos.

La creación del futuro no concierne únicamente a la persona: significa, asimismo, la creación de la sociedad futura. Como resultado de la relación cada vez más notoria entre la educación, el entorno laboral y el mercado de trabajo, la educación se ha convertido en un instrumento tanto para que la sociedad cum-

(1) Wildavsky, A., *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, Little, Brown and Company, 1976, 8.

(2) House, E. R., *Evaluating with Validity*. London, Sage, 1980, 16.

(3) Berger, P. L., «Policy and the Calculus of Meaning». *1 Pyramid of Sacrifice*. New York, Basic Books, 1974.

pla objetivos políticos como para que la persona satisfaga sus metas personales. La educación daba a la persona un valor en el mercado de trabajo, y se consideraba una fuerza de desarrollo de la sociedad y de la vida laboral. En consecuencia, la elección de la educación no era sólo para la persona, sino también para el Estado y la sociedad. De este modo la teoría educativa y el sistema educativo actual implican un problema de elección.

Dos códigos educativos

En palabras sencillas, es posible citar dos modelos principales para resolver el problema de la elección de educación, tanto en relación con la educación que elige la persona como con la educación que la sociedad decide impartir.

Por una parte podemos imaginar un modelo en el que el Estado acepte la responsabilidad de establecer un sistema educativo que sea común para todos. En este caso el principio fundamental es la igualdad de oportunidades educativas para todos. El Estado acepta la responsabilidad de construir un sistema educativo en el que se garantice a todos los habitantes del país el derecho a la educación. Los organismos políticos definen los objetivos fundamentales y destacan con firmeza el desarrollo racional de la educación, basado en el trabajo de investigación y desarrollo (eligen los métodos más eficaces, y el contenido se elige y organiza sistemáticamente en función de los objetivos, la necesidad de conocimientos y la organización de los mismos).

En este caso, la evaluación es importante, en parte para garantizar que los objetivos fijados se cumplen, y en parte para garantizar la eficacia. Y la evaluación debe llevarse a cabo mediante métodos objetivos. Debe excluir las consideraciones irrelevantes. Debe ser imparcial. Teniendo en cuenta esta argumentación, las pruebas son importantes como medio de describir los resultados obtenidos y su utilización se basa en la psicometría como subdivisión de las ciencias del comportamiento.

La elección individual de la educación se convierte en una opción dentro de un sistema educativo dado que garantiza la igualdad de oportunidades y la calidad educativa.

En este caso, el sistema de dirección podría calificarse como de dirección por normas. La educación se rige por objetivos, reglamentos y evaluaciones.

Por otra parte, podemos imaginar un modelo en el que la elección individual de la educación prevalezca sobre el derecho del Estado a decidir los objetivos y los métodos educativos. La educación compite en un mercado libre, y su eficacia está garantizada por la demanda. En otras palabras, la responsabilidad del Estado de fijar los objetivos de la educación y la elección de su contenido y métodos se subordina a la responsabilidad del individuo para hacer una elección racional basada en sus propias necesidades y metas.

En este caso, la evaluación es importante, en parte para desarrollar la productividad y la eficacia, y en parte para comercializar la educación.

La elección individual de la educación se convierte en una opción entre diferentes sistemas educativos, que a su vez pueden presentar métodos y niveles de calidad distintos.

En este marco de referencia, el sistema de dirección puede describirse como de dirección en función de los impulsos del mercado.

Evidentemente, *estos modelos están enormemente simplificados*. Casi podría decirse que sólo el primero es útil como modelo teórico, en el sentido de que es útil como ideología para la planificación y dirección de la educación. Por otra parte, queda por saber en qué medida es útil como modelo que pueda aplicarse en la práctica. Es posible que los países de la Europa del Este puedan señalar distintas variedades de dicha práctica.

El segundo modelo sólo se utiliza en la práctica de modo parcial, y por lo general en el sector de la educación superior. Se encuentra en forma modificada en todo el sistema educativo. Según la legislación, la *educación obligatoria* siempre es competencia del Estado, que fija ciertos objetivos fundamentales y se encarga, hasta cierto punto, de garantizar la calidad de la enseñanza. Paralelamente a esta responsabilidad, se han creado diversas organizaciones y autoridades para garantizar una planificación racional, que en la práctica ha resultado extremadamente difícil. La existencia o no de una dirección sistemática de la educación puede ser y es motivo de discusión, especialmente cuando se trata de la dirección política de la educación (4).

No obstante, es útil distinguir entre estos dos métodos. La finalidad principal es establecer dos modelos teóricos para poder distinguir entre las distintas finalidades que deben cumplir la dirección y la evaluación educativas. El debate sobre la educación y los esfuerzos por formular e implantar la política educativa (dentro y fuera de Noruega) que han tenido una importancia cada vez mayor en las últimas décadas, y que en los últimos años se han convertido en un elemento de orientación para el trabajo de la reforma, pueden describirse como una transición del primero al segundo modelo. Al mismo tiempo, estas afirmaciones tienen sus limitaciones. Los cambios nunca son armónicos ni unívocos. No obstante, estos modelos o códigos fundamentales para las ideologías educativas modernas contienen ciertos elementos estructurales que deben destacarse para crear un todo en el que puedan incluirse los conceptos de dirección y evaluación.

*De un sistema de dirección por normas
a otro de dirección por objetivos*

Desde la Segunda Guerra Mundial se ha producido una expansión generalizada de la educación, que ha hecho que un número cada vez mayor de personas

(4) Véase, por ejemplo, Wildavsky, A., *Speaking Truth to Power. The art and craft of Policy Analysis*. Boston, Little, Brown and Company, 1976.

OCDE: *The welfare State in Crisis*. París, OCDE, 1981.

se hayan beneficiado de ella durante un período de tiempo cada vez mayor. En casi todos los países occidentales la mayoría de la población tiene más de diez años de educación, y muchas personas llegan hasta los quince. Esta expansión ha implicado una mayor responsabilidad del Estado y unos costes superiores. Asimismo, las reformas se han basado en la legislación y en una dirección mediante reglamentos. Esto quiere decir que la expansión de la educación y su demanda, combinadas con la utilización de la educación como instrumento para crear y desarrollar el estado del bienestar, han hecho que el primer modelo (5) (aunque no en su forma más prístina) haya sido la norma y se haya identificado en gran medida con lo que son o pueden ser las reformas dentro de la política educativa.

Una de las consecuencias de la expansión del período de posguerra y de las reformas es la difusión de los conocimientos y, en consecuencia, una mayor capacidad para evaluar y juzgar la calidad de la educación. Como resultado de este aumento de los conocimientos, también han crecido las demandas educativas individuales. En consecuencia, se ha puesto a prueba la capacidad del Estado para satisfacer de manera continuada demandas más diversas. De este modo, las reformas basadas en el primer modelo han desembocado en demandas inherentes al segundo modelo, es decir, demandas de que la libertad de elección individual y el ajuste de la educación a las necesidades de cada persona deben primar sobre los planes globales. Pero no sólo han cambiado las demandas de las personas y grupos de personas de una educación adaptada a sus necesidades. La educación planificada y regulada por el Estado no es fácil de adaptar, rápida y eficazmente, a las demandas de una sociedad en continuo cambio. Las nuevas demandas sobre la producción y sus condiciones y el cambio de las economías nacionales han impuesto nuevas exigencias de flexibilidad educativa, y este proceso ha impuesto nuevas y conflictivas demandas relativas al control de la educación y, en consecuencia, a la evaluación.

En el debate sobre la educación, esta cuestión ha tendido a difuminarse a causa de las diferentes interpretaciones terminológicas. Una palabra como «evaluación» tiene distintos significados según quién la utilice y en qué sentido. Esta diversidad de opinión sobre el modo en que debe organizarse y motivarse la educación ha generado palabras y conceptos nuevos. A veces la evaluación es sinónimo de medición exacta de los conocimientos. Y a veces se utiliza para describir un proceso difícil y complejo de valoración en el que indicadores delicados e inciertos deben relacionarse con complicados criterios. Se introducen nuevas palabras o se dan nuevos significados a palabras antiguas. Se introducen, sin definir las con precisión, expresiones como gestión por reglamentos, gestión por objetivos, garantía de calidad y control de calidad. Y a veces suelen utilizarse expresiones como gestión por objetivos y evaluación más como fórmulas mágicas que como descripciones de algo que existe realmente o es posible. En este ámbito

(5) En los casos en que la demanda de educación por parte de diferentes grupos de interés se satisface mediante la diferenciación dentro del sistema educativo, por ejemplo, por división en grupos en la escuela secundaria de segunda etapa.

terminológico, se intentan utilizar soluciones extraídas de contextos enormemente distintos como, por ejemplo, del sector de la economía privada o del ejército. Los argumentos se combinan y aunque los puntos de partida sean diferentes se acaba en las mismas soluciones. Por ejemplo, los argumentos favorables a una educación adaptada al mercado a menudo se aducen realmente como si fueran argumentos en pro de la descentralización educativa.

La tendencia hacia un sistema de dirección por objetivos en el sector público

Durante la última década se han intensificado las demandas de una mejor documentación de los resultados conseguidos con la utilización de los fondos públicos. Las reformas presupuestarias, el «Nuevo Estado», el programa a largo plazo del Gobierno y las recomendaciones de la Comisión Hermansen apuntan en esta dirección. La exigencia de preparar «planes de actividad», que tratan de describir los resultados previstos y la utilización de los recursos en relación con los resultados, son expresiones concretas de esta demanda. En consecuencia, se puede afirmar con razón que una de las principales características de la gestión y la organización en todas las ramas del sector público en este momento es una tendencia hacia la gestión por objetivos (un sistema de gestión regido por objetivos) y la evaluación de resultados.

En este marco debe considerarse asimismo el proyecto EMIL que, en consecuencia, adquiere una importancia capital para el sector escolar con vistas a desarrollar un sistema de dirección por objetivos y una evaluación de resultados que satisfaga asimismo las premisas de la propia escuela.

EL PROYECTO EMIL

El proyecto EMIL debe examinarse a la luz de los cambios de enfoque a los que nos hemos referido anteriormente. Sin embargo, la tarea no consiste en clarificar detalladamente los diversos paradigmas ni en analizar el lenguaje utilizado en relación con la educación.

El objetivo del proyecto EMIL

La tarea más importante del proyecto ha sido analizar qué evaluación de la educación abarca o puede abarcar en relación con los problemas concretos que afronta el sistema educativo noruego, y en relación con la competencia que existe en Noruega en el ámbito de la evaluación educativa. No obstante, esta tarea debe situarse en un contexto más amplio, y no puede realizarse con éxito sin definir previamente este contexto.

El modelo desarrollado a lo largo del proyecto para la dirección y la evaluación educativas no debe considerarse una propuesta para la dirección y evalua-

ción de la educación noruega. Es un modelo que señala las relaciones fundamentales que existen entre la dirección y la evaluación; un modelo que puede ser útil como punto de partida para el debate, la investigación y la innovación y, en consecuencia, para el desarrollo ulterior. Aunque ésta pueda parecer una ambición moderada, creemos que el modelo es necesario.

*Antecedentes – la evaluación de la educación noruega
por la OCDE*

En 1988, un grupo de expertos de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) presentaron un informe sobre las políticas educativas noruegas.

El informe ponía en duda la capacidad de las autoridades educativas centrales, en un sistema educativo tan descentralizado como el noruego, para obtener una imagen satisfactoria de la situación de la educación como base para la formulación de la política educativa. Asimismo, el informe señaló que existe una necesidad perentoria de desarrollar un modelo de evaluación para la educación noruega que defina claramente las funciones y la responsabilidad de los distintos niveles directivos.

Esta es la razón directa por la que el Ministerio de Educación de entonces inició un proyecto para desarrollar dicho modelo. El proyecto se denomina EMIL y se encargó al Consejo de Investigación Noruego para las Ciencias Sociales Aplicadas (NORAS).

El proyecto forma parte del área prioritaria de investigación, LOS (Ledelse, organisasjon og styringssystemer –Sistemas de gestión, organización y administración–). Asimismo, representa un intento de probar un modelo de aplicación sistemática de la investigación social aplicada en relación con una tarea o problema específico de la sociedad.

La evaluación puede emprenderse desde perspectivas muy distintas. Puede comprender el control del trabajo de la escuela y las limitaciones al mismo. En muchos países, la descentralización ha provocado una demanda de evaluación, que a su vez ha desembocado en un aumento del control central (6). Pero la evaluación es también un instrumento activo en los trabajos de desarrollo. Sugerimos que se debe utilizar como herramienta clave en los esfuerzos por mejorar la educación noruega, para que quienes trabajan en diferentes niveles del sistema escolar puedan lograr una relación consciente y atenta al desarrollo y la utilización de los sistemas de evaluación.

La evaluación puede ser un proceso constructivo conducente a un mayor grado de profesionalidad, pero sólo si se dan a los profesores oportunidades de par-

(6) Véase también Skilbeck, M., *Curriculum Reforms. An Overview of Trends*. París, OCDE, 1990, p. 32 y ss.

ticipar activamente en las iniciativas de desarrollo e implantación de una evaluación más sistemática en el sector escolar.

La evaluación puede ser también un medio para adquirir conocimientos que permitan lograr más fácilmente un discurso público fructífero sobre los contenidos y la calidad de la escuela. Asimismo, aportará datos y valoraciones sistemáticas como base para formular mejores políticas educativas y lograr una mejor planificación educativa y clarificará las áreas del sector educativo que requieren mayores trabajos de investigación y desarrollo.

PROBLEMAS FUNDAMENTALES

Los problemas fundamentales del moderno sistema de educación se plantearon sumariamente en la introducción: ¿cómo se puede desarrollar un sistema educativo que preste la atención debida al bienestar del individuo y de la sociedad? O, basándonos en nuestro punto de partida: ¿cómo puede prestar la atención adecuada el sistema educativo al problema de la elección de la sociedad moderna? ¿Cómo se debe dirigir la educación? ¿Cómo puede hacerse eficaz y productiva, planificarse racionalmente y desarrollarse? Y ¿cómo puede un país prestar una educación de buena calidad que satisfaga las demandas de la sociedad y del individuo? La introducción incluye también una breve descripción de dos modelos para resolver estos problemas, que representan dos posturas extremas. En un extremo se sitúa un modelo en el que la elección individual de la educación se produce dentro de un sistema educativo dirigido por el Estado. En el otro extremo se encuentra un modelo en el que el sistema de educación y sus ofertas educativas compiten en el mercado.

Los diferentes sistemas de educación implican soluciones distintas a los problemas fundamentales relacionados con la educación y, en consecuencia, son un antecedente útil para analizar el sistema educativo noruego.

Las cuestiones relativas al modo de dirigir la educación están relacionadas con su planificación racional y su puesta en práctica. Además, sólo se puede responder a estas cuestiones sobre el modo de dirigir la educación y adaptarla a las necesidades del individuo y de la sociedad después de haber determinado el objetivo de la dirección (qué hay que dirigir).

La dirección o el gobierno políticos

En principio, puede afirmarse que la dirección política se ejerce de tres maneras:

Mediante un sistema de dirección legal a través de leyes y reglamentos.

Mediante un sistema de dirección económica, que comprenda la distribución de recursos.

Mediante un sistema de dirección ideológica, a través de fines y directrices educativas y la formación inicial y en el puesto de trabajo de los profesores.

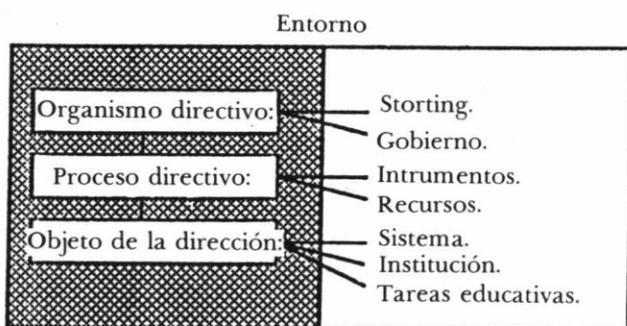
Para analizar las distintas formas de dirección es importante identificar cuál es el organismo directivo y qué se dirige. A este respecto utilizaremos las expresiones siguientes:

- el organismo directivo, que se refiere a quién ejerce la dirección (por ejemplo, el Gobierno, el Storting [parlamento noruego]);
- el proceso directivo, o proceso por el cual se ejerce la dirección o el gobierno, y los métodos y recursos utilizados;
- el objetivo de la dirección, que se refiere a lo que se dirige (por ejemplo, sistema, institución, persona o personas, fines, tareas de trabajo).

Es necesario, asimismo, examinar esta dirección en relación con:

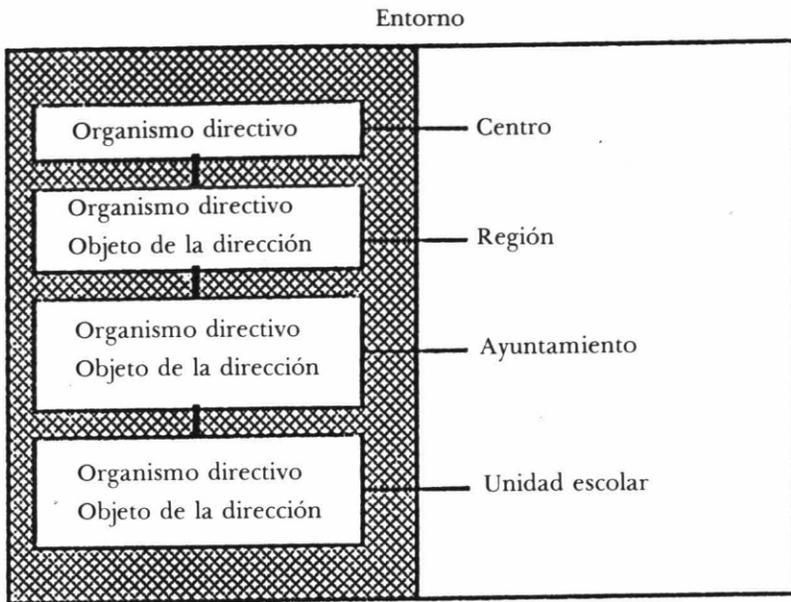
- el entorno, entendiendo por tal las condiciones (institucionales y personales) aplicables al organismo directivo. Se supone que el entorno incluye a los padres y a los alumnos, y en el caso de la escuela secundaria de segunda etapa está influido por el comercio y la industria y por las condiciones que manifiestan intereses y relaciones de poder diferentes.

La relación que existe entre las distintas partes puede describirse de forma esquemática como sigue:

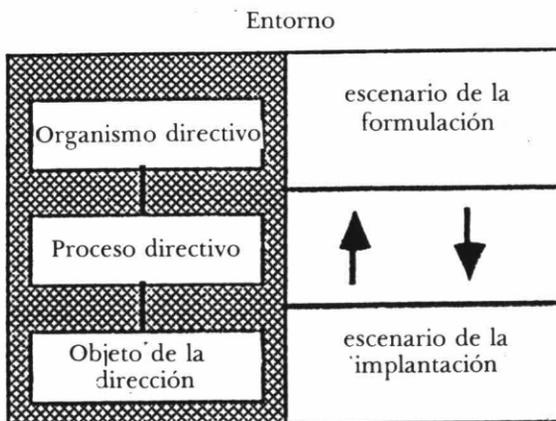


También podemos considerar la dirección como una cadena cuyo objeto puede ser el organismo directivo del siguiente eslabón. Y si consideramos la dirección como una relación entre el centro y la circunferencia, la mayoría de los sistemas educativos son cadenas de este tipo que pueden expresarse como una jerarquía entre distintos niveles directivos. Específicamente, podemos referirnos a una posible cadena desde la dirección estatal central a través de organismos regionales y municipales hasta las unidades escolares y docentes (7). Basándonos en el diagrama anterior, esta cadena puede describirse del siguiente modo:

(7) Es importante no considerar este debate una cuestión de unanimidad. La relación entre los distintos niveles directivos y entre el organismo directivo y el objetivo de la dirección está marcada asimismo por los conflictos entre intereses y percepciones diferentes.



La relación entre el organismo directivo y el objeto de la dirección puede describirse también como una relación entre diferentes ámbitos o escenarios sociales. El primer escenario (el escenario de la formulación) es el ámbito en que se deciden las políticas. En él se incluyen distintos agentes con intereses diversos, recursos políticos diferentes y, no menos importantes, diferentes concepciones sobre lo que es y lo que puede ser la dirección. El segundo ámbito es el escenario de la implantación, con condiciones específicas sobre lo que puede hacerse y distintos intereses sobre lo que debe hacerse. En consecuencia:

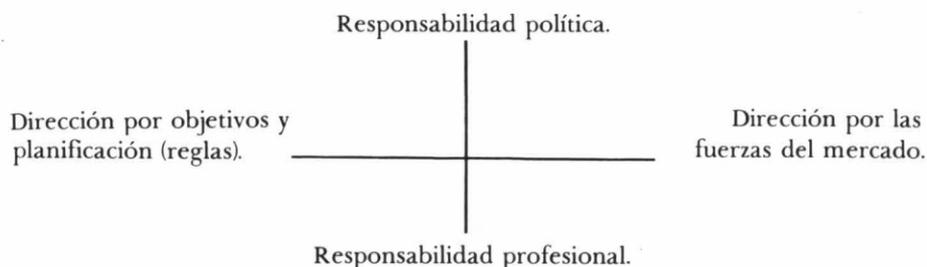


Por lo que se refiere a la responsabilidad sobre la actividad, podemos distinguir entre la responsabilidad política y la responsabilidad profesional. A este

respecto utilizaremos una definición amplia de la profesionalidad. Definimos el trabajo profesional como el trabajo dirigido por reglas éticas específicas a cuyo cumplimiento está obligada una educación específica. La responsabilidad política se deriva del sistema político. El programa defendido por los representantes elegidos políticamente es valorado por la población en el momento de las elecciones. En consecuencia, la responsabilidad se asigna a través de las elecciones. La responsabilidad profesional se deriva de una forma de evaluación del modo en que se aplican los principios éticos o de la manera en que la actividad utiliza los conocimientos disponibles en cada ámbito. De este modo, la responsabilidad está relacionada en ambos casos con una forma de evaluación. La responsabilidad política se evalúa a través de las elecciones políticas. La responsabilidad profesional se evalúa comparándola con los criterios establecidos dentro de la profesión (8).

El modo por el que debe dirigirse la educación está relacionado asimismo con la profesionalidad que se atribuye a los profesores. Una vocación profesional docente con procedimientos y rutinas de evaluación establecidos exige formas de dirección distintas a las que deben aplicarse en caso de que falten dichos procedimientos y rutinas. La cadena diurectica es diferente.

Volvamos a la distinción entre los dos medios diferentes de construir un moderno sistema educativo. Describamos las soluciones basándonos en un continuo, en un extremo del cual se encontraba un modelo de influencia social a través del Estado, en el que la elección individual de la educación se producía dentro de un sistema educativo dirigido por el Estado. En el otro extremo esbozamos un modelo en el que sistemas y ofertas diferentes compiten en un mercado. El primer extremo puede describirse también como una solución conseguida mediante la planificación y el otro, como una solución conseguida mediante la adaptación al mercado. En la distinción entre la responsabilidad política y la responsabilidad profesional, ambas pueden analizarse como extremos de un segundo continuo. En otras palabras, las dos dimensiones pueden ilustrarse del siguiente modo:



Los diferentes sistemas educativos pueden situarse en estas dos dimensiones. Pueden describirse en parte en función de la manera en que se diseña la direc-

(8) Por ejemplo, los médicos en ejercicio tienen un sistema en el cual el trabajo que realizan es evaluado en parte a través de procedimientos internos de la comisión ética de la Asociación Médica.

ción legal, económica e ideológica, y en parte en relación con el modo en que se estructura la cadena directiva entre sus diferentes niveles y entre el organismo directivo, el proceso directivo y el objeto de la dirección. Evidentemente, estas descripciones distintas están relacionadas.

LA EXPERIENCIA NORUEGA

Anteriormente se han descrito cuatro aspectos del modo en que puede dirigirse el sistema educativo:

- el nivel de la dirección mediante la planificación y el nivel de la dirección por las fuerzas del mercado, en relación con el grado de responsabilidad política y el grado de responsabilidad profesional;
- tres formas distintas de dirección política: dirección legal, dirección económica y dirección ideológica;
- la relación entre el centro y la circunferencia, utilizando las expresiones organismo directivo, proceso directivo y objeto de la dirección;
- por una parte, la relación entre el escenario de la formulación y el escenario de la implantación, y por otra parte entre escenarios y entornos.

A continuación examinaremos estos aspectos más detalladamente y analizaremos la educación noruega en este contexto.

En cuanto al *primer aspecto*, es decir, la relación entre la dirección mediante la planificación y la reglamentación y la dirección por las fuerzas del mercado, se puede afirmar que el sistema educativo noruego está basado, ideológicamente, en la dirección mediante planes y reglamentos. Sin embargo, esta forma de dirección es complicada y no completamente congruente. No existen suficientes estadísticas básicas que permitan afirmar que la escuela noruega se caracteriza por una dirección detallada mediante planes y reglamentos. En los últimos años se ha producido una corriente de alejamiento de este tipo de dirección. Sin embargo, esto no ha conducido a una dirección por las fuerzas del mercado, a pesar del hecho de que se han alzado algunas voces en defensa de esta tendencia. Por el contrario, muchos de los cambios que se han producido han consistido en transferir la dirección mediante reglas al ámbito local. Esto, no obstante, exige instrumentos, técnicas, modelos y experiencias, y es dudoso que todos estos elementos existan en todas partes, es decir, en todos los ayuntamientos.

En cuanto al *segundo aspecto*, cabe afirmar que el sistema educativo noruego está dirigido centralizadamente mediante el sistema de rentas, es decir, económicamente. Legal e ideológicamente los sistemas directivos se han adaptado a la dirección económica. Los cambios en los sistemas de renta han provocado la disminución de la influencia de la dirección económica, por lo que puede afirmarse que han cambiado la «ecología» del sistema directivo. Este cambio se ha concebido como un punto de partida para intensificar la dirección por objetivos, pero este tipo de dirección no existe actualmente. Tal vez los antecedentes del proyecto puedan describirse mejor desde este enfoque particular.

En cuanto al *tercer aspecto*, puede describirse el cambio en el sistema educativo noruego como un cambio de la dirección central a la dirección local. Lo que faltan son señales claras del organismo directivo nacional al objeto local de esta dirección. La misma falta de señales se encuentra asimismo en gran medida en los niveles local y escolar, cuando éstos son los organismos directivos.

Y por último, si consideramos el *cuarto aspecto*, se puede afirmar que el sistema educativo noruego se caracteriza por una situación en la que el escenario de la formulación se ha alejado más del escenario de la implantación, hasta el punto de que la política de descentralización formulada no ha precedido a un análisis de las implicaciones de esta política en el escenario en el que se implanta. Los interrogantes planteados por la evaluación de la OCDE deben entenderse en relación con esta situación.

No obstante, en un sentido que no desvela nuestra particular terminología, el sistema educativo noruego presenta algunos rasgos peculiares, centrados en la dirección mediante el desarrollo de la escuela. El trabajo de desarrollo e innovación realizado en el sistema escolar noruego, especialmente en la escuela obligatoria, es una parte importante de los fundamentos en que deben basarse la dirección por objetivos y la evaluación de resultados. En el informe al Parlamento sobre investigación e innovación, se estableció que debía descentralizarse una parte importante del trabajo de desarrollo en la escuela. Así lo confirmó claramente el cierre del Consejo Nacional para la Innovación Educativa. La redacción provisional del nuevo «Mønsterplan» (Orientaciones curriculares), preparada para su distribución a las partes interesadas a fin de que expusieran sus observaciones al mismo, destacaba claramente que se esperaba que cada escuela desarrollara «una base de trabajo común y vinculante» a través de su propio proceso de desarrollo, en el que debían participar todos los miembros del personal docente.

Este requisito no se expresa con tanta firmeza en el «Mønsterplan» de 1987, pero se afirma claramente, sin embargo, que cada escuela debe llevar a cabo un trabajo de desarrollo sistemático para promover los «objetivos escolares». Se recomienda a todas las escuelas que concedan prioridad a ciertas áreas del trabajo de desarrollo, establezcan objetivos para este trabajo y realicen un seguimiento de los resultados de sus iniciativas. Al mismo tiempo, se estableció un sistema de desarrollo escolar denominado LMS (Lokalstyrt, malrettet skoleutvikling, o desarrollo escolar dirigido localmente y orientado por objetivos), que se difundió ampliamente mediante cursos y formación de asesores en diversos condados. Durante el mismo período se asignaron fondos a los directores escolares de condado para el trabajo de desarrollo, a condición de que la escuela estableciera objetivos claros para el trabajo de desarrollo y el seguimiento de sus aspectos más importantes.

Un número cada vez mayor de funcionarios jefe de educación municipal ordenaron a las escuelas que elaboraran y enviaran planes de desarrollo y en algunos ayuntamientos se preparó un modelo para estos planes que se esperaba siguieran todas las escuelas municipales. Algunos funcionarios jefe de educación han realizado también un seguimiento del plan preparado por la escuela me-

dian­te con­ver­sa­cio­nes y re­vi­si­o­nes de a­se­so­ría con el di­rec­tor de la es­cuela o sus prin­ci­pales miem­bros. Al­gunos di­rec­to­res es­co­la­res de con­da­do han es­ta­ble­ci­do pro­ce­sos se­me­jan­tes para los fun­cio­na­rios je­fe de e­du­ca­ción, ba­sa­dos en los pla­nes mu­ni­ci­pales para el sec­tor e­du­ca­tivo. Se tra­ta de pla­nes que el eje­cu­tivo mu­ni­ci­pal pide que elabore el fun­cio­na­rio je­fe de e­du­ca­ción de con­for­mi­dad con los re­qui­si­tos es­ta­ble­ci­dos por la Ley de Pla­ni­fi­ca­ción y Con­struc­ción sobre la e­labo­ra­ción de pla­nes para lograr o­je­ti­vos y sobre la asig­na­ción de re­cur­sos para pe­rí­odos de cua­tro y un año, res­pec­ti­vamente. Al­gunas de estas ten­den­cias de de­sar­rol­lo tie­nen pa­ra­le­lismo en el sec­tor de la E­du­ca­ción Se­cun­da­ria de Se­gun­da Etapa.

La ex­pe­riencia de­ri­va­da del tra­ba­jo de de­sar­rol­lo de la es­cuela pro­por­ciona una ba­se im­por­tante para el tra­ba­jo fu­tu­ro de la di­rec­ción por o­je­ti­vos y la e­va­luación en este sec­tor.

Esta ex­pe­riencia puede re­su­mir­se del si­guien­te mo­do:

- ha­cer par­ti­ci­par al per­so­nal en de­ba­tes de e­va­luación co­lec­ti­vos;
- pri­me­ras no­cio­nes sobre la e­va­luación es­co­lar me­diante de­scri­p­cio­nes y aná­li­sis de los pun­tos fue­rtes y dé­biles de la es­cuela y de la e­du­ca­ción;
- el pa­so de una es­cuela ca­rac­te­ri­za­da por los pro­fe­so­res in­di­vi­duales, es­ca­sa co­ope­ra­ción y po­cos o­je­ti­vos co­munes, a una es­cuela ca­rac­te­ri­za­da más por los es­fuer­zos co­munes («no­so­tro­so» en lu­gar de «yo»), cre­ada me­diante una ma­yor vin­cu­la­ción, o­je­ti­vos co­munes y una co­ope­ra­ción prác­ti­ca acer­ca de los alu­m­nos;
- ex­pe­riencias de for­mu­la­ción de o­je­ti­vos y de se­gui­mi­en­to de los mis­mos;
- al­gunos lí­de­res co­pe­ten­tes para es­ta­ble­cer o­je­ti­vos y su­per­vi­sar los re­sul­ta­dos.

En con­clu­sión, se puede afir­mar que estas ac­ti­vi­da­des han pro­por­ciona­do una ex­pe­riencia va­liosa para el tra­ba­jo de de­sar­rol­lo di­ri­gi­do por o­je­ti­vos. Aun­que esta ex­pe­riencia será ú­til tam­bién en el de­sar­rol­lo ul­te­rior de un sis­te­ma de e­va­luación que con­sis­ta en algo más que el tra­ba­jo de de­sar­rol­lo en la es­cuela, es im­por­tante des­ta­car, sin em­bar­go, que este tra­ba­jo *no* ha con­du­ci­do a una es­cuela di­ri­gi­da por o­je­ti­vos (esto es, ges­ti­o­na­da por o­je­ti­vos). Esta afir­ma­ción no puede ha­cer­se an­tes de ha­ber re­ali­za­do un se­gui­mi­en­to sis­te­má­ti­co, en to­dos los ni­ve­les es­co­la­res, de una parte sus­tan­cial del tra­ba­jo sobre los fi­nes, o los o­je­ti­vos, de la en­se­ñan­za, y de los re­sul­ta­dos ob­te­ni­dos en este ámbi­to.

DESCENTRALIZACIÓN

El de­ba­te sobre la e­du­ca­ción, y ha­sta cierto pun­to tam­bién las re­for­mas de la po­lí­ti­ca e­du­ca­tiva, se han tra­sla­da­do de una ma­nera cre­cien­te del pri­me­ro al se­gun­do mo­de­lo. Sin em­bar­go, no po­de­mos con­si­de­rar esta ten­den­cia, como so­lí­a­mos ha­cer an­te­rior­mente, como un cam­bio de la di­rec­ción por pla­nes y re­gla­men­tos a la di­rec­ción por los im­pul­sos del mer­ca­do. Este cam­bio se ha pro­du­ci­do

do en algunos países (de los cuales Inglaterra es quizá el mejor ejemplo), pero no en todos. En muchos aspectos, la influencia de los individuos y de los grupos de interés se ha expresado en forma de demandas de un tipo de dirección política diferente: demandas de una mayor influencia del usuario y de una mayor influencia local. En otras palabras, durante los últimos años se ha considerado la *descentralización* como un medio de revitalización y desarrollo de la escuela. Weiler escribe que la descentralización es «la caja de resonancia de las políticas modernas» (9). En consecuencia, basándonos en las dimensiones que hemos utilizado para estructurar los problemas fundamentales de la dirección, podemos afirmar que surgen claramente dos movimientos: un movimiento (o demanda) que defiende la adaptación al mercado, y un movimiento que propugna la descentralización de la responsabilidad política.

Inglaterra está cambiando hacia un mayor grado de dirección por los impulsos del mercado y al mismo tiempo hacia la centralización. Se permite que distintos tipos de educación compitan libremente, al tiempo que se regula con mayor firmeza la adquisición de los conocimientos básicos. Noruega ha optado por una vía de descentralización de la responsabilidad política. Suecia también ha adoptado esta medida, pero en este país existe también una tendencia hacia la adaptación al mercado, ya que se permite que algunas escuelas administradas por los ayuntamientos compitan mediante la creación de sus propios perfiles.

También se han expresado firmes demandas políticas sobre «becas para los alumnos», esto es, sobre un sistema en el que las subvenciones estatales se dirijan al alumno individual (10). Se asignaría cierta cantidad de dinero al alumno, que a continuación elegiría la escuela a la que deseara asistir.

En los países con una fuerte tradición descentralizadora se puede observar también una tercera tendencia hacia una mayor responsabilidad profesional. Más adelante volveremos sobre esta cuestión.

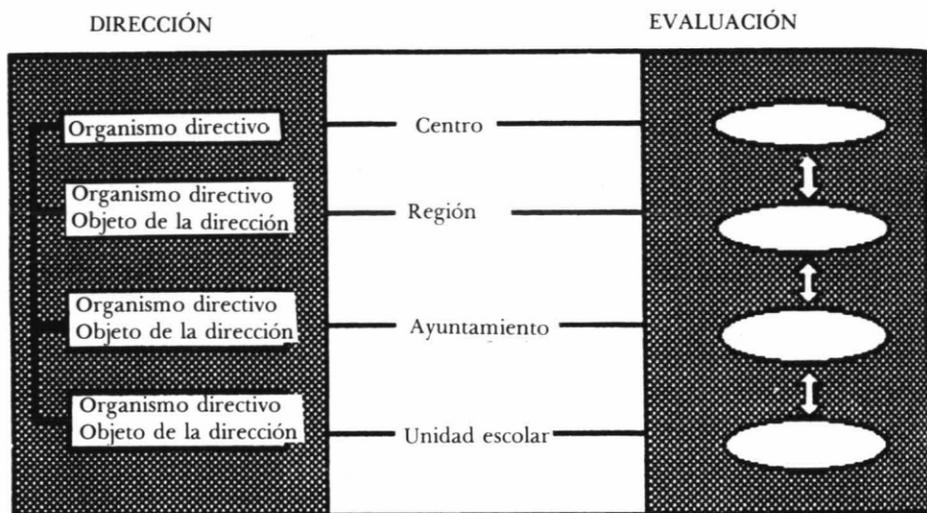
Como se ha afirmado anteriormente, uno de los motivos del proyecto EMIL fue la descentralización que ha tenido lugar en Noruega. Cuando el Estado, dentro de este sistema descentralizado, desea mantener el poder de imponer determinadas demandas al conjunto del sistema educativo, esto plantea diversas cuestiones relativas a la manera en que se debe estructurar esta dirección en los distintos niveles y, en consecuencia, sobre cuál es el objeto de la dirección (lo que debe dirigirse o regularse) en los distintos niveles. Otra cuestión importante es cómo se debe estructurar la cadena directiva.

Una cuestión primordial es cómo llevar a cabo la evaluación y el seguimiento de los resultados. En esta cuestión se centró el informe de la OCDE: «Sin embargo, la descentralización genera la necesidad de una nueva valoración de los instrumentos directivos y de las nuevas estructuras de información y evaluación» (11).

(9) Véase el artículo de Hans Weiler en el Libro *Evaluation in Policy Making. Introducing Education into a National Educational System*.

(10) En este aspecto se puede hacer una comparación con Dinamarca.

(11) *Reviews of National Policies for Education – Norway*. OCDE, París, 1990.



Por lo que respecta a la descentralización de la responsabilidad política, se considera la evaluación un método tanto de control como de prestación de la realimentación necesaria para mejorar la dirección. En consecuencia, la descentralización se centra en la evaluación considerada como control y base de la dirección.

Al mismo tiempo, todas las formas de evaluación proporcionan una base para el cambio educativo. Los profesionales (profesores) considerarán normalmente la evaluación, primera y principalmente, como un medio de promover el desarrollo de los conocimientos y el desarrollo personal del alumno. Pero tan pronto como se centra la atención en la evaluación, resulta evidente que la relación entre la responsabilidad política y la responsabilidad profesional constituye un problema. En otras palabras, la descentralización de la responsabilidad política obliga a plantear la cuestión de dónde se encuentra el límite real entre la responsabilidad política y la responsabilidad profesional. Varios artículos del libro «Evaluation in Policy Making. Introducing Education into a National Education System» analizan detalladamente esta cuestión (12).

Responsabilidad política y profesional

Como señala Kjell Eide (13) en su contribución al primer informe, el estado del bienestar se basa en relaciones claras entre la dirección política y la responsabilidad profesional de la actividad de que se trate. El rápido crecimiento de la educación en los años de la posguerra ha implicado también que, en conjun-

(12) Véanse los artículos de Hans Weiler, Gary Sykes y Tom Popkewitz en el libro *Evaluation in Policy Making. Introducing Evaluation into a National Educational System*.

(13) Véase el artículo de Kjell Eide en el libro *Evaluation in Policy Making. Introducing Evaluation into a National Educational System*.

to, el desarrollo profesional de la profesión docente ha sido escaso. Hasta cierto punto, las profesiones son grupos exclusivos. Los conocimientos que poseen y salvaguardan son únicos para la actividad que realizan. Cuando el desarrollo de una profesión es rápido en términos puramente cuantitativos, el desarrollo profesional se resiente. La expansión también hizo que los profesores no fueran capaces de salvaguardar su propia profesión. Se admitieron en la vocación docente profesores sustitutos carentes de formación profesional. En estas condiciones es difícil mantener que la formación profesional tenga una importancia crucial para la manera de realizar el trabajo. Y los decididos objetivos políticos del sistema educativo han privado a los profesores de la posibilidad de elegir los valores morales de su trabajo. Éstos se han vinculado al sistema escolar y no al trabajo de los profesores. Con la expansión de la educación se ha deteriorado el estatus social de los profesores, cuya voz ya no se oye tanto en el debate público. En los países nórdicos, los profesores han sido asociados tan estrechamente al sistema estatal que su trabajo se ha asimilado al de los funcionarios civiles. En el más amplio sentido, los profesores han sido funcionarios civiles y no profesionales de una vocación específica (a diferencia, por ejemplo, de médicos, psicólogos y abogados).

Al mismo tiempo, se ha obligado a los profesores a realizar una serie cada vez más amplia de tareas difíciles. Se han ampliado los objetivos de la escuela y ha aumentado la demanda de medios, fines y métodos de enseñanza desarrollados en el ámbito local. Debemos considerar las demandas de evaluación a la luz de esta situación. El aumento de la demanda de desarrollo e innovación tiende a crear, en cierto modo, un nuevo tipo de profesionalismo, que se está desarrollando al mismo tiempo que las nuevas demandas de control.

Nuestra conclusión es que el problema esencial, en primer lugar, es la manera en que debe realizarse en la práctica la evaluación. El problema fundamental se centra en el modo en que la descentralización de la responsabilidad política afecta a la evaluación y al seguimiento de los resultados. Esto plantea inmediatamente la cuestión de los límites entre la responsabilidad política y la responsabilidad profesional. Hasta que no se resuelva esta cuestión es imposible dar una respuesta exacta a la pregunta de cómo estructurar la evaluación y el seguimiento de los resultados (14).

UN MODELO DE DIRECCIÓN NACIONAL EN UN SISTEMA EDUCATIVO DESCENTRALIZADO

Una descripción sumaria desde el punto de vista rector es que la dirección nacional está desapareciendo, ya que se basaba en un sistema de normas que regulaban cómo debían utilizarse los recursos. El «Mønsterplan» debe entenderse en este contexto. Ha proporcionado una justificación y una base para la dirección. La descentralización ha conducido a la desaparición del sistema de direc-

(14) Véase el artículo de House, E. R., en el libro *Evaluation in Policy Making. Introducing Evaluation into a National Educational System*.

ción económica y, en consecuencia, no existe una dirección global de objetivos tal como se expresan en el «Mønsterplan». En este caso el problema es que el «Mønsterplan» no se ajusta al papel de un mayor grado de dirección central, ni política ni profesionalmente.

Problemas fundamentales relacionados con la estructura de objetivos

Desarrollar un sistema de dirección por objetivos basado en los documentos de gestión actuales para la escuela obligatoria y la secundaria de segunda etapa («Mønsterplan», presupuestos, etc.) sería enormemente difícil, si no imposible. Muchos de los objetivos actualmente vigentes han sido establecidos dentro del marco definido por el sistema directivo anterior basado en directivas, que por su propia estructura no se presta a la evaluación.

A este respecto existen dos tipos de problemas relacionados con los objetivos.

Por una parte tenemos objetivos en los que no se distingue entre los principios, los objetivos educativos y los objetivos de desarrollo.

Por otra parte tenemos objetivos que nadie concibió que se evaluarían y que, en consecuencia, no se prestan, evidentemente, a la evaluación.

Para poder desarrollar un modelo rector de un sistema educativo descentralizado es importante aclarar cuáles son los objetivos, qué regula cada uno de ellos y la relación entre la responsabilidad política y la profesional. En otras palabras ¿a quién corresponde garantizar que se realizan los objetivos, y cuáles son éstos?

El «Mønsterplan» no establece una distinción clara entre los valores y los principios fundamentales, los objetivos educativos y los objetivos de desarrollo.

Muchos de los objetivos en los que se basaba la política educativa cuando comenzaron las reformas educativas no son tales objetivos, en el sentido de que se espera que haya que luchar por conseguirlos y se puede valorar el grado de consecución de los mismos. Más bien suelen ser principios fundamentales de las actividades educativas. Algunos de estos objetivos ni siquiera se declaran, sino que son inherentes al sistema.

Si se desea que la dirección por objetivos tenga alguna fuerza, estos objetivos deben convertirse en la base de la legislación. Ellos son los principios orientadores de las actividades y la base del trabajo profesional. Los objetivos deben expresarse mediante leyes educativas y reglamentos.

El desarrollo futuro de un sistema de dirección educativa basado en este modelo exigirá:

- hacer operativos los objetivos, por ejemplo, dando ejemplos de cómo se puede lograr esta operatividad;

- analizar cuáles son los principios fundamentales de la escuela noruega y las actitudes hacia ella, para proporcionar una base para la legislación;

- analizar cuáles son los objetivos de la educación, con el fin de sentar las bases para el establecimiento de objetivos;
- analizar y desarrollar trabajos relacionados con la manera de especificar, concretar y evaluar los objetivos mediante el plan de trabajo de cada escuela. En particular, se debe estudiar y concretar por medio de objetivos la noción de destrezas básicas;
- analizar cuáles son los principales objetivos de desarrollo, con ejemplos de trabajos de desarrollo en el ámbito escolar.

Los objetivos de la escuela incluyen también varios objetivos del sistema, u objetivos de desarrollo, que se aplican a la escuela considerada como un todo. Lo exclusivo de la educación noruega han sido los esfuerzos para desarrollar y mejorar la escuela a través de dichos objetivos de desarrollo. Sin embargo, es importante destacar que estos objetivos han sido realmente de desarrollo, y rara vez objetivos para la enseñanza cotidiana. La evaluación noruega se ha dirigido precisamente hacia esta área (el área de la mejora y la innovación). Es absolutamente esencial distinguir entre los objetivos de desarrollo (objetivos de mejora e innovación), esto es, objetivos de los que surgen actividades que mejorarán la escuela y pueden incorporarse paulatinamente al trabajo cotidiano, y objetivos educativos, que son los objetivos aplicables al trabajo cotidiano de la enseñanza.

Aclaración de los principios de la estructura de objetivos

En consecuencia, un primer principio esencial del modelo es la distinción entre:

- Principios fundamentales del trabajo, que deben incorporarse a la legislación.
- Objetivos educativos, que deben expresarse en un «Mønsterplan» (u orientaciones curriculares) que comprenda la base del trabajo de cada escuela y el desarrollo de los «currículos escolares» (el plan de trabajo preparado por cada escuela).
- Objetivos de desarrollo, que deben definirse en planes de desarrollo nacional y municipal y deben formar la base del trabajo de desarrollo e innovación de cada escuela. Además de estos objetivos, cada escuela *puede* realizar un trabajo de desarrollo (realizar mejoras e innovaciones) en áreas a las que conceda prioridad en función de sus propias necesidades. Los objetivos de desarrollo se concretan en el plan de trabajo preparado por cada escuela.

LA DIRECCIÓN POR OBJETIVOS

Nuestro modelo de sistema educativo se basa en la concepción de que la dirección por objetivos (15) *puede* utilizarse como principio de gestión en el sector

(15) Hay distintas definiciones de la expresión gestión o dirección por objetivos. Pensamos que la

educativo, siempre que se preste la atención suficiente a las características peculiares de los objetivos del sector educativo en relación con otros sectores y se insista especialmente en el proceso real de este desarrollo.

¿Qué implicaciones tiene para el sistema escolar la transición de una dirección por normas a otra en el que los objetivos tengan una mayor presencia?

Una de las tareas más importantes en un proceso de este tipo es definir con mayor exactitud y explicar con mayor detalle la palabra «objetivos» y, en consecuencia, la palabra «resultados» en el ámbito de la escuela.

Los objetivos de la escuela son numerosos y están diversificados. Se pretende que la escuela proporcione conocimientos a los alumnos y desarrolle sus destrezas en diversas áreas, como los métodos creativos de trabajo y el aprendizaje social. Asimismo, ayudará a los alumnos a desarrollar una imagen positiva y realista de sí mismos y la capacidad para adquirir más conocimientos.

Una evaluación de los resultados escolares debe tener en cuenta en lo posible este conjunto de objetivos. En caso contrario, sólo se evaluarán algunos objetivos, lo que desembocará en un énfasis ilógico sobre los objetivos que se han evaluado en detrimento de otros que son también importantes. Algunas aportaciones extranjeras se ocupan de este problema y desaconsejan a Noruega el desarrollo de un sistema de evaluación unilateral como el que suele encontrarse a veces en otros países (16).

Rasgos exclusivos de un sistema de dirección por objetivos como forma de gestión

El rasgo peculiar de la dirección por objetivos es su insistencia en el papel y la responsabilidad de los diferentes niveles directivos al establecer los objetivos y evaluar los resultados. El nivel directivo superior se encarga de establecer los objetivos globales y de identificar las áreas en las que la organización debe establecerlos y supervisar su cumplimiento. En este proceso es importante disponer de información y participación de los distintos niveles. Sin embargo, la responsabilidad final de aclarar los objetivos, sus áreas y la evaluación y el seguimiento de los resultados corresponde al nivel directivo superior.

definición utilizada en el Informe n.º 4 (1988-1989) al Storting sobre el Programa de larga duración describe en esencia la expresión: «La gestión por objetivos significa que una autoridad superior (por ejemplo, un ministerio) dirige sus instituciones subordinadas mediante la determinación de objetivos y el establecimiento de prioridades para cada institución. Dentro del marco determinado por los recursos asignados, cada institución puede decidir por sí misma el modo específico de alcanzar los objetivos. No obstante, las instituciones están obligadas a informar a la autoridad superior de los resultados de sus iniciativas. A este respecto, se insiste en el desarrollo de exigencias propias en lo referente a los resultados. Basándose en los informes de las instituciones, los ministerios controlarán el cumplimiento de los objetivos y la desviación respecto de los mismos y ayudarán a implantar la acción correctiva necesaria.

(16) Véanse los artículos de Gary Sykes y Sigbrit-Frank Wikberg en el libro *Evaluation in Policy Making. Introducing Evaluation into a National Educational Policy*.

Respecto a la concreción de los objetivos, es importante que quienes tienen la responsabilidad de cumplir los objetivos tengan alguna influencia en el momento de establecerlos. También es importante que quienes hayan aceptado esta responsabilidad tengan un mayor grado de libertad para elegir cuáles son, en su opinión, los métodos más eficaces para cumplirlos dentro de los marcos convenidos.

Frecuentemente se analiza la dirección por objetivos en relación con la dirección mediante actividades, métodos y normas. Ninguna de estas formas de dirección se producen aisladamente. Siempre existirá una amalgama en la que estén representadas las tres formas de dirección. La cuestión estriba, más bien, en encontrar la mezcla adecuada o el énfasis relativo que se conceda a las distintas formas.

En el caso de la dirección por objetivos, el énfasis se pone en los procesos por los que se establecen los objetivos y se evalúan los resultados. A este respecto, las reglas proporcionan los marcos en los que se realiza la tarea de determinar los objetivos, y sólo son relevantes cuando alguien ha contravenido o ignorado las normas y a la autoridad delegada. En esto difiere la dirección por objetivos de la dirección por reglas en el sentido general de la expresión, por lo que el seguimiento de las reglas es el elemento principal, y a menudo el único, del proceso directivo.

La gestión por actividades o métodos implica que el organismo directivo realiza un seguimiento de las actividades en curso y garantiza que se realicen en el momento oportuno. La gestión se ocupa asimismo de los métodos y los medios, no en lo referente a si son eficaces para lograr los objetivos, sino a menudo basándose en la idea escasamente fundada de que el método A es mejor que el método B y, en consecuencia, *es el que debe utilizarse*. Pueden darse casos en los que un método sea parte del objetivo real. Pero en el caso de la dirección por objetivos, la elección del método será una cuestión que decidirá el profesional de acuerdo con su competencia profesional, y el organismo directivo sólo estará interesado en valorar la conveniencia del método cuando se deban evaluar los objetivos establecidos. Esta es una cuestión crucial para la relación entre un organismo directivo que actúa en virtud de un mandato impuesto desde arriba y la autonomía y la responsabilidad profesionales.

Algunas formas de evaluación, que se encuentran especialmente en otros países, tienen un fuerte componente de dirección por actividades y métodos. Aunque dichas formas pueden ser utilizadas adecuadamente en sistemas educativos en los que los profesores no sean tan competentes como los nuestros, si se introdujeran en Noruega serían un obstáculo para mejorar la profesionalidad tanto de los profesores como de los gestores escolares.

La práctica adecuada de la dirección por objetivos garantizaría dos cosas:

Una distribución más clara de la responsabilidad entre los niveles político y profesional, y entre el nivel directivo superior y el de los practicantes. En otras palabras, los profesionales tendrán una influencia importante en lo que es y

debe ser su dominio: la búsqueda infatigable de métodos mejores, desarrollados mediante la comprobación y la reflexión profesionales.

El desarrollo futuro de un sistema de dirección educativa basado en este modelo exige:

- El desarrollo de la «gestión», a fin de producir en los distintos niveles un liderazgo capaz de llevar a cabo los procesos de determinación de los objetivos y evaluación de los resultados.

Otro elemento importante es, evidentemente, la información dentro del sistema. Un modelo de evaluación escolar debe registrar el flujo de información dentro del sistema, qué se comunica y cuáles son el papel y la responsabilidad de los distintos niveles directivos en este ámbito. En resumen, las cuestiones clave son: ¿quién debe informar a quién, sobre qué, cómo y, no menos importante, por qué?

El desarrollo futuro de un sistema de dirección educativa de la escuela basado en este modelo exige:

- El desarrollo de sistemas de información;
 - el desarrollo de sistemas de elaboración de estadísticas y de seguimiento económico (calidad y economía);
 - el desarrollo de modelos y técnicas de recogida y análisis de información.

Si se desea que el desarrollo de una escuela más orientada mediante objetivos sea un proceso constructivo para el sector educativo y para sus usuarios y trabajadores, este proceso debe adoptar la forma del desarrollo controlado, en el que los empleados y gestores de los distintos niveles participen en el proceso y desempeñen un papel importante en la decisión de cómo implantar gradualmente y en la práctica el sistema de dirección por objetivos.

El desarrollo futuro de un sistema de dirección educativa basado en este modelo exige:

- Mejorar la competencia profesional de los profesores para idear y aplicar formas distintas de valoración de su propia docencia y para valorar a sus colegas, dependiendo del nivel de la escuela de que se trate.

Factores principales del proceso de dirección por objetivos

El modelo de dirección por objetivos comprende dos partes, cada una de las cuales es un proceso importante desde la perspectiva de la dirección:

- 1) la determinación de los objetivos, y
- 2) la evaluación de los resultados.

Son cuestiones importantes la clasificación por orden de prioridad de los distintos objetivos, el modo de concretar/hacer operativos los objetivos, la persona que debe realizar el seguimiento de los mismos, la manera de realizar este seguimiento y de evaluar los resultados y las herramientas que deben utilizarse en esta tarea. El modelo da por sentado que el trabajo de desarrollo proporciona una base para la determinación de nuevos objetivos.

Otra cuestión importante es informar a otras personas distintas al profesor o grupo de profesores encargados de trabajar con los alumnos, y el equilibrio entre la evaluación como herramienta de desarrollo personal y como sistema de control por parte de una autoridad superior en el sistema directivo, que es responsable de los resultados en los ámbitos escolar, municipal, regional y nacional.

Este proceso tendrá consecuencias evidentes: se modificará el papel de cada nivel y surgirá, lógicamente, la necesidad de aclarar los papeles entre niveles afines. Además, esto impondrá, asimismo, una demanda de mayor profesionalización, tanto de la tarea docente como de la función directiva, en los distintos niveles del sistema.

Determinación de los objetivos

El modelo se basa en el principio fundamental de que se debe determinar claramente en cada nivel cuál es la responsabilidad política y cuál es la responsabilidad profesional.

En la situación actual, los objetivos reales son difusos y no está completamente claro dónde radica la responsabilidad de lograr los objetivos. Las autoridades central nunca pueden definir los objetivos educativos con exactitud. Tendrá que haber compromisos, y por tanto, hay que recurrir a formulaciones abstractas y generales de objetivos que pueden interpretarse de maneras muy distintas. No obstante, las autoridades centrales pueden definir ciertos objetivos con mayor precisión y establecer principios para las actividades educativas.

El proceso de determinación de objetivos supone que los niveles políticos central y local aclaran los objetivos políticos. Como hemos mencionado anteriormente, esto implica la determinación de objetivos nacionales y locales, junto a principios legales fundamentales. En el nivel central, el área de la responsabilidad profesional se ocupa de sentar las bases para la realización de las actividades, es decir, de determinar los contenidos y los métodos (desarrollo de un «Mønsterplan», u orientaciones curriculares en el nivel central).

Sin embargo, los objetivos nacionales deben concretarse y constituir la base de las actividades. El problema es dónde y cómo se concretan los objetivos. En consecuencia, el área de la responsabilidad profesional local implica la concreción de los objetivos globales, la elección de métodos, el desarrollo de planes de trabajo y la implantación y evaluación de los mismos.

La determinación de los objetivos implica que cada nivel debe aclarar qué orientaciones son los puntos de referencia para concretar los objetivos y quién es el responsable de llevar a cabo esta concreción.

Evaluación de los resultados

La segunda parte del modelo comprende el proceso de evaluar los resultados. A este respecto, los principios fundamentales son los siguientes:

– En ningún nivel se deben recoger más datos que los que se utilicen para el seguimiento. Esto significa garantizar que los datos suministrados por los niveles inferiores para su utilización en el proceso directivo se incorporan en el proceso de dirección y seguimiento.

– Equilibrar la legítima necesidad que tienen las autoridades superiores de información y percepciones para sus fines de seguimiento y control con la necesidad que tiene la institución individual de información y percepciones sobre su propia actividad como base de autodesarrollo.

– Todas las formas de evaluación deben incluir un análisis. No es suficiente una evaluación que establezca únicamente el grado de cumplimiento o incumplimiento de los objetivos. La evaluación debe poder señalar también los motivos. Distinguiremos entre tres expresiones:

La evaluación de resultados proporciona una valoración global del modo en que se han logrado los objetivos y del esfuerzo que han exigido. A su vez, esta evaluación puede dividirse en:

- el seguimiento, que implica una valoración continuada de las actividades con la finalidad de registrar desviaciones y problemas (una forma de «evaluación formativa»), para iniciar posibles medidas correctivas;
- la evaluación, que analiza el modo en que se han logrado los objetivos, o el modo en que las actividades cumplen ciertas series de criterios o normas comunes (una forma de «evaluación sumativa»).

La evaluación de los resultados tiene cuatro funciones:

- controlar la calidad de la educación;
- proporcionar la base para las decisiones y los cambios;
- visualizar la educación;
- proporcionar motivación.

El desarrollo futuro de un sistema de dirección educativa basado en este modelo exige:

- El desarrollo de criterios y métodos de evaluación para distintos tipos de objetivos:

- el desarrollo de modelos de evaluación, tanto de los resultados como del proceso. En particular,
- el desarrollo de instrumentos para evaluar las actitudes y los principios;
- un mayor desarrollo de los modelos actuales de evaluación educativa;
- el desarrollo de pruebas de diagnóstico;
- el desarrollo de pruebas para determinar las destrezas básicas.

LA DIRECCIÓN LEGAL

Los objetivos globales definidos por el sistema educativo sentarán las bases de la orientación de la política educativa. Debe existir un amplio acuerdo sobre esta cuestión. Sin embargo, los objetivos globales no son objetivos en el sentido exacto de la palabra. Son más bien principios éticos que pueden considerarse los fundamentos de la educación. Por esta razón, los principios se establecen en leyes educativas.

Las leyes educativas tienen dos áreas de aplicación:

- los marcos o las condiciones para las actividades educativas, y
- el contenido de las actividades.

La primera área se dirige en primer lugar y principalmente a los ayuntamientos, y la segunda a las mismas escuelas (profesores).

LEYES EDUCATIVAS

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

El Storting	Marcos	Contenido
El Gobierno	Reglamentos Calendarios	Objetivos de socialización Programas de asignaturas Objetivos de desarrollo

El objetivo más importante de la política educativa nacional ha sido la creación de una escuela que proporcione las mismas oportunidades para todos. Este es un objetivo político. Sin embargo, cuando una institución trabaja para lograr un objetivo de este tipo, como es el de promover una actitud por la que todas

las personas se consideran igualmente válidas, deja de ser un objetivo para convertirse en un principio. Un objetivo político se transforma en una ley o en un principio. En consecuencia, deja de ser un objetivo en el sentido habitual de la palabra, para convertirse en una orientación. La parte general de los planes de enseñanza, que también describe los principios del trabajo, incluye varios objetivos políticos universalmente consensuados que tratan de orientar el trabajo en la dirección adecuada. Sin embargo, desde el momento en que estos objetivos globales sirven para dirigir la actividad, deben considerarse principios y valores fundamentales en lugar de objetivos. Hasta cierto punto, estas partes de los planes de enseñanza son también parte de las diversas leyes educativas.

Vamos a estudiar a continuación la cláusula relativa a los objetivos de la Educación Primaria y Secundaria de Primera Etapa (la escuela obligatoria):

«La finalidad de la Educación Primaria y Secundaria de Primera Etapa será, con el acuerdo y la cooperación de la familia, contribuir a proporcionar a los alumnos una educación cristiana y moral, desarrollar sus aptitudes mentales y físicas y proporcionarles unos conocimientos generales adecuados para que puedan ser seres humanos útiles e independientes en la familia y en la sociedad. La escuela promoverá la libertad intelectual y la tolerancia y se esforzará por establecer formas adecuadas de cooperación entre los profesores y los alumnos y entre la escuela y la familia.»

La promoción en la escuela de la libertad intelectual y la tolerancia es un principio fundamental del que sólo puede realizarse un seguimiento mediante la evaluación.

La promoción en la escuela del desarrollo de los alumnos como seres humanos útiles e independientes es un objetivo de socialización (un objetivo relacionado con la educación), que no puede asociarse a una estructura específica de conocimientos. Estos objetivos están relacionados con el tipo de competencia que la educación debe proporcionar a los alumnos en tanto que ciudadanos, y en parte también con el proceso real de socialización y educación. Estos objetivos no pueden medirse con facilidad, pero se puede supervisar el grado de consecución de los mismos. Esto se puede realizar utilizando distintos métodos que van desde evaluaciones sencillas de la enseñanza (por ejemplo, mediante la evaluación mutua de los propios compañeros), hasta los análisis avanzados de índices y datos longitudinales.

La adquisición por los alumnos en la escuela de unos conocimientos generales adecuados es un objetivo relacionado con los conocimientos y, en consecuencia, debe asociarse a estructuras específicas de conocimiento, es decir, los conocimientos que deben incluirse y la manera en que deben organizarse. En el nivel general, ésta es una cuestión relacionada en parte con los planes de enseñanza, y en el nivel específico es una cuestión relativa a la competencia de los profesores. La mayoría de estos objetivos pueden evaluarse mediante pruebas y exámenes.

En consecuencia, los objetivos educativos comprenden objetivos relacionados con los conocimientos y objetivos de socialización.

Si analizamos los objetivos nacionales a la luz de lo que puede ser evaluado y sometido a seguimiento, encontramos que debemos distinguir entre tres grupos de objetivos:

- principios éticos (por ejemplo, libertad intelectual y tolerancia, considerados al mismo tiempo como posibilidad y como proceso);
- objetivos de socialización (por ejemplo, seres humanos útiles e independientes);
- objetivos relacionados con los conocimientos (que se asocian con bloques específicos de conocimientos).

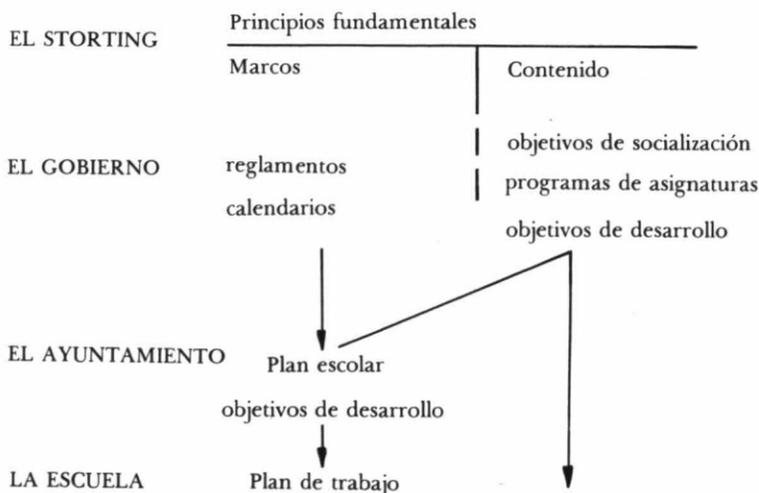
Estos distintos tipos de objetivos requieren diferentes tipos de evaluación y, en consecuencia, deben estructurarse de distinta manera. Examinada en el contexto de la dirección por objetivos, esta diferencia estructural obliga a distinguir entre la responsabilidad política en el nivel nacional, que debe ser dirigida, por tanto, desde el centro, y la responsabilidad profesional durante la implantación de los objetivos.

En primer lugar es necesario aclarar:

- cuáles son los principios fundamentales;
- cuáles son los objetivos de socialización;
- cuáles son los objetivos relacionados con los conocimientos.

Si se quiere que este modelo de dirección educativa funcione, una de las condiciones es que las escuelas concreten los principios y los objetivos definidos en el nivel nacional y decidan cómo prevén trabajar para lograrlos mediante los planes de trabajo de la escuela y de los profesores.

Leyes educativas



El plan de trabajo de cada escuela adquiere una especial importancia a este respecto. Se trata de un plan en el que cada escuela define y concreta los objetivos educativos nacionales de acuerdo con su situación peculiar (necesidades, condiciones materiales y aptitudes). En consecuencia, es aquí donde pueden evaluarse los objetivos.

Los reglamentos educativos deben incluir la obligación de cumplir los objetivos, las orientaciones y los planes sobre las materias al preparar los planes escolares municipales. Y cuando cada escuela prepara su propio plan de trabajo debe estar obligada a cumplir los objetivos, las orientaciones, los programas de las asignaturas y el plan escolar municipal.

LA DIRECCIÓN ECONÓMICA

Nuestro modelo está basado en el sistema actual de transferencia de renta a los ayuntamientos y a los condados, por el cual el dinero se transfiere en forma de subvención global. La dirección nacional se ha limitado para conceder oportunidades reales de establecer prioridades locales. Los límites de estas prioridades se establecen mediante la determinación de los requisitos mínimos del sector, por ejemplo, el número mínimo de horas lectivas a las que tienen derecho los alumnos.

EL «MØNSTERPLAN» COMO DOCUMENTO DIRECTIVO

El «Mønsterplan» actual

Como se ha señalado anteriormente, nuestro modelo parte de la distinción entre la dirección política y la dirección profesional. Se deben definir con la mayor claridad posible los dos tipos de objetivos anteriormente descritos y quién es el responsable de cada cual. Los profesores y los dirigentes escolares deben definir los objetivos en lo referente al contenido. Hasta cierto punto, deben aceptar también la responsabilidad de elegir y organizar el contenido. Esto exige una organización del «Mønsterplan» distinta de la actual, para que pueda funcionar mejor de lo que funciona ahora como documento global y orientador para la dirección educativa.

El «Mønsterplan» actual comprende objetivos y orientaciones, programas de asignaturas y calendarios. Es una mezcla de reglamentos, recomendaciones y expectativas.

Si examinamos la estructura de los programas, encontramos, por una parte, que no existen enunciados claros de los objetivos que la sociedad puede utilizar como base para la dirección. Por otra parte, tampoco encontramos enunciados claros de qué objetivos y qué materias exigen conocimientos profesionales para la interpretación, elección y organización de las mismas.

El modo en que se formulan y organizan los objetivos y los programas determina directamente el modelo para realizar el seguimiento de los resultados y la evaluación.

*El «Monsterplan» como documento directivo:
la necesidad de cambios*

Debemos preparar un esbozo preliminar sobre el modo en que pueden organizarse los programas de las asignaturas. Este esbozo debe tener en cuenta que debe ser posible la evaluación de los programas.

En primer lugar, como se ha señalado anteriormente, es necesario determinar los principios éticos fundamentales y establecerlos mediante la legislación. *En segundo lugar*, es necesario distinguir entre objetivos educativos y objetivos de enseñanza.

Los objetivos educativos son aquéllos que se aplican a todo el sistema.

Los objetivos de enseñanza son aquéllos que establece cada profesor o equipo de profesores para la unidad docente individual (por ejemplo, el aula).

El plan de trabajo de cada escuela debe determinar los objetivos de enseñanza para ajustarse a los objetivos educativos.

Los objetivos educativos, a su vez, deben relacionarse con un grado de obligación. Es posible imaginar objetivos educativos definidos en el ámbito nacional en forma de actitudes fundamentales, destrezas básicas (limitadas a la lectura, la escritura y la aritmética de nivel funcional) y objetivos definidos en el ámbito nacional relacionados con los conocimientos (los conocimientos que se consideran necesarios para que una persona pueda actuar en la sociedad moderna y mantenerla, o los conocimientos que se consideran necesarios para mantener el legado cultural común noruego, sobre todo a la luz del previsible proceso de internacionalización).

Estas actitudes fundamentales, destrezas básicas y objetivos definidos en el ámbito nacional para la adquisición de conocimientos deben definirse como derechos mínimos. Esto significa que corresponde al organismo directivo la responsabilidad de garantizar que se concede prioridad central y local a estos objetivos, y que se garantizan los derechos de todos los alumnos concediendo a estos objetivos la importancia capital que tienen, que se asignan suficientes recursos para lograrlos, y que se realiza un seguimiento y una evaluación de los mismos en los ámbitos escolar, municipal y nacional. Si parece que un alumno no logrará los objetivos implícitos en estos derechos mínimos, se deberán iniciar procedimientos definidos más específicamente y se deberán elaborar, aplicar y evaluar programas individuales de aprendizaje. En caso contrario, se podrán exigir responsabilidades a las autoridades. Este es el significado de la palabra derechos en este contexto. El enfoque de los derechos implica que esta palabra es esencialmente distinta de la expresión derechos mínimos, utilizada anteriormente en el sentido

de demandas mínimas, que todavía resurge de vez en cuando en el discurso sobre la educación noruega.

Una ventaja evidente de este sistema es que los objetivos educativos están definidos claramente. Sin embargo, la definición precisa de los objetivos es sólo uno de los requisitos previos de la educación dirigida por objetivos. Otro requisito previo es que los objetivos sean legítimos (se crea en ellos) para quienes tienen que implantarlos en la práctica. Si se quiere que la responsabilidad profesional tenga sentido, el «Mønsterplan» debe incluir también un comentario experto (o profesional). Más adelante volveremos a las implicaciones de esta afirmación. El contorno del «Mønsterplan», tal como nosotros lo contemplamos, es el siguiente:

CENTRALIZADAMENTE

Responsabilidad política	Responsabilidad profesional
objetivos y orientaciones	<i>Comentarios:</i> antecedentes
programas de asignaturas	finalidad
<ul style="list-style-type: none"> ● objetivos de conocimientos definidos en el ámbito nacional ● actitudes fundamentales ● destrezas básicas 	selección y ordenación de temas combinación de temas integración de la materia métodos seguimiento
Planificación y evaluación	evaluación

Comentarios profesionales al «Mønsterplan»

Si se desea que el «Mønsterplan» adquiera credibilidad como documento para el sistema de dirección por objetivos que hemos descrito brevemente, la dirección política debe someterse a un comentario profesional. Además de la definición política de los objetivos, los comentarios son necesarios para examinar la elección de la materia. Los comentarios deben ser elaborados por una persona ajena al escenario político y administrativo, y deben formularse como comentarios profesionales, en los que se analicen y discutan los objetivos y los distintos métodos de selección de los materiales docentes y de la organización de éstos en la enseñanza. En consecuencia, los comentarios no son vinculantes. Son comentarios de expertos.

Hasta ahora, nuestro esbozo establece una clara distinción entre un área de responsabilidad política y otro de responsabilidad profesional.

En nuestro modelo, el «Mønsterplan» se convierte en un plan breve, claro y vinculante. Obliga a analizar los objetivos de modo que se determine realmente

en qué consiste cada uno de ellos. Actualmente, el «Mønsterplan» contiene varios objetivos que tienen más bien un carácter de principios éticos. El Storting debe determinar estos principios éticos, que deben tener el rango de fundamentos del trabajo profesional de los profesores.

Resumen final

En pocas palabras, se puede simplificar el modelo definiéndolo en parte como una estructura y en parte como un principio fundamental.

La estructura implica que la dirección tiene lugar en tres áreas, por medio de los siguientes documentos directivos:

ÁREAS	DOCUMENTOS DIRECTIVOS
Principios y actitudes fundamentales	Leyes educativas
Objetivos educativos	Plan de enseñanza
Objetivos de enseñanza	El plan de trabajo de cada escuela
Objetivos de desarrollo	Plan de desarrollo Plan educativo municipal El plan de trabajo de cada escuela

Principios fundamentales

La responsabilidad o dirección política se ocupa de definir los objetivos globales y los principios legales fundamentales para las actividades educativas. Se ocupa, asimismo, de la distribución de recursos (recursos económicos y de personal) y del desarrollo y la promoción de la competencia profesional mediante el servicio de formación del profesorado.

La responsabilidad o dirección profesional se ocupa de cómo concretar los objetivos nacionales y municipales en las actividades educativas, y del contenido de los trabajos y los métodos utilizados para cumplir los objetivos. Tanto la dirección política como la dirección profesional tienen lugar en varios niveles e incluyen también una división del trabajo (o grado de especialización).

Conclusión

Volvamos a nuestro punto de partida, los dos códigos educativos. La dirección por objetivos, que hemos descrito en este estudio como una dirección que se sirve de los objetivos y la evaluación, facilitará un provechoso debate público sobre el contenido y la calidad de la educación que la escuela proporciona. Esto no significa que la educación esté dirigida por los impulsos del mercado, pero sí

que está más abierta a la sociedad. Una escuela más abierta es también más sensible a las expectativas individuales y a las demandas sociales. En este sentido, la dirección por objetivos provocará un cambio en la orientación educativa. Por una parte, el modelo está basado en la dirección nacional y garantiza que los derechos y los objetivos fundamentales no se subordinan a intereses específicos. Implica, asimismo, que el modelo aportará datos y evaluaciones sistemáticas como antecedentes para organizar una mejor política educativa e iluminará áreas del sector educativo en que se deben realizar más trabajos de investigación y desarrollo. La insistencia en que la dirección es un proceso (un trabajo orientado a lograr un mejor desarrollo de la escuela) concede un papel crucial a la responsabilidad y a los conocimientos profesionales. Así pues, para completar el círculo, concluimos con un tercer código educativo para el sistema educativo de la posmodernidad.

Como se señala en el libro «*Evaluation in Policy Making. Introducing Evaluation into a National Educational System*» (17), todos los sectores de la administración pública participan, en distintos grados de intensidad, en el proceso de verificación y nuevo desarrollo de sus sistemas de dirección y evaluación. Ahora que el sector educativo comienza a participar más sistemáticamente, creemos que el proyecto EMIL será un punto de partida valioso para sus iniciativas.

(17) Véase el artículo de Marit Granheim en el libro *Evaluation in Policy Making. Introducing Evaluation into a National Educational System*.

MONOGRAFICO

TENDENCIAS EN EVALUACIÓN

ERNEST R. HOUSE (*)

Cuando, hace más de veinte años, comencé mi carrera como evaluador, recogí todos los artículos que pude encontrar sobre esta materia, los coloqué en una carpeta en un rincón de mi despacho y los leí en un mes. Desde entonces la evaluación de programas se ha ido transformando, de ser una actividad pequeña y marginal, llevada a cabo por académicos a tiempo parcial, a convertirse en una industria profesionalizada, con sus propias revistas, sus premios, convenciones, organizaciones y *standars*. El concepto de «evaluación», incluso, tiene su propia entrada en el *Dictionary of Modern Thought* (Bullock, Stallybrass y Trombley, 1988) (1).

Durante todo este tiempo, tanto las bases estructurales como los pilares conceptuales del campo de la evaluación han cambiado profundamente. Mientras que estructuralmente se ha ido integrando cada vez más en el funcionamiento organizativo de las instituciones, conceptualmente se ha desplazado desde la utilización de nociones monolíticas al pluralismo conceptual y a la utilización y la aceptación de métodos, criterios e intereses múltiples.

La evaluación se define normalmente como la determinación del valor de algo; en nuestro caso, de los programas, las políticas y el personal educativos, juzgados de acuerdo con criterios apropiados que han de ser, a su vez, explicados y justificados. En el mejor de los casos, la evaluación de programas sociales y educativos aspira a ser una institución para la democratización de las decisiones públicas, haciendo posible que los programas y las políticas estén más abiertos al escrutinio y a la deliberación públicos. En este sentido, la evaluación debería servir a los intereses no sólo de los patrocinadores, sino también de la sociedad, en

(*) Universidad de Colorado en Boulder.

(1) El concepto de evaluación viene definido en dicho diccionario por Barry MacDonald, otro evaluador, en los siguientes términos: «En educación, el proceso de adquisición de información, normalmente para administradores y profesores, sobre los efectos y valores de las actividades educativas» (Citado por la edición inglesa; Bullock *et al.*, 1988, p. 291). (N. de T.)

general, y de los diferentes grupos que comprende. Pero por supuesto, la evaluación no siempre ha cumplido estas nobles aspiraciones.

CAMBIOS ESTRUCTURALES

El más fuerte impulso para su desarrollo vino a través de la legislación promulgada por Lyndon Johnson para la «Gran Sociedad», que aunque no fuera capaz de cambiar la sociedad norteamericana en su totalidad, transformó, ciertamente, la investigación educativa. Debido a la insistencia del Senador Robert Kennedy, la «Ley sobre Educación Primaria y Secundaria» (*Elementary and Secondary Education Act*) (2) de 1965 aprobó la evaluación de los programas destinados a los niños con desventajas sociales, extendiéndose este mandato, con el tiempo, a todos los programas sociales e, incluso mucho más allá de las intenciones originales, a otros programas educativos (MacLaughlin, 1975). Antes de 1965, el término evaluación venía a significar el empleo de tests o evaluación del currículo; estando el trabajo concentrado en un puñado de especialistas en medición que se afanaban por mostrar la validez de los nuevos currícula propuestos. Después de 1965, el campo se parecía a los antiguos campos de oro de California, con un gran número de investigadores llegados de diferentes y dispersas disciplinas intentando ofrecer sus ideas sobre cómo deberían hacerse evaluaciones. Junto a especialistas en medición y en contenido, se podía encontrar psicólogos, sociólogos, administradores e incluso algunos filósofos. Por esto, y aunque la evaluación estuviera dominada inicialmente por el punto de vista psicológico de lo que era la investigación, la nueva mezcla de gentes, ideas y problemas estaba creciendo y madurando.

El campo se convirtió en multidisciplinar, con tradiciones separadas y múltiples opciones en desarrollo. Los evaluadores educativos suelen fechar históricamente sus comienzos en Ralph Tyler, los provenientes de la psicología en Donald Campbell y los de la sociología en Edward Suchman (3). Su experiencia previa con los tests y con el desarrollo del currículo supuso una ventaja para los primeros que les ha convertido en los teóricos más influyentes, una vez consolidada la disciplina. Este es, desde luego, un logro inusitado para los investigadores educativos, a quienes raramente se les concede un *status* intelectual semejante al de otros científicos sociales.

De esta extraña mezcla emergieron algunas escuelas de evaluación: Illinois, con su larga experiencia en medición y desarrollo curricular; Northwestern, con sus diseños experimentales «duros»; Western Michigan, con su hincapié en la toma de decisiones; UCLA, con el centro federal de investigación y desarrollo; y Stanford, con sus esfuerzos interdisciplinares. Los proyectos se multiplicaron,

(2) Véase nota 5.

(3) El autor se refiere a las siguientes obras: R. Tyler (1949) —aunque los primeros escritos sobre evaluación de este autor datan de 1934, una buena selección de sus trabajos se encuentra en Madaus y Stufflebeam (1989)—, D. Campbell (1969), Campbell y Stanley (1963) y E. Suchman (1967). (N. de T.)

los modelos de evaluación proliferaron y se erigieron nuevas organizaciones. El campo de la evaluación se desarrolló en este fermento intelectual y de contradicciones por más de una década, hasta que llegaron los recortes presupuestarios en los programas sociales. Los años de Reagan dieron pocas oportunidades a la evaluación, al menos a la evaluación externa y basada en contratos; entrando en una existencia más sobria y adormecida, muy distinta de la correspondiente a los anteriores días de la fiebre del oro.

No obstante, durante la apaciguada época de los ochenta, otros cambios se hicieron notar. La evaluación pareció convertirse en algo demasiado importante como para ser dejado en manos de los evaluadores. Las grandes burocracias desarrollaron sus propias agencias de evaluación. No sólo los distritos escolares y los departamentos estatales de educación, sino también organizaciones como el FBI, el Ministerio de Alimentación y Drogas y la Oficina General de Economía crearon sus propios equipos internos de evaluación. La aparición de estas unidades internas planteó de inmediato nuevos problemas de credibilidad y procedimiento, dado que gran parte de la teoría sobre la evaluación había sido construida y fundamentada en razón de relaciones contractuales entre evaluadores externos y organizaciones. ¿Frente a quién son responsables los evaluadores internos? ¿Qué grado de publicidad debe tener su trabajo? ¿Qué controles científicos son posibles? Éstas y otras cuestiones aparecieron a medida que la base estructural de la evaluación cambió.

Junto a ello, las nuevas reformas escolares iniciadas por las legislaturas estatales, durante los años de Reagan en la presidencia, marcaron un renovado énfasis en los tests estandarizados de rendimiento con el claro propósito de centralizar la exigencia de responsabilidades administrativas (4); por lo que, y de modo creciente, los tests se emplearon mucho más con propósitos de disciplina que de diagnóstico. La interpretación de los resultados de los tests se transformó claramente en un problema político, en el que los intereses ideológicos sustituyeron a las causas putativas del declive o el resurgir educativo. Incluso el currículum de las escuelas comenzó a reflejar el contenido que los tests medían. Los evaluadores educativos, que habían pensado que ya estaban lejos de considerar las puntuaciones de los tests como el único criterio de éxito, se encontraron, en comparación con tiempos pretéritos, con una desmesurada utilización de los mismos.

CAMBIOS CONCEPTUALES

En parte como respuesta a las transformaciones estructurales operadas entre 1965 y 1990, la metodología, la filosofía y la política de la evaluación cambiaron también sustancialmente. La evaluación se desplazó de posiciones monolíticas a

(4) En este contexto, el significado de la expresión inglesa utilizada por el autor, *accountability*, está directamente conectado con una forma tecnocrática de valorar y burocrática de exigir el cumplimiento de obligaciones. (N. del T.)

concepciones pluralistas: una utilización de métodos, medicinas, criterios, perspectivas, audiencias e incluso intereses múltiples. Metodológicamente, transformó su énfasis inicial en los métodos cuantitativos, en los que los tests estandarizados de rendimiento empleados en los diseños experimentales con grupos de control elegidos al azar eran tenidos en la más alta consideración, a una actitud mucho más permisiva por la que los métodos de investigación cualitativos comenzaron a ser aceptados. Hasta el punto de que —ahora— el empleo simultáneo de métodos cualitativos y cuantitativos es algo rutinario en ese espíritu de ecumenismo metodológico en el que nos encontramos. Habiendo alcanzado la legitimidad necesaria en la comunidad científica, los evaluadores cualitativos han comenzado a disputar entre sí.

Filosóficamente, los evaluadores dejaron de creer que su disciplina era una disciplina neutral y asumieron que su práctica implicaba promover los valores e intereses de unos grupos sobre otros; aunque no acostumbran tener claro, en absoluto, qué hacer con semejante descubrimiento. Además, los evaluadores tuvieron que hacer frente a la disyuntiva, en apariencia conflictiva, entre ser científicos, por un lado, y útiles, por otro. Políticamente, por último, se movieron de una esfera en la que se concebían a sí mismos como técnicos expertos opuestos a los males de la política, a otra en la que ahora admiten, francamente, que la evaluación misma es una actividad con efectos e implicaciones políticos. Estos cambios conceptuales fueron estimulados por la rápida evolución del contexto social, en relación con el cambio del carácter en la sociedad norteamericana.

Tras la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos alcanzaron una preeminencia en la política mundial raramente igualada en la historia de la humanidad. Agrupados en lo que Hodgson (1976) denominó «la ideología del consenso liberal», los americanos creyeron que su sistema de libre empresa tenía un claro potencial revolucionario para la justicia social; que la economía podría producir en cantidad suficiente para todos, de tal manera que los conflictos entre las clases, e incluso en las clases mismas, se verían eliminados; y que los problemas sociales podrían resolverse definitivamente de la misma forma que los problemas industriales. Una vez identificado el problema —se pensaba—, el Gobierno generaría (iluminado por la ciencia social) la solución pertinente, se aplicarían los recursos y los problemas se resolverían. La clave de este sistema revolucionario era el incansante crecimiento de la producción económica, que podría mantener suficientemente a todos.

En sus primeras formulaciones, a la evaluación se le asignó la tarea de descubrir qué programas educativos —tales como el *Elementary and Secondary Education Act (ESEA)*, el *Head Start* y el *Follow Through* (5)— funcionaban mejor. La mayoría

(5) El *Elementary and Secondary Education Act (ESEA)* (1965) y, concretamente, el *Title I* de esta ley fueron aprobados con el objetivo de hacer frente y paliar las necesidades educativas especiales de los alumnos en situaciones sociales y educativas de clara desventaja social, residentes en barrios marginales y pertenecientes a familias pobres. El *Head Start* se orientó a la educación preescolar y el *Follow Through (FT)* se constituyó como un «macroproyecto» formado en 1968 por doce proyectos (o mo-

de los evaluadores pensó que las ciencias sociales indicarían con claridad las causas de los problemas sociales y el tipo de intervenciones necesarias para superarlos; creyó que dichas intervenciones podrían ser aplicadas y evaluadas de tal manera que aportasen respuestas no ambiguas; y además esperaba que los resultados fueran aceptados con entusiasmo por patrocinadores, *managers* y políticos y que los problemas podrían resolverse definitivamente. Pero todas estas esperanzas se transformaron en frustraciones (Cook y Shadish, 1986).

La metodología que se consideraba como la mejor para realizar todas estas tareas fue la experimental, ampliamente alabada en trabajos seminales: «Este capítulo está comprometido con los experimentos como el único medio para zanjar las disputas sobre la práctica educativa y como la única vía de verificar las mejoras educativas...» (Campbell y Stanley, 1963, p. 2). Este enfoque se expresó durante muchos años en la política federal norteamericana y orientó el trabajo del evaluador hacia lo que Scriven (1983) denominó «las doctrinas de la gestión empresarial y del positivismo». Es decir, los análisis se condujeron hacia el beneficio de los gestores y directores de los programas y los evaluadores actuaron como científicos neutrales que depositaban su confianza en los métodos aceptados de las ciencias sociales como forma de protección frente a los sesgos. Las evaluaciones eran primariamente experimentales, cuasiexperimentales o empleaban el análisis de muestras, pero se utilizaban siempre mediciones de resultados cuantitativos con los que equipararse —por analogía— con las mediciones de desarrollo económico.

CONJUNCIÓN METODOLÓGICA Y RUPTURA DEL CONSENSO

Los evaluadores encontraron pronto en sus estudios cuantitativos a gran escala muchos problemas que ni habían sido previstos, ni resultaban fácilmente superables. Los programas educativos variaban ampliamente de un lugar a otro, hasta el punto de que un programa como el *Follow Through* podía tener éxito en un lugar y fracasar en otro. Los modelos estadísticos (análisis de covarianza, etc.) «sobreajustaban» o «infraajustaban». Los participantes disputaban entre sí sobre los propósitos de diferentes programas. Los tests disponibles en la medición de resultados apropiados para un programa no lo eran para otro. A esto había que añadir el que muchos de los proyectos de reforma no tenían efectos consistentes. Las evaluaciones parecieron mucho más equívocas a la hora de aportar respuestas definitivas de lo que se había supuesto en un principio. Se cayó en la cuenta de que encontrar soluciones a los problemas sociales era mucho más difícil de lo que originalmente se pensaba.

delos, como se les denominaba) curriculares (desde el desarrollo del lenguaje hasta la enseñanza de las matemáticas). En 1969 se añadieron siete proyectos más. El macroproyecto *Follow Through* dio lugar en 1969 al *Head Start Planned Variation (HSPV)*, que mantenía la misma configuración experimental que el *FT*, con experimentos planificados de variación: «Programas diseñados para probar diferentes enfoques en la enseñanza infantil en diferentes lugares al mismo tiempo» (Rivlin y Timpane, 1975, p. 2). Para más información, además del texto citado pueden consultarse los trabajos de McLaughlin (1975), Rivlin (1971) y House *et al.* (1978). (N. del T.)

Es más, el consenso social que hasta entonces había existido en la sociedad norteamericana se fue desmembrando. Martin Luther King Junior, que comenzó su cruzada por los derechos civiles como una afirmación devota del sueño americano, terminó su vida en la desilusión y en su asesinato en 1968. Grupos disidentes se manifestaron en las calles y no solamente por los derechos civiles y contra la guerra del Vietnam, sino también por otras muchas causas, como por ejemplo, el feminismo, el poder negro, la liberación homosexual y la ecología. La economía nacional misma se tambaleó. Los ingresos medios familiares, tras haber alcanzado su cima en 1973, descendieron un 6 por 100 en 1984 y su distribución se hizo más desigual (Levy, 1987). Todo iba mal, incluida la «tarta» económica. Lo que comenzó siendo una era de consenso social se diluyó en una era de conflicto y diversidad.

La ruptura del consenso social se reflejó igualmente en los métodos de evaluación. Si diversos grupos esperaban diferentes cosas, entonces recoger las opiniones de la gente en y alrededor de los programas mismos parecía tener sentido. Los métodos cualitativos, útiles para esta labor, se pusieron de moda. Hasta entonces habían sido ampliamente utilizados en antropología y sociología, pero se pensaba que eran demasiado subjetivos para emplearlos en la evaluación de programas. Con el impulso de evaluadores como Robert Stake y Barry MacDonald, la metodología cualitativa desarrolló sus propios seguidores, una práctica y, eventualmente, su propia lógica de investigación. Al mismo tiempo, otros muchos evaluadores continuaron comprometidos plenamente con los métodos cuantitativos como aquellos métodos que había que elegir; con lo que las batallas entre defensores de una u otra metodología fueron muy reñidas durante los setenta (Boruch y Riecken, 1975; Eisner, 1979). Gradualmente, pero sólo tras dichas disputas, se alcanzó una cierta aproximación gracias a la cual la mayoría de los teóricos propugnaron métodos mixtos de investigación (Cronbach, 1982).

Pero aun así, la distinción entre métodos cualitativos y cuantitativos constituye, todavía, una marca importante de identidad entre los evaluadores. En un ejercicio de escala multidimensional, contrastando catorce teóricos de la evaluación, Williams (1989) encontró que la cuestión teórica más importante por la que se diferenciaban era su opción entre las metodologías cualitativa o cuantitativa. La segunda dimensión era la de responsabilidad *versus* asesoramiento. Esta dimensión indicaba si el evaluador debía juzgar programas y personal con el propósito de pedir responsabilidades administrativas o si debía adoptar un estilo más informativo. La tercera dimensión fue la de participación del cliente *versus* no participación, es decir, el grado y la forma en los que los clientes debían implicarse en la evaluación.

El debate metodológico, que ahora cumple veinte años, se extendió a otras cuestiones, además de la legitimidad, y a otras áreas de la investigación educativa. Pero actualmente, dicho debate se encuentra centrado en la cuestión de si los distintos enfoques metodológicos representan perspectivas diferentes del mundo o si son esencialmente compatibles (Guba y Lincoln, 1982; Smith, 1983). Muchos evaluadores aceptan el punto de vista según el cual, si no totalmente

conmensurables, ambos métodos son al menos complementarios; aunque nadie hasta ahora ha mostrado exactamente de qué manera métodos contrapuestos pueden conjugarse. Una cuestión relacionada con esto es la de qué *standards* resultan apropiados para los estudios cualitativos y si aquéllos pueden ser genéricos o si, por el contrario, han de ser derivados de las disciplinas de origen (Howe y Eisenhart, 1990).

Lo que subyace a estas disputas es el conflicto sobre la naturaleza misma de la causalidad, Cronbach (1982) ha puesto en cuestión la concepción *standard* de causalidad, aduciendo que los fenómenos sociales son menos predecibles de lo que la formulación *standard* suponía y que las nociones tradicionales de validez interna y externa tienen que ser redefinidas de tal manera que quienes utilicen los resultados de una evaluación puedan formular sus propios juicios y determinar, asimismo, la utilidad de la evaluación. Desde este punto de vista, la validez externa depende parcialmente de los juicios del usuario en el contexto y, por ello, resulta mucho más importante que la validez interna. Estas ideas todavía no han sido asimiladas y probablemente provoquen un debate mucho más extenso (6).

LA UTILIZACIÓN DE LOS RESULTADOS

Otro área de interés durante los últimos diez años ha sido la de la utilización de los resultados de las evaluaciones. La idea según la cual los administradores y directores de los programas podrían aceptar fácilmente los resultados de las evaluaciones, ajustando o concluyendo, en su caso, los programas en concordancia con aquéllos, no ha sido, ciertamente, ratificada por el curso de los acontecimientos. Un intenso debate se ha generado sobre la cuestión de en qué medida han sido utilizados alguna vez los resultados de las evaluaciones. Weis (1988), por ejemplo, ha afirmado que el uso instrumental, es decir, la revisión de los programas como un resultado directo de la evaluación, raramente ocurre. Para Weis, el proceso de utilización de los resultados es un proceso de interpretación y esclarecimiento a través del cual dichos resultados se van incorporando gradualmente en las estructuras generales de referencia de los usuarios. Por el contrario, Patton (1988) ha insistido en la validez del uso instrumental, afirmando que los resultados serán usados si son presentados de forma apropiada.

Al parecer, algunas de las diferencias en cuanto al uso de las evaluaciones reside, probablemente, en el nivel jerárquico de decisión política en el que hayamos centrado nuestra atención. Mientras que los cambios en el nivel federal o estatal parecen producirse muy irregularmente y en relación con las fuerzas ideológicas y políticas predominantes, los cambios en los distritos escolares locales se generan de un modo mucho más instrumental (Smith, 1989). Una cuestión en la que los evaluadores sí están de acuerdo es la que plantea que si las evalua-

(6) Las últimas posiciones epistemológicas del autor se encuentran en House (1991). (N. del T.)

ciones pretenden ser útiles, deben ofrecer mejores descripciones de los programas y de sus contextos de actuación.

Otra idea emergente es la del uso erróneo de los resultados. Aunque, como acabo de decir, el debate se centró en un principio sobre el uso o el no uso de los mismos, se ha tenido que reconocer que estudios de evaluación pobremente concebidos habían tenido frecuentemente una amplia publicidad y que, por contra, los resultados de buenos estudios habían llegado a ser utilizados de forma impropia. Alkin (1990) ha propuesto una taxonomía de los usos erróneos de los resultados de evaluación en los que «uso» y «uso erróneo» se encuentran en los extremos opuestos de una escala en la que el «no uso» se sitúa en el centro. El hecho generalizado actualmente de que los resultados de tantos tests estandarizados de rendimiento se hagan públicos y que sus interpretaciones y la indicación de las cuestiones pertinentes resultantes se dejen en manos de los medios de comunicación y de los burócratas del Gobierno provoca que el uso erróneo sea, ciertamente, un acontecimiento particularmente destacado e importante.

De hecho, en los *standards* profesionales para la evaluación, desarrollados por un comité dirigido por Daniel Stufflebeam, se ha dedicado un considerable espacio a la cuestión del uso erróneo; pero el contexto en el que se presentan los resultados de las evaluaciones no suele orientarse por el empleo de dichos *standards*, incluso aunque hayan sido ampliamente aceptados por la comunidad de evaluadores (*Joint Committee*, 1981). Desde luego, lo que no está, bajo ningún concepto, claro es cómo atenuar o reducir este uso erróneo de los resultados de las evaluaciones.

EL PAPEL DE LOS VALORES

Durante las dos últimas décadas, el creciente conflicto social ha colocado el problema de los valores en un lugar destacado. ¿De dónde proceden los valores en una evaluación? El acto de evaluación pública exige que sean establecidos algunos criterios de mérito y que estos criterios sean justificados. Tradicionalmente los objetivos propuestos en el programa han servido como fuente de criterios; centrándose la evaluación en el examen de si el programa había logrado, o no, dichos objetivos. Es más, aceptando que el patrocinador del programa fuera el cliente por excelencia de la evaluación, el evaluador podía actuar en razón de lo que era importante para aquél.

Sin embargo, muchos teóricos han cuestionado que la aceptación sin paliativos de los objetivos del programa sea la esencia de la evaluación. Scriven, en particular, ha estudiado la estructura de la lógica de la evaluación, señalando que la cuestión «¿es x bueno (malo, indiferente)?» y sus variantes (¿en qué medida x es bueno?, ¿es mejor que y ?) constituyen las preguntas evaluadoras prototípicas y que una respuesta a dichas preguntas necesitaría identificar y validar *standards* de mérito para x , así como descubrir las distintas actuaciones de x en las dimensiones que estuvieran relacionadas con el mérito (Scriven, 1980). De acuerdo con este razonamiento, los objetivos mismos del programa han de ser

también examinados. Por ejemplo, un evaluador responsable no aceptaría como criterio de evaluación de automóviles la suposición de la *General Motors* según la cual el mejor automóvil sería aquél que consiguiera mayores beneficios.

Esta lógica genérica todavía deja sin plantear la procedencia de los criterios particulares de mérito. Se puede afirmar, de modo general, que los criterios se derivan de lo que es apropiado para cuestiones de esa clase. Por ejemplo, no sería correcto afirmar que un currículum que pervirtiera la personalidad y retrasase el desarrollo intelectual constituiría un buen programa educativo, a pesar de que sus diseñadores quisieran provocar, justamente, ese efecto. Dada una entidad particular en un contexto particular, los criterios de mérito no pueden ser arbitrarios, sino que han de estar justificados. El fruto de este razonamiento es que los juicios valorativos no pueden ser tan arbitrarios como lo pueda ser un enunciado descriptivo del estilo de «un elefante es grande comparado con otros animales, pero pequeño en comparación con un moderno edificio de oficinas».

Por supuesto, el mundo social no es tan simple. Para entidades complejas como los programas educativos, existen múltiples y a menudo conflictivos criterios de mérito. Existen disputas en torno a los temas de aprendizaje inmediato o aprendizaje a largo plazo, conocimiento de hechos o pensamiento crítico, más historia o más matemáticas. Es más, la gente no siempre espera las mismas cosas de los programas públicos. Sus valores y, de hecho, sus intereses difieren. Un programa bueno para un grupo puede no serlo para otro. Incluso para el evaluador en acción, no existe otra opción que la de elegir entre los diversos criterios de mérito en controversia.

Muchos eligen las acostumbradas mediciones del rendimiento educativo, creyendo que éstas reflejan de la mejor manera posible los intereses generales. Otros sostienen que padres, estudiantes, administradores, profesores y ciudadanos deberían ser tenidos en cuenta a la hora de definir lo que es importante para la evaluación; solicitando sus opiniones, contando con ellos como parte de la audiencia o incluso implicándoles en la conducción del estudio mismo. Múltiples criterios, múltiples perspectivas, múltiples audiencias, múltiples intereses—concepciones pluralistas— reflejan el cambio del consenso al pluralismo que se ha dado en la sociedad en general.

Por supuesto, el tener múltiples criterios no resuelve el problema de cómo combinar estas multiplicidades en un juicio global. ¿Cómo «fusionar» los resultados de diferentes metodologías, por ejemplo? ¿Cómo combinar múltiples perspectivas? ¿Cómo compatibilizar los intereses contrapuestos de los grupos? Sobre estas cuestiones existe poco acuerdo. Algunos evaluadores creen que ellos mismos deberían juzgar; otros, que deberían solamente presentar los resultados y hacer que las diferentes audiencias formularan sus propios juicios. Unos proponen vías para resolver los conflictos de interés invocando técnicas como los análisis de costo-eficacia (Levin, 1983) y otros apelan, sin embargo, a procedimientos como el acuerdo negociado o el empleo explícito de teorías de la justicia (House, 1980).

EL PAPEL DE LA POLÍTICA

Tras estos años, la evaluación ha sido aceptada como una actitud política; es decir, una actividad que se ve afectada por fuerzas políticas y que tiene, a su vez, efectos políticos. Las dos cuestiones críticas que se plantean en este ámbito son las siguientes: a qué intereses sirve la evaluación y cómo son representados en ella.

Como acabo de señalar, en un principio se asumía que los intereses de todas las partes eran reflejados adecuadamente por las tradicionales medidas de resultados. Esta suposición fue cuestionada y se reconoció que diferentes grupos poseían diferentes intereses y que podían ser afectados de forma también diferente tanto por el programa como por la evaluación. En la literatura inglesa ha comenzado a utilizarse el término *stakeholders*, en el sentido de interesados o implicados (7) (aquéllos que tienen algún interés, que se juegan algo, en el programa analizado), de tal manera que representar las visiones y los intereses de los implicados en la misma evaluación es ya una práctica aceptada.

El concepto de evaluación por implicados o interesados (*stakeholders*) se basa en la teoría actualmente predominante de la democracia como equilibrio y pluralismo de élites; teoría que renuncia a formular cualquier juicio normativo y que mantiene que los actuales sistemas de partes en competencia y grupos de presión tienen la función democrática de equilibrar las distintas y cambiantes demandas políticas (MacPherson, 1987). Se cree que la mejor manera de ajustarse al contexto político en el que los evaluadores operan consiste en describir lo que otros valoran, porque la toma de decisiones depende de los valores mantenidos tanto por los políticos como por los implicados e interesados relevantes. Presumiblemente, estas partes usarán los resultados para tomar decisiones informadas. Se supone que ni los administradores políticos ni los evaluadores intervendrán para apoyar un interés particular determinado, sino sólo para aportar información que sea objetiva y neutral respecto a los intereses y valores en juego. El interés de los diferentes grupos se disolverá de algún modo en los valores de los que tienen que tomar decisiones y de todos los implicados.

Sin embargo, este enfoque de evaluación posee importantes limitaciones. Por ejemplo, en dos decisivas evaluaciones llevadas a cabo según este enfoque y financiadas por el Gobierno federal, la de *Cities in Schools* (8) y la del programa de Jesse Jackson *PUSH/Excel* (9), los evaluadores trabajaron justamente en contra de los

(7) *Stakeholder* es un término inglés, procedente del mundo del juego, que viene a significar «corredor de apuestas». Sin embargo, en el contexto de la literatura especializada en evaluación se usa más bien en el sentido de «apostador», aquél que se juega algo. El término *stake* se usa para referirse tanto a apuestas como, en un sentido más genérico, a intereses. (N. del T.)

(8) *Cities in schools* era un conjunto de proyectos y programas urbanos de asistencia y ayuda a jóvenes residentes en *ghettos*. El primero comenzó en la ciudad de New York y fue patrocinado políticamente por el matrimonio Carter. (N. del T.)

(9) La idea de *Push for Excellence* fue el fruto de una campaña lanzada por J. Jackson, a finales de los setenta, en las escuelas urbanas de secundaria, para ayudar a los jóvenes negros a apartarse de la droga y a motivarles en el estudio. (N. del T.)

intereses de los participantes y de los estudiantes beneficiarios de los programas; grupos a los que, se suponía, iban a servir, poniendo en cuestión, por ello, la justicia misma de estas evaluaciones (House, 1988; Stake, 1986). Además, los resultados de la evaluación del proyecto *PUSH/Excel* fueron utilizados no solamente para desacreditarlo, sino también para poner en entredicho la habilidad y la capacidad de Jessie Jackson para coordinar grandes empresas políticas, precisamente de cara a la, por entonces, próxima campaña presidencial. Según estas experiencias, los «implicados» no tienen igual poder de influencia y uso de la evaluación y no gozan tampoco de igual protección frente a ella.

Los problemas de encontrarse con intereses múltiples y de cómo deberían ser representados colocan la evaluación en el ámbito de la justicia social. Aunque se reconozca la existencia de diversos implicados en una evaluación con legítimos intereses y, a menudo, en colisión, la cuestión de cómo conjugarlos permanece sin ser resuelta todavía. La práctica de describirlos de forma neutral parece inadecuada y la coyuntura actual, por la que gran parte de la actividad evaluadora se desarrolla dentro de grandes instituciones (estando sujeta, por tanto, a la autoridad burocrática), añade, desde luego, nuevas presiones. La decisiva cuestión política se mantiene: ¿A los intereses de quiénes debe servir la evaluación?

SUMARIO

La evaluación se desarrolló originalmente como una estrategia para encontrar grandes soluciones a los problemas sociales, pero ésta ha resultado ser una aventura decepcionante y aleccionadora. El consenso ideológico inicial asumió que la solución para los problemas educativos se encontraba en la utilización de la metodología apropiada, que por entonces significaba medición cuantitativa de resultados empleando diseños experimentales, cuasiexperimentales o análisis muestral. Se aceptaba que diversos grupos sociales podrían verse representados a través de la medición clásica de rendimientos y objetivos educativos. Se asumía igualmente que los directores de los programas y los administradores políticos aceptarían de modo entusiasta los resultados de las evaluaciones, para poder así revisar o concluir el programa. Ninguno de estos supuestos ha resultado ser correcto.

A medida que el amplio consenso social se fue fragmentando, los evaluadores se volvieron hacia los métodos cualitativos, para poder recoger los puntos de vista de los participantes y de los clientes, es decir, de los «implicados» en los programas. Gradualmente, los evaluadores reconocieron que había muchos intereses que tener en cuenta en una evaluación y que algunos de ellos podrían estar en abierto conflicto entre sí. Como resultado emergió una concepción pluralista de la evaluación de programas; una concepción en la que los diversos y múltiples métodos, mediciones, criterios, perspectivas, audiencias e intereses se fueran considerando. Conceptualmente, la evaluación se desplazó desde una posición monolítica a otra pluralista, con la que se quería reflejar el cambio, del consenso al pluralismo, acaecido en la sociedad norteamericana. De qué manera

poder sintetizar, resolver y conjugar todas estas multiplicidades constituye todavía un problema formidable tanto para los evaluadores como para la sociedad en general. La evaluación, que fue inventada para solucionar nuestros problemas sociales, se encuentra afectada hoy en día, precisamente, por los mismos problemas que tenía que resolver.

BIBLIOGRAFÍA

- Alkin, M. C., *Debates on evaluation*. Beverly Hills, SAGE Publishing, 1990.
- Boruch, R. F. y Riecken, W. H. (Eds.), *Experimental testing of public policy*. Bopulder, CO, Westview Press, 1975.
- Bullock, A.; Stallybrass, O. y Trombley, S., *The harper dictionary of modern thought*. New York, Harper and Row, 1988 (edic. rev.).
- Campbell, D. T., «Reforms as experiments». *American Psychologist*, 19, 1969, pp. 409-429.
- Campbell, D. T. y Stanley, J. C., *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Chicago, Rand McNally, 1963 (traducción española en Amorrortu, Buenos Aires).
- Cook, T. D. y Shadish, W. R. Jr., «Program evaluation: The worldly science». *American Review of Psychology*, 37, 1986, pp. 193-232.
- Cronbach, L. J., *Designing evaluations of educational and social programs*. San Francisco, Jossey-Bass, 1982.
- Eisner, E. W., *The Educational imagination*. New York, McMillan, 1979.
- Guba, E. G. y Lincoln, Y. S., *Effective evaluation*. San Francisco, Jossey-Bass, 1982.
- Hodgson, G., *American in our time*. New York, Vintage, 1976.
- House, E. R., *Evaluating with validity*. Beverly Hills, SAGE Publishing, 1980.
- *Jesse Jackson and the politics of charisma: The rise and fall of the PUSH/Excel Program*. Boulder, CO, Westview Press, 1988.
- «Realism in research». *Educational Researcher*, 20 (8), 1991, pp. 2-25.
- House, E. R. et al., «No simple answer: Critique of the Follow Through Evaluation». *Harvard Educational Review*, 48 (2), 1978, pp. 128-192.
- Howe, K. y Eisenhart, M., «Standards for qualitative (and quantitative) research: A prolegomenon». *Educational Researcher*, 19 (4), 1990, pp. 2-9.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation. *Standards for evaluations of educational programs, projects and materials*. New York, McGraw Hill, 1981.
- Levin, H. M., *Cost-Effectiveness: A primer*. Beverly Hills, Sage Publications, 1983.

- Levy, F., *Dollars and dreams: The changing american income distribution*. New York, Russell Sage Foundation, 1987.
- Macpherson, C. B., *The rise and fall of economic justice*. Oxford, Oxford University Press, 1987.
- McLaughlin, M. W., *Evaluation and reform: The elementary and secondary act of 1965/Title I*. Cambridge, MA, Ballinger, 1965.
- Madaus, G. F. y Stufflebeam, D. L. (Comps.), *Educational evaluation: Classic works of Ralph W. Tyler*. Boston, Kluwer Academic Publishers, 1989.
- Patton, M. Q., «The evaluator's responsibility for utilization». *Evaluation Practice*, 9 (2), 1988, pp. 5-24.
- Rivlin, A. M., *Systematic thinking for social action*. Washington, DC, Brookings Institution, 1971.
- Rivlin, A. M. y Timpane, P. M. (Comps.), *Planned variation in education: Should we give up or try harder?* Washington, DC, The Brookings Institution, 1975.
- Suchman, E., *Evaluative research. Principles and practice in public service and social action programs*. New York, Russel Sage Foundation, 1967.
- Scriven, M. S., *The logic of evaluation*. Inverness, CA, Edgepress, 1980.
- Scriven, M. A., «Evaluación ideologías», en G. F. Madaus, M. Scriven y D. L. Stufflebeam (Comps.), *Evaluation models: Viewpoints on educational and human services evaluation*. Boston, MA, Kluwer-Nijhoff, 1983, pp. 229-260.
- Smith, J. K., «Quantitative versus interpretive: The problem of conducting social inquiry», en E. R. House (Comp.), *Philosophy of evaluation*, San Francisco, Jossey-Bass, 1983, pp. 27-51.
- Smith, N. L., «The Weiss-Patton debate: Illumination of the fundamental concerns». *Evaluation Practice*, 10 (1), 1989, pp. 5-13.
- Stake, R. E., *Quieting reform: Social science and social action in an urban youth program*. Urbana, IL, University of Illinois Press, 1986.
- Tyler, R. W. (1949), *Principios básicos del currículum*. Buenos Aires, Troquel, 1973.
- Weiss, C. H., «Evaluation for decisions: Is anybody there? Does anybody care?». *Evaluation Practice*, 9 (1), 1988, pp. 5-19.
- Williams, J. E., *A numerical taxonomy of evaluation theory and practice*. Los Angeles, University of California Graduate School of Education, 1989 (mimeo).

MONOGRAFICO

¿ES LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN EDUCATIVA UN EJERCICIO CONTRADICTORIO? (1)

HANS N. WEILER (2)

La tesis principal de este capítulo consiste en que las políticas de descentralización de los sistemas de dirección educativa, aunque en abstracto sean populares y urgentes, llevan en sí el germen de sus propias contradicciones. En concreto, en relación con algunos de los debates recientes sobre la educación noruega (Ministerio Real, 1987; OCDE, 1988; Lundgren, 1989), sostengo que hay una tensión fundamental entre la descentralización, por una parte, y la tendencia a reafirmar el control centralizado del sistema, por otra. Esta tensión se hace patente especialmente cuando se trata de la relación entre la descentralización y la evaluación.

Este argumento se está desarrollando junto a los antecedentes de revisión de algunos de los fundamentos favorables a la descentralización más generalmente defendidos y de demostración de cómo y por qué están sometidos a contradicciones importantes. Estas contradicciones no se resuelven fácilmente. Sin embargo, para enfrentarse a ellas sería útil que comprendiéramos mejor los tipos de actuación de las políticas de descentralización que se examinan en la segunda parte de este capítulo. Volveré a tratar explícitamente la precarie-

(1) Este estudio se basa en un documento preparado para el debate en una reunión internacional sobre el proyecto noruego *EMIL* (*La evaluación de ámbito nacional y la calidad de la enseñanza*), organizada por el Consejo de Investigación para las Ciencias Sociales Aplicadas de Noruega (NORAS) en Oslo durante los días 9 y 10 de mayo de 1989. Abarca y prosigue la argumentación de un trabajo anterior sobre *La educación y el poder: Enfoque comparado de la política de descentralización educativa*, presentado en un seminario internacional celebrado en la Universidad de Lulea (Suecia) en junio de 1988, publicado en las *Actas del seminario* (Johansson y cols., 1989, pp. 117-127) y refundido en *Educational Policy* (Weiler, 1989a).

(2) Universidad de Stanford. La redacción de este manuscrito se inició cuando su autor era profesor en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias del Comportamiento (CASBS) en 1988-1989. Deseo agradecer el apoyo recibido del Centro y de la Fundación Spencer.

dad de la relación entre la descentralización y la evaluación en la última parte del mismo (3).

LA ATRACCIÓN POR LA DESCENTRALIZACIÓN

En el vocabulario nacional e internacional de la política educativa, la «descentralización» ha sido una aspiración fundamental desde hace ya algún tiempo, junto a otras recurrentes como la «participación», la «igualdad de oportunidades», la «autonomía» y la «reforma». Por diversas razones parece que la noción de descentralización de los sistemas educativos que han desarrollado estructuras de dirección fuertemente centralizadas suscita una atención considerable en una amplia variedad de situaciones (Baumert y Goldschmidt, 1980; Bray, 1984; Kogan, 1979; Lauglo y McLean, 1985; McGinn y Street, 1986; Pri, 1987). En parte, esto es un reflejo de una cierta «periodicidad» a nivel internacional en las prioridades de la política educativa, según la cual, por ejemplo, un mayor énfasis en la igualdad y en la redistribución produce con el tiempo una mayor preocupación por la calidad y la excelencia, y en la que a los períodos de profundo arraigo de las ideas centralizadoras suceden firmes tendencias favorables a las modalidades de dirección descentralizada (Lundgren, 1989, p. 12). No obstante, el énfasis actual en la descentralización parece estar especialmente arraigado, a pesar de las considerables dificultades que existen para llegar a un acuerdo sobre lo que significa exactamente la «descentralización» en la práctica y a pesar de los logros tan poco alentadores que han obtenido los intentos reales de descentralización que se han emprendido.

Esta preocupación por la descentralización no se limita exclusivamente a la educación. Desde hace ya algún tiempo se está produciendo un debate importante sobre las posibilidades y las modalidades de descentralización, en general, de los sistemas políticos y económicos (Sharpe, 1979). Una parte especialmente interesante de la bibliografía se refiere a la cuestión de la descentralización y la planificación (Himmelstrand, 1981; Rucht, 1982) y a la descentralización en el contexto de la política de desarrollo (Cheema y Rondinelli, 1983; Conyers, 1984; Rondinelli y cols., 1984). Teniendo en cuenta el valor y el interés de estos análisis, ciertamente no es exagerado que Nelson Polsby considere la cuestión de la centralización y la descentralización como «uno de los más importantes y resonantes temas de la política contemporánea» (1979, p. 1).

Una buena parte de los estudios sobre la descentralización se basa en ejercicios de definición. Como parece poco razonable añadir más a esta serie de trabajos, este capítulo adopta un punto de vista relativamente amplio de la descentralización, considerándola «un medio de garantizar la amplia representación de intereses legítimos en la educación» (Lauglo y McLean, 1985, p. 5). Es importante

(3) Debo aclarar desde el principio que este capítulo no se propone presentar argumentos a favor o en contra de la descentralización. Lo que defiendo es la necesidad de comprender mejor la compleja dinámica política que suele afectar a las decisiones sobre la centralización y la descentralización.

la distinción propuesta por Conyers y colaboradores entre la descentralización «territorial» —en unidades «subnacionales» de menor tamaño— y la descentralización «funcional» —en organismos paraestatales, no gubernamentales, o en organismos privados— (1984, p. 187). En la argumentación que se propone en este capítulo, esta distinción se difumina ligeramente, pero se mantiene el énfasis en la dimensión territorial de la descentralización, o en lo que Polsby describe como «movimientos, impulsos, demandas, racionalizaciones, mandatos constitucionales o acuerdos gubernamentales orientados a sustraer poder de las entidades nacionales y delegarlo en entidades menores, con responsabilidades territoriales más restringidas» (1979, p. 2).

De acuerdo con esta amplia definición, en este capítulo se examinan en primer lugar diversas proposiciones que se utilizan normalmente para conceptualizar y racionalizar la idea de la descentralización. Después de llegar a la conclusión de que ninguna de estas proposiciones parece captar o analizar adecuadamente la dinámica política que rodea a la cuestión de la centralización y la descentralización, en la segunda parte de este capítulo se desarrolla un marco más adecuado para examinar la descentralización en relación con las nociones de gestión de conflictos y legitimación compensatoria. Desde esta perspectiva, la última parte del capítulo vuelve a la cuestión de la descentralización y la evaluación y muestra por qué la relación entre ambas es una relación especialmente precaria y, con bastante probabilidad, contradictoria.

PRINCIPALES ARGUMENTOS A FAVOR DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

Al analizar la cuestión de la descentralización de la dirección educativa se encuentran normalmente tres modelos o argumentos: *a)* el modelo de «redistribución», que está relacionado con la división del poder; *b)* el modelo de la «eficiencia», que trata de promover la eficacia en relación con el coste del sistema educativo mediante un despliegue y una gestión más eficientes de los recursos disponibles; y *c)* el modelo de las «culturas de aprendizaje», que hace hincapié en la descentralización de los contenidos educativos. Existen numerosas variantes de estos tres modelos, tanto en la literatura como en las políticas educativas de los distintos países (Lauglo y McLean, 1985, pp. 9-16; Rondinelli y cols., 1984, pp. 9-26). En ocasiones, los tres modelos se entremezclan, al menos en el ámbito de la retórica política. Sin embargo, se postulan esencialmente de acuerdo con tres fundamentos distintos para la descentralización de la dirección de los sistemas educativos; tratan de responder a dinámicas políticas y sociales diferentes y producir efectos distintos tanto en el sistema educativo como en su entorno.

Me propongo examinar estos tres modelos y los medios que se han utilizado para orientar la política educativa en diferentes contextos. Este análisis confirmará tanto la existencia como la utilidad de unos u otros. No obstante, demostrará asimismo que estos tres modelos, aunque por razones distintas, presentan graves deficiencias en lo relativo a una adecuada descripción y comprensión de la ten-

sión profunda que existe entre la centralización y la descentralización en la dirección educativa. Esta conclusión llevará a buscar modelos alternativos que proporcionen explicaciones más satisfactorias de la atracción que ejerce la política educativa de descentralización.

Descentralización y redistribución de la autoridad

En educación, como en otras áreas de la política, la autoridad se ejerce efectivamente de dos maneras: mediante la regulación de la conducta (individual e institucional) y mediante la asignación de recursos (humanos, materiales y económicos). Comúnmente, salvo importantes excepciones y variaciones, esta autoridad la ejercen el Estado y sus organismos.

Principalmente, aunque también existen excepciones importantes, se ejerce de forma bastante centralizada. En general, es el Estado el que establece las normas de calificación de los alumnos en sus distintos niveles, frecuentemente tanto para el ingreso como para el abandono de la institución educativa, y las normas para los profesores y el resto del personal educativo. Estas normas se establecen en forma de planes de estudios, criterios de examen o reglas de certificación y acreditación; además, aunque a veces con medios menos tangibles, las normas de calificación educativa se refuerzan mediante criterios de destreza y competencia para acceder a los distintos sectores del mercado de trabajo, incluidos los servicios públicos.

De forma análoga, el Estado ejerce su autoridad efectiva sobre la asignación de los recursos, al menos en la parte «pública» del sistema educativo, pero a menudo también sobre las instituciones «privadas», aunque parcialmente. A través de su autoridad presupuestaria, el Estado aborda la necesidad de recursos económicos del sistema educativo, pero tiende a controlar y regular asimismo el suministro de los recursos humanos debidamente calificados y de los recursos materiales como el suelo, el sitio, el equipo, el material didáctico, etc. El Estado ejerce una parte de su autoridad sobre la asignación de los recursos mediante el establecimiento de las normas de contribución a la educación por parte de otras entidades, como los alumnos, las familias, las autoridades locales y regionales, las organizaciones filantrópicas, etc. Aunque el control por parte del Estado sobre los recursos de las instituciones educativas privadas es menos directo (como ocurre en el amplio sector privado de la educación secundaria y universitaria en Estados Unidos), el Estado ejerce una gran influencia indirecta, pero bastante efectiva, sobre las condiciones de los recursos de la educación privada mediante medidas como las normas fiscales, de herencia, las corporaciones, la recuperación indirecta de costes, la «elegibilidad» de préstamos a los alumnos, etc.

Tanto la función reguladora como la función distributiva del Estado tienden a ejercerse de modo bastante centralizado; esto no siempre implica un único centro de autoridad (como a nivel nacional en Francia o Suecia o en la mayoría de los sistemas estatales socialistas de la Europa del Este), sino que puede implicar «centros múltiples», como en los sistemas federales de la República Federal de

Alemania, Estados Unidos, Suiza o Nigeria (4). Aunque el principio organizativo de la centralización es más moderado en los sistemas federales, se sigue aplicando de una manera muy similar a las unidades subnacionales (el *Land*, el cantón, etcétera) y con los mismos fundamentos.

Parece que el fundamento de las formas centralizadas de toma de decisiones en la educación es sorprendentemente similar en sistemas diferentes. Respecto a la función reguladora, el principal fundamento que se propone es la necesidad de normalización: los planes de estudios, las calificaciones y los exámenes deben ser razonablemente semejantes en todas las unidades nacionales o subnacionales para facilitar la movilidad, el intercambio de personal, el reconocimiento recíproco de los diplomas en regiones distintas, etc. Incluso en los casos (como en el sistema de «federalismo cooperativo» de la República Federal de Alemania) en los que la política educativa es competencia del segundo nivel de organización política (los *Länder*), se hacen grandes esfuerzos (a través de la Asamblea Permanente de los Ministros de Educación del Estado —*Kultusministerkonferenz, KMK*—) para normalizar los principales parámetros de la regulación educativa en todos los *Länder* con el fin de lograr una homogeneidad importante en todo el país (Baumert y Goldschmidt, 1980, pp. 1047-1050).

En cuanto a la autoridad distributiva del Estado, el argumento de la centralización se expresa de dos formas. Se supone que la asignación centralizada de recursos: *a)* promueve la igualdad, reduciendo o eliminando cualquier disparidad de recursos que pueda existir entre las diferentes partes del país, y *b)* aumenta la eficacia, desarrollando economías de escala y permitiendo una mayor movilidad de los recursos allá donde sean más necesarios. Cuando la responsabilidad de la financiación educativa de California y de algunos otros Estados de Estados Unidos se trasladó de forma bastante radical del ámbito local al estatal en la década de 1970 (Elmore y McLaughlin, 1982), uno de los argumentos claves para este cambio fue que reduciría el efecto de las disparidades en la base local del impuesto sobre la propiedad, del cual los distritos escolares locales habían obtenido tradicionalmente sus principales rentas.

Frente a los antecedentes de esta arraigada tradición y de una racionalización ostensiblemente coherente a favor de formas centralizadas de toma de decisiones en el ámbito de la educación, los intentos de redistribuir el ejercicio de la autoridad reguladora y distributiva mediante acuerdos más descentralizados han sido notables por su frecuencia, pero no por su éxito. En algunos casos, como demuestra el ejemplo de Estados Unidos, existe una tendencia contraria, es decir, a sustituir las estructuras de decisión más descentralizadas y localizadas por mayores grados de centralización, al menos en el nivel (estatal) intermedio; en Estados Unidos esta tendencia ha coincidido con un nuevo y significativo retraimiento del Gobierno federal en el ámbito de la política educativa activa durante

(4) En otras palabras, un sistema federal no está necesariamente «descentralizado» por el mero hecho de ser federal, simplemente tiene más de un «centro».

la administración de Reagan. Por otra parte, como demuestran los ejemplos de Noruega y otros países, existen casos serios y tangibles de descentralización de, al menos, algunas de las funciones del centro (Bray, 1984; McGinn y Street, 1986; OCDE, 1988). No obstante, incluso en estos casos es frecuente encontrar valoraciones diversas de la experiencia. El segundo estudio de la OCDE sobre la política educativa noruega, aunque celebra la valentía y la decisión de las reformas de 1987, observa «dificultades potenciales» en la descentralización respecto a la igualdad y a las normas (1988, pp. 40-41); McGinn y Street, tras examinar tres casos de iniciativas de descentralización en Latinoamérica (Perú, Chile y México), reafirma el papel fundamental que desempeña el «proyecto» político estatal para hacer que la descentralización consiga, o no, trascender el nivel de la mera retórica (1986, pp. 489-490).

Las principales propuestas de reforma en cuestiones como la del desarrollo de los planes de estudios han provocado a veces posturas muy arraigadas en grupos de padres o comunidades locales; como ocurrió en el debate sobre las directrices de planes de estudios (*Rahmenrichtlinien*) para las distintas áreas de asignaturas en algunos Estados de Alemania Occidental (Hameyer, 1978). No obstante, los ambiciosos planes del *Bildungsrat* de Alemania Occidental a comienzos de la década de 1970 a favor de una descentralización global de la dirección educativa se enfrentaron con dificultades políticas insuperables (*Deutscher Bildungsrat*, 1973; Weiler, 1989c) y no han tenido ninguna repercusión perdurable en los acuerdos estructurales para la dirección del sistema educativo de Alemania Occidental. Como en otros muchos países, en la República Federal de Alemania, la iniciativa local ha desempeñado un papel muy importante en la puesta en marcha de los proyectos de reforma global durante la década de 1960 y a comienzos de la década de 1970 —algunos de los experimentos iniciales con la *Gesamtschule*, modelo de enseñanza secundaria integrada, son un ejemplo que viene muy al caso (Weiler, 1983a, 1983b)—. Una vez más, sin embargo, esta iniciativa ha sido absorbida prácticamente en la actual estructura de dirección educativa centralizada y semi-centralizada.

El motivo de que esto sea así no es en realidad muy difícil de explicar en el marco de nuestro conocimiento teórico de la naturaleza del Estado moderno (Carnoy, 1984; Offe, 1984; Scase, 1980; Weiler, 1983a). La proposición de una auténtica participación en el poder del Estado para distribuir y regular afecta seriamente a dos condiciones esenciales para el mantenimiento de la autoridad del Estado, especialmente en las sociedades capitalistas avanzadas: a) la necesidad de mantener el control en condiciones de aumento y multiplicación de las tendencias «centrífugas» y de eliminación de obstáculos, y b) la necesidad de garantizar lo más eficazmente posible la reproducción de las relaciones sociales vigentes con la ayuda del sistema educativo. Ambas preocupaciones se oponen radicalmente a la noción de la división del poder que implica la descentralización: casi por definición, una división más amplia y difusa de la autoridad para regular y distribuir multiplica al mismo tiempo los niveles y las fuentes de control del sistema educativo (McGinn y Street, 1986, p. 489); de forma análoga, un sistema de dirección descentralizada tiende a introducir en los procesos de regulación y asignación intereses (como los de los padres y los de las comunidades locales) que

perturban la interacción, relativamente fluida y privilegiada, entre el Estado y los organismos de acumulación del capital (Naschold, 1974; Preua, 1975).

Teniendo en cuenta esta incompatibilidad fundamental entre la lógica de la división del poder de la descentralización y el interés del Estado moderno por mantener el control, no es sorprendente que las formas de descentralización que implican una auténtica redistribución de la autoridad sigan siendo bastante escasas en el mundo actual. Allí donde se las intenta aplicar tienden a provocar inquietud respecto a la pérdida de control o desembocan en dudas sobre si (en palabras de los analistas de la OCDE sobre la política educativa noruega) «las autoridades centrales tienen la seguridad de que, dada la ambiciosa tendencia hacia la descentralización (...), han conservado una participación suficiente en la configuración de la política» (1988, p. 51).

Descentralización y eficacia

El segundo argumento para introducir estructuras de dirección más descentralizadas se basa en la pretensión de que la descentralización puede aportar niveles elevados de eficacia en la gestión de los sistemas educativos (*World Bank*, 1988, pp. 10-11). Este argumento implica dos expectativas: *a*) que una mayor descentralización movilizaría y generaría recursos que no están disponibles en condiciones más centralizadas, y *b*) que los sistemas descentralizados pueden utilizar de forma más eficaz los recursos disponibles.

La primera de estas expectativas está relacionada con la posibilidad de incorporar al conjunto total de recursos disponibles para la educación otros recursos locales y privados no utilizados hasta ahora. Aunque existen indicios de esta estrategia en el mundo industrializado, se ha convertido en un rasgo especialmente característico del debate sobre la política educativa de los países en desarrollo, en gran medida gracias a la influencia del Banco Mundial (*World Bank*, 1980, pp. 71-72). Su razonamiento es el siguiente: Puesto que los sistemas descentralizados de dirección educativa implican activamente un amplio conjunto de instituciones y grupos sociales, se podría esperar que dichos grupos e instituciones aportaran recursos que en otras formas de dirección más centralizada no estarían disponibles o se habrían utilizado previamente para otras finalidades. Esta expectativa se refiere especialmente a las comunidades locales, de las que se espera que, a cambio de su mayor participación en la formulación de las decisiones educativas, expresen un compromiso más firme con la empresa educativa global, generando recursos adicionales para la construcción y el mantenimiento de las escuelas, los salarios de los profesores, etc. Otras expectativas semejantes, aunque algo más difusas, se asocian con una mayor participación del sector privado en la toma de decisiones y en la dirección educativa, de lo cual se espera también que lleve a comprometer más recursos privados para cubrir los costes totales de la educación.

La segunda expectativa que asocia la descentralización a la noción de una mayor eficacia tiene más relación con el modo en que se utilizan los recursos

que con la manera en que se generan. Este argumento reconoce que, a corto plazo, la descentralización puede producir una cierta pérdida de eficacia debida a la disminución de las economías de escala —una preocupación que, de todos modos, no parece haber impresionado demasiado al Gobierno noruego en su análisis de los aspectos financieros de la descentralización (*Royal Ministry*, 1987, p. 143); sin embargo, a medio y a largo plazo, se espera que los sistemas de dirección descentralizada utilicen de forma más prudente y eficaz los recursos disponibles. Ésto se basa en el supuesto de que la dirección descentralizada aumentará la familiaridad con las condiciones y necesidades locales; lo que, a su vez, conducirá a una mayor proporción entre la demanda y la oferta y, en consecuencia, a una utilización más equitativa de los recursos limitados (Cheema y Rondinelli, 1983, pp. 14-17).

La valoración de este argumento depende en gran medida de si se produce, o no, un intercambio favorable entre la pérdida de las economías de escala, por una parte, y la mejora de la eficacia en la utilización de los recursos, por otra. Aunque existen algunas pruebas de que el resultado es ciertamente favorable a una generación y una utilización más descentralizada de los recursos (Rondinelli y cols., 1989, pp. 69-72), el panorama global es todavía demasiado provisional para permitir una valoración definitiva. En el contexto de los países más pobres del Tercer Mundo, el dramático desgaste de los recursos básicos de los gobiernos nacionales puede impedir la implantación real de cualquier economía en los ámbitos local o regional a través de la descentralización (Bray, 1984, pp. 12-13; Cheema y Rondinelli, 1983, p. 16). En los países más ricos del mundo, el argumento sobre la utilización más eficaz de los recursos en situaciones de descentralización puede ejercer mayor peso. Pero el que llegue a tenerlo depende en gran medida de un análisis crítico del primer argumento sobre la descentralización y la eficacia que he expuesto anteriormente.

Este otro argumento, que se ha centrado en la posibilidad de generar recursos adicionales mediante la descentralización, contiene una premisa muy importante y, como ha mostrado en la sección anterior, relativamente precaria. Esta premisa es que las instituciones locales y privadas suministrarían recursos adicionales a cambio de una mayor participación en el proceso de elaboración e implantación de la política educativa. En otras palabras, y siendo bastante realistas, la expectativa de movilizar nuevos recursos depende de una división real del poder en el proceso de decisión: No es probable que las comunidades locales o las empresas privadas proporcionen recursos adicionales a un sistema educativo en el que tienen tan poca influencia como la que tenían anteriormente. Esta conexión retrotrae la cuestión de la movilización de los recursos al problema de la redistribución de la autoridad, sobre la que ya he expresado un gran escepticismo. Aunque la relación real entre la descentralización y la movilización de los recursos resulta más compleja, es razonable llegar a la conclusión de que si no se produce ninguna transferencia real de la influencia desde la autoridad central del Estado, es improbable que el ámbito local o el sector privado aporten nuevos recursos considerables.

La descentralización y las culturas de aprendizaje

Un tercer argumento, bastante distinto, a favor de la descentralización de los sistemas educativos se refiere a la naturaleza y los determinantes del proceso de aprendizaje. Esta argumentación se centra en la descentralización del contenido educativo y arguye que la descentralización «puede proporcionar una mayor sensibilidad a las variaciones locales» (Bray, 1984, p. 9) o, según el informe noruego para la OCDE, «(adaptar) los esfuerzos educativos a las condiciones locales, tanto en las actividades económicas locales como en el conocimiento y la comprensión de los rasgos peculiares de cada región» (*Royal Ministry*, 1987, p. 124). Desde esta perspectiva, la centralización tiende a provocar una incompatibilidad entre el medio de aprendizaje específico del alumno y de la escuela (que tiende a reflejar la cultura y las tradiciones locales y regionales), por una parte, y un programa o plan de estudios de aprendizaje definido centralizadamente, por otra. Una variante específica del mismo argumento se refiere al lenguaje de la enseñanza en las sociedades plurilingües, en las que se considera que la enseñanza inicial en la lengua materna del alumno, que probablemente sea una lengua local o subnacional, proporciona una conexión más funcional entre el aprendizaje en el hogar y en la escuela (Bamgbose, 1976).

Este aspecto parece ser bastante aceptado como ejemplo para el diagnóstico. Salvo en sociedades muy pequeñas o con una cultura muy homogénea, la mayoría de los países presenta considerables variaciones entre sus regiones, comunidades y grupos lingüísticos respecto a sus marcos culturales y sociales de aprendizaje. Los marcos de referencia para el estudio de la historia, la botánica, los estudios sociales y de otros campos varían evidente y significativamente entre el norte y el sur de Italia, los Estados de Alabama y California, Baviera y Berlín, el norte y el sur de Nigeria, París y Provenza, Oslo y la Finmark. Son diferencias de este tipo las que, en países como la República Federal de Alemania y los Estados Unidos, han respaldado históricamente la argumentación a favor de una estructura federal de la dirección educativa y de un margen, cuando menos, modesto de diferencias entre las regiones respecto a los contenidos educativos.

También en este caso parecen surgir prioridades opuestas. Por una parte, se reconoce la importancia de los entornos y medios de aprendizaje de las culturas peculiares (como el lenguaje); por otra parte, parece que las demandas de los mercados de trabajo y de los sistemas de comunicación modernos exigen competencias, destrezas y certificados más generalizados y uniformes tanto en el ámbito nacional como, por supuesto, en el internacional (*Royal Ministry*, 1987, pp. 144-145). La relación entre la cultura y el aprendizaje tiende a ser sustituida por la relación entre el aprendizaje y la tecnología: La primera (entre la cultura y el aprendizaje) tiende a aprovechar una noción del contenido del aprendizaje y de la educación más descentralizada y desagregada; por el contrario, la relación entre el aprendizaje y la tecnología tiende a exigir una mayor homogeneidad y uniformidad respecto a los contenidos educativos (Nandy, 1978/1979).

VALORACIÓN PROVISIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Al analizar los tres fundamentos o argumentos que se proponen con mayor frecuencia para defender una mayor descentralización de la dirección educativa, hemos esbozado hasta ahora un panorama bastante confuso. Aunque los tres fundamentos parecen tener cierto sentido desde el punto de vista abstracto, resulta que, tras un atento análisis, todos ellos poseen, en distinta medida, dificultades sustanciales en su fundamentación teórica, en su realización práctica o en ambas:

- a) Parece que la noción de descentralización como redistribución del poder es, en gran medida, incompatible con los intereses declarados del Estado moderno de mantener el control efectivo y descargar alguna de sus funciones claves relacionadas con el sistema de producción económica y de acumulación de capital.
- b) La descentralización como medio de promover la eficacia de la dirección educativa, al generar recursos adicionales y utilizar más eficazmente los recursos disponibles para tener algunas posibilidades en términos abstractos (especialmente respecto a la utilización de los recursos), parece que depende de premisas que, una vez estudiadas en mayor profundidad, son bastante precarias.
- c) Finalmente, la noción de la descentralización de los contextos y contenidos del aprendizaje para reconocer la diversidad y la importancia de los distintos entornos culturales en una comunidad se considera, en general razonable y válida. Al mismo tiempo, sin embargo, se enfrenta a las demandas contrarias de un tipo de aprendizaje que esté menos orientado a la especificidad de los contextos culturales y más a la universalidad nacional e internacional en relación con los modernos sistemas de tecnología y comunicaciones.

En consecuencia, persiste la cuestión de por qué, si la descentralización es una propuesta tan precaria y problemática, continúa teniendo una presencia tan amplia en los programas de las políticas y reformas educativas. En el siguiente apartado de este capítulo sugeriré una respuesta. Esta respuesta tiene que ver con el hecho de que, con independencia de los tipos de consideraciones que hemos analizado hasta ahora, un compromiso abierto con la descentralización de la dirección educativa comporta una considerable utilidad política. En este sentido, la descentralización se convierte en un instrumento importante tanto para la gestión del conflicto social como para lo que he denominado la «legitimación compensatoria». Creo que es este tipo de utilidad política la que tiende a mantener la noción de descentralización en el programa de la política educativa, independientemente de las contradicciones y dificultades que implica su implantación.

CONCEPCIONES ALTERNATIVAS DE DESCENTRALIZACIÓN

Como se ha demostrado en el apartado anterior, parece que algunos de los argumentos a favor de la descentralización educativa más ampliamente utilizados no sólo tienen una eficacia limitada como herramientas de la política, sino que además no son muy adecuados como bases teóricas para el análisis de lo que está ocurriendo en la política educativa. En el apartado siguiente se postulará que existen otras dos concepciones de la descentralización que describen más adecuadamente la dinámica política del argumento sobre qué grado de centralización o de descentralización debe haber en la dirección política. Estas concepciones alternativas tienen que ver con dos de los más serios desafíos con los que se enfrenta el Estado moderno: el aumento de los conflictos y la pérdida de legitimidad.

Descentralización como gestión de conflictos

No hay nada radicalmente nuevo y revelador en la observación de que los conflictos son endémicos en las sociedades modernas (Dahrendorf, 1959; Offe, 1984). Los teóricos de la política argumentan sobre las fuentes de conflicto y sobre la posibilidad y las formas de solución del mismo, pero no hay un desacuerdo importante con la tesis de la omnipresencia de conflictos en la sociedad contemporánea.

Sin embargo, aparte de esta observación general, la política educativa ha demostrado una tendencia particular hacia el conflicto. Pocas cuestiones políticas, salvo la energía nuclear y los temas de seguridad nacional e internacional, han provocado tanta controversia en tantas situaciones diferentes como la educación, especialmente en aquellas en las que se han propuesto cambios esenciales de la política educativa: el debate encarnizado sobre la introducción de las escuelas integradas en Gran Bretaña y en Alemania Occidental, la serie de enfrentamientos sobre la reforma universitaria en Francia desde 1968 al invierno de 1986/1987, los anteriores conflictos sobre la no segregación y los más recientes sobre la religión en las escuelas de Estados Unidos, la tensión entre la universalización de la enseñanza primaria y la ampliación de las enseñanzas secundarias y universitarias en muchos países en desarrollo. Estos y otros muchos ejemplos proporcionan amplias pruebas de la capacidad potencial de la política educativa para generar conflictos.

Tampoco es sorprendente que esto sea así. Después de todo, la educación está estrechamente interrelacionada con el tejido social, al menos de dos formas distintas: desempeña un papel fundamental en la asignación de funciones y posiciones sociales y, por tanto, en la determinación y el mantenimiento de las jerarquías sociales, y es el principal instrumento mediante el cual las sociedades transmiten sus valores y normas y los inculcan en las sucesivas generaciones de ciudadanos. La influencia conjunta de estas funciones convierte la educación en una cuestión crucial en toda sociedad y especialmente susceptible de controver-

sia y conflicto, sobre todo en los casos en los que, como ocurre en la mayoría de las sociedades modernas, existe un desacuerdo sustancial y profundo tanto sobre la naturaleza de las relaciones sociales deseadas, como sobre las bases normativas del comportamiento humano y social.

Por consiguiente, el conflicto es un elemento constante en el desarrollo de la política educativa de la mayoría de los países y tiende a hacerse especialmente intenso en los planes de reforma del sistema educativo que tengan cierta importancia (Weiler, 1985). Pocas de estas controversias pueden resolverse realmente por decreto; no desaparecerán simplemente porque alguien diga que desaparezcan de una manera más o menos autoritaria. Así pues, el ejercicio del control central no se considera, por lo normal, una herramienta especialmente útil para abordar tales conflictos. Por el contrario, cuanto mayor sea la tenacidad con la que se defienden distintas y conflictivas posturas sobre cuestiones claves de la política educativa, tanto más probable será que el ejercicio del control central genere suficiente resistencia para amenazar aún más la viabilidad del sistema político; la explosión de protesta pública de 1984 por el control de las escuelas privadas francesas sirve de recordatorio (Weiler, 1988a). En consecuencia, mientras que la resolución y la eliminación de conflictos mediante el «hágase» del centro se muestran poco realistas, la *gestión* de los conflictos resulta un desafío importante para la política educativa. Si los conflictos políticos educativos tienden a ser de tal calibre que sólo pueden gestionarse, pero no resolverse, la habilidad para gestionar los conflictos se convierte en un importante requisito previo para el «éxito» de una política. En este contexto entiendo por «éxito» el mantenimiento de una coexistencia abierta y razonablemente pacífica entre diferentes objetivos de la política, impidiendo que el sistema se enfangue en continuos enfrentamientos y convulsiones y optimizando, al mismo tiempo, la utilidad de los conflictos para mantener y promover la vitalidad y el vigor del sistema educativo.

Es en este contexto en el que la descentralización de la política educativa se convierte en una estrategia muy importante para abordar situaciones enormemente conflictivas. La ventaja evidente de la descentralización, desde el punto de vista de la gestión de conflictos, es que permite al Estado difundir las fuentes del mismo e intercalar filtros adicionales de aislamiento entre los conflictos y el resto del sistema. Un ejemplo clásico (y obvio) de la utilización de esta estrategia fue la reorganización de la Universidad de París tras los «sucesos» subversivos de las manifestaciones estudiantiles de mayo de 1968. Mediante la división de la anteriormente unificada macrouniversidad de París en una docena, o más, de entidades separadas, de tal modo que los principales elementos insurgentes y disidentes quedaron concentrados y aislados en dos de estas entidades (Vincennes, que después se llamaría Vincennes-Saint Denis, y Nanterre), el impulso del movimiento de protesta fue eficazmente aminorado y canalizado en estructuras paralelas que podían ser contenidas y vigiladas más fácilmente (Prost, 1981, pp. 272-319).

El modesto grado de descentralización existente en el sistema federal de dirección educativa en la República Federal de Alemania ha desempeñado un pa-

pel similar en el conflicto por la introducción de las escuelas integradas (*Gesamtschulen*) hacia finales de la década de 1960 y en la década de 1970.

Incluso con este factor de difuminación, seguía habiendo un considerable grado de conflicto; podemos imaginarnos fácilmente hasta qué punto el conflicto por esta cuestión, especialmente sensible, habría sido mucho más intenso si se hubiera producido en el marco de un sistema unitario y centralizado de política educativa. En realidad, el hecho de que los *Länder* de diferentes convicciones políticas tuvieran una amplia libertad para actuar de manera autónoma en la introducción, o no, de las escuelas integradas contribuyó a difuminar y confundir suficientemente la cuestión como para impedir que fuera el detonante político en el que podría haberse convertido. Sin embargo, en una visión retrospectiva se debe observar, asimismo, que esta difuminación de la iniciativa reformista contribuiría igualmente a la derrota definitiva de la reforma para la escuela integrada; juzgando al menos el ejemplo alemán, la descentralización no siempre ni necesariamente funciona a favor de la implantación de las reformas polémicas (Eliason y Weiler, 1989).

La aptitud para establecer nuevas formas de dirección descentralizada (como en el ejemplo de París) o para utilizar las ya existentes (como en Alemania Occidental) supone un añadido importante a la capacidad del Estado para gestionar y contener los conflictos que suelen surgir en torno a las cuestiones de política educativa. No obstante, estos ejemplos destacan, asimismo, los costes sustanciales que implica el uso de la descentralización en situaciones de enorme conflictividad. Aunque la descentralización puede contener, y contiene, y puede aislar, y de hecho aísla, las fuentes de conflicto, tiende también a fragmentar los movimientos de reforma y priva a todo el sistema del estímulo innovador global de las propuestas de cambio y reforma; de nuevo, la reforma de la *Gesamtschule* en Alemania Occidental sirve de ejemplo apropiado al caso. En otras palabras, la descentralización como instrumento para la gestión de conflictos también tiende a servir, intrínseca y tal vez involuntariamente, como un instrumento para reducir la innovación y el cambio a fenómenos localizados de escasa repercusión.

La descentralización como legitimación compensatoria

En el apartado anterior se ha analizado el interés del Estado por desarrollar su capacidad de gestión de los conflictos. Este apartado comienza con la premisa siguiente, distinta, pero relacionada con la anterior: El Estado moderno se enfrenta a un grave desafío a causa del desgaste de su propia legitimidad. La base teórica de este argumento tiene una historia amplia y compleja que se remonta a los trabajos de Max Weber y llega a mis propias aportaciones más recientes (1983a, 1985, 1988a) y a las de Crozier y cols. (1975), Habermas (1975), Offe (1984), Wolfe (1977) y otros. Para continuar con nuestro argumento, bastará reafirmar la premisa básica que se deriva de esta genealogía teórica: El Estado moderno, por razones relacionadas con el volumen y la naturaleza de las demandas que se le plantean, se enfrenta a una «deslegitimación de su autori-

dad» cada vez más grave (Crozier y cols., 1975, pp. 162-163) y a desafíos cruciales respecto a la «validez de su reconocimiento» (Habermans, 1979, p. 178). En otras palabras, la base normativa de la autoridad del Estado se ha hecho cada vez más precaria.

Además de esta premisa sobre la precariedad de la legitimidad y la credibilidad del Estado, doy por sentado que quienes actúan en su nombre (políticos, legisladores, responsables de la formulación de políticas, administradores expertos) son conscientes de este desgaste de la legitimidad del Estado y tienen interés en conservar o recuperar este bien preciosísimo en el que descansa, después de todo, la credibilidad de sus propias acciones. Este supuesto me ha llevado a sugerir en algunos de mis trabajos anteriores que quienes establecen las políticas consideran importantes no sólo los resultados que alcanzarán dichas políticas (mayor igualdad, escuelas más eficientes, mayor empleo para los graduados), sino también el modo en que estas políticas afectarán a la búsqueda de una mayor legitimidad. En otro trabajo he examinado diversas estrategias políticas, tratando de desarrollar aún más esta noción de la «legitimación compensatoria». En él descubrí que entre las estrategias que tienen (o se considera que tienen) una afinidad específica con la cuestión de la legitimidad abundan especialmente la utilización de la investigación y del conocimiento de expertos, la utilización o, al menos, la evocación de los procedimientos de planificación racional y la participación de instituciones legales (Weiler, 1983a, 1983b).

Entre estas estrategias políticas, que podrían servir como supuestas fuentes de legitimación compensatoria, la descentralización bien puede desempeñar un papel considerablemente importante, por dos razones. Parece que el problema de la legitimidad del Estado moderno reside, al menos en parte, en su naturaleza supercentralizada (real o percibida como tal), en su alejamiento de la «base» del sistema político, en su «monolitismo», en su incapacidad estructural para atender a los importantes cambios dentro de la sociedad y en la calidad frecuentemente «impersonal, coercitiva y deshumanizadora» de su administración burocrática (Freedman, 1978, p. 262). Si esta valoración es correcta, se consideraría una fuente potencial de aumento de la legitimidad todo aquello que pudiera hacer que el Estado apareciera como menos centralizado y monolítico y más atento a los cambios internos de las necesidades y de las situaciones.

La segunda razón está más directamente relacionada con la educación. Por motivos ya mencionados en la primera parte de este capítulo, existe una especial preocupación en muchas sociedades modernas por las consecuencias negativas de los sistemas educativos ampliamente centralizados. El resurgimiento del regionalismo cultural, de las lenguas locales y los dialectos, de las tradiciones culturales y folklóricas y de las alternativas subnacionales a la idea nacional de identidad cultural ha provocado un mayor énfasis en los límites de la educación centralizada. Estos factores han reforzado aún más (y han sido reforzados por) la percepción de que los sistemas estatales centralizados tienden a constituir un obstáculo mayor para la expresión democrática que los sistemas descentralizados.

Por consiguiente, la idea de la descentralización contiene una doble utilidad que la hace particularmente atractiva, desde el punto de vista de la legitimación compensatoria, y puede explicar muy bien el firme compromiso de muchos países con la idea de la descentralización. Evidentemente, el problema surge al valorar el intercambio entre las ventajas del aumento de la legitimidad y los inconvenientes de la pérdida de control. Como ya he señalado con anterioridad, toda descentralización real (entendida como una distribución auténtica del poder de asignación y regulación entre los niveles directivos) implica ciertamente una pérdida de control. Si es verdad que la descentralización representa también la atractiva expectativa de la legitimación compensatoria en un momento en el que existe una gran escasez de legitimidad, el Estado moderno tiene como gran desafío la reconciliación de estos dos objetivos opuestos: mantener en lo posible el control (centralizado) del sistema y al mismo tiempo mostrarse, cuando menos, comprometido con la descentralización y, por tanto, obtener las ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia. La frecuente oscilación entre las modalidades centralizada y descentralizada del comportamiento político o, para ser más exactos, entre la retórica descentralizadora y el comportamiento centralizador puede tener su raíz en esta difícil tarea de traspasar la tenue línea que separa los imperativos opuestos del control y la legitimidad.

DESCENTRALIZACIÓN Y EVALUACIÓN

Desde esta perspectiva de valoración crítica de las políticas de descentralización, me gustaría examinar a continuación la relación que existe entre la descentralización y la evaluación, que aparece con tanta frecuencia en el debate político actual de muchos países, incluida Noruega. Sostengo que esta relación es problemática por tres razones diferentes, pero interrelacionadas, cada una de las cuales se remonta a algunas de mis observaciones anteriores. Estas razones son las siguientes:

- a) Las sociedades pluralistas modernas se enfrentan a una falta de consenso cada vez mayor sobre los objetivos de la educación y, por tanto, sobre los criterios de evaluación del rendimiento de los sistemas educativos (5).
- b) Existe, a pesar de las protestas en sentido contrario, una relación estrecha e inevitable entre la evaluación y el control, que es difícil de reconciliar con las premisas básicas de la descentralización.
- c) La evaluación suele considerarse y utilizarse como un medio de «legitimación compensatoria» por derecho propio, esto es, por su capacidad de legitimación más que de información.

(5) Con el establecimiento de un sistema de evaluación de ámbito nacional, esta dificultad solamente se enmascara, pero no se resuelve realmente.

Según esto, no debería existir ningún problema. ¿No debería ser posible evaluar un sistema educativo descentralizado del mismo modo que un sistema educativo centralizado? ¿No se podría discernir de la misma manera en una situación centralizada o descentralizada si los profesores enseñan lo que se supone que deben enseñar, si los alumnos aprenden lo que se supone que deben aprender, si los servicios están limpios o si la contabilidad está actualizada?

Tras un detenido examen, la respuesta no es tan fácil. Ciertamente existen situaciones en las que una serie de criterios de actuación son igualmente válidos y aceptables en las distintas partes y los diversos sectores de una sociedad y, en consecuencia, pueden ser útiles como base para un sistema global de evaluación sobre el rendimiento educativo. Es probable que apenas haya desacuerdo sobre lo que hay que examinar al valorar la calidad material de un centro escolar, o en la determinación del grado de salud de los escolares o la puntualidad del personal, aunque pueden existir diferencias sobre la importancia relativa que se conceda a cualquiera de estas mediciones.

No obstante, aparte de esto, las cosas suelen ser más problemáticas. Las expectativas sobre los logros de los sistemas educativos varían considerablemente no sólo de unas sociedades a otras, sino también entre las distintas regiones, entre los grupos y clases de todas las sociedades, excepto las más homogéneas. Las sociedades plurilingües se enfrentan al dilema de decidir qué lengua o lenguas deben gozar de prioridad en el sistema educativo; los grupos que participan más activamente en el comercio exterior considerarán más importante el dominio de lenguas internacionales (y métodos modernos de contabilidad y gestión) que la preservación de las tradiciones culturales y las lenguas locales autóctonas. Aquellos cuyos hijos crecen en un ambiente más privilegiado y pleno de estímulos juzgarán un sistema educativo más por la manera en que cultive adecuadamente el talento y la aptitud sobresaliente, mientras que los padres con hijos menos privilegiados concederán mayor importancia a la capacidad del sistema para promover oportunidades de aprendizaje más justas para un mayor número de personas. Incluso algo tan manifiestamente deseable y universalmente válido como la competencia en el manejo de la tecnología resulta objeto de profundos desacuerdos cuando se supera la premisa bastante simplista de que la aptitud matemática es importante (Nandy, 1978/1979). Según el informe del Gobierno noruego para el segundo análisis, por Estados, de la OCDE, no sólo existen tensiones entre los criterios de «relevancia y utilidad práctica», por una parte, y «calidad», por otra, sino también la propia noción de «calidad» está «sujeta a interpretaciones enormemente distintas» (*Royal Ministry*, 1987, p. 145). Esto implica reconocer que se trata de una noción tan extraña (especialmente en las declaraciones oficiales sobre educación) como intuitiva. Más frecuentemente, la engañosa facilidad de las pruebas normalizadas parece haber seducido a muchas personas del entorno de la política educativa que aceptan supuestos bastante simplistas sobre el modo en que debe concebirse y medirse la «calidad» educativa. El establecimiento, tanto en los círculos nacionales como en los internacionales, del rendimiento cognitivo como la úni-

ca medición legítima de los resultados educativos presenta algunas de las características propias de una exagerada simplificación (Weiler, 1988b).

El ejercicio masivo de la evaluación que acompañó al programa de la escuela integrada experimental (*Gesamtschule*) en la República Federal de Alemania en la década de 1970 proporciona un ejemplo ilustrativo de en qué medida la falta de consenso en los objetivos educativos afecta a la evaluación. El punto de partida fue el supuesto de que se necesitaba una base científica para tomar una decisión sobre el mantenimiento del sistema tradicional de triple escala de la enseñanza postelemental o la introducción de una escuela secundaria integrada. Sobre esta base se elaboró un programa de evaluación para comparar experimentalmente el rendimiento de los dos tipos de escuela, utilizando el sistema convencional como grupo de «control» y las escuelas integradas piloto como grupo de «ensayo» (Weiler, 1983a, 1989b). El programa no podía haber sido financiado con mayor generosidad ni gestionado por el personal con mayor profundidad, rigor y competencia. Y a pesar de todo, después de todos los hechos y todas las palabras, cuando se publicaron los resultados de la comparación del rendimiento de los dos tipos de escuelas, ambas partes reclamaron, con cierta razón, que los datos confirmaban su teoría. Quienes habían defendido desde siempre el mantenimiento del sistema actual, por la razón de que cumplía perfectamente su función de producir excelentes resultados, vieron confirmadas completamente sus convicciones por los datos relativos al rendimiento de los alumnos inteligentes del selectivo *Gymnasium*; al mismo tiempo, los defensores de la *Gesamtschule*, más interesados por una mayor igualdad de oportunidades educativas y por el aumento del nivel educativo de grupos más amplios de alumnos menos privilegiados, descubrieron que la escuela integrada funcionaba bastante mejor de lo que habían previsto (Eliason y Weiler, 1989; Weiler, 1989b). De hecho, los dos marcos de referencia resultaron tan absolutamente irreconciliables que la comisión federal de los *Länder*, creada para supervisar el programa experimental, después de remitir sus resultados en 767 páginas, llenas de laboriosos detalles, se declaraba incapaz de formular una valoración de los resultados que pudiera ser aceptada por todos sus miembros (*Bund-Länder-Kommission*, 1982, pp. 19-20). En realidad, los hallazgos eran bastante más complejos de lo que sugiere esta descripción simplista, pero queda suficientemente claro el dilema básico de los sistemas de evaluación educativa en el ámbito de los objetivos en situaciones de desacuerdo sustancial: Cuando existe una pluralidad de objetivos irreconciliables, es probable que la evaluación, en el mejor de los casos, no permita formular conclusiones y que, en el peor de los casos, sea una fuente de nuevos conflictos.

La descentralización está relacionada con este dilema de una manera relativamente ambivalente. En cierto sentido, es probable que un sistema de dirección descentralizada haga aflorar más claramente un cúmulo de prioridades sobre los objetivos educativos, haciendo que la evaluación adopte una modalidad más compleja y menos normalizada que la que adoptaría por sus propias inclinaciones. Sin embargo, en otro sentido, la misma complejidad y la «mezcolanza» de un sistema descentralizado (como parece ocurrir en los actuales debates en Noruega) pueden provocar inquietudes que, a su vez, desemboquen en nuevas

demandas de evaluación, precisamente en beneficio del restablecimiento de un cierto grado de homogeneidad y de «afirmación de las normas nacionales» (OCDE, 1988, p. 41).

Evaluación, información y control

La relación entre la descentralización y la evaluación también es problemática en otro sentido. La evaluación rara vez es una actividad desinteresada, y mucho menos en un ámbito como el de la educación, en el que los valores y la posición desempeñan un papel de una importancia crucial. Aunque la evaluación se realiza sobre la adquisición de conocimientos, ésta no es, en absoluto, la única finalidad de la evaluación. No resulta sorprendente que aparezca continuamente una ambigüedad fundamental sobre esta cuestión en los debates y en los escritos sobre la descentralización que se producen en Noruega. El informe del Gobierno a la OCDE no concede gran importancia a la cuestión de la evaluación, al indicar que la escasa inspección que solía haber se estaba orientando hacia «servicios de apoyo pedagógico» (*Royal Ministry*, 1987, p. 101) y al señalar, aparentemente sin demasiado entusiasmo, «las peticiones políticas de un mayor control central sobre el núcleo del plan de estudios y los indicadores de rendimiento» (*ibíd.*, p. 144). Por el contrario, este tipo de peticiones tiene una amplia presencia en el informe de los examinadores de la OCDE (OCDE, 1988), en el que se refleja una auténtica inquietud por la cuestión de la evaluación. A pesar de la declaración de que «estamos preocupados no por la reintroducción de controles nacionales, sino por el análisis de métodos mediante los cuales puedan establecerse y difundirse mejor en Noruega normas adecuadas de práctica educativa» (*ibíd.*, p. 45), los examinadores están, de hecho, bastante inquietos por la «falta de un papel ideológico claro por parte del Ministerio» (*ibíd.*, p. 43) y especialmente por el hecho de que «no existe un sistema eficaz de supervisión de las normas» (*ibíd.*, p. 40). Esta inquietud les lleva a defender una nueva apreciación del papel del «centro», esto es, del Gobierno nacional, que debería «consolidar su influencia estableciendo normas cuyo cumplimiento se espera de todas las autoridades locales y de sus escuelas, mediante la creación de medios de supervisión y evaluación y mediante la publicación de sus evaluaciones» (*ibíd.*, pp. 40-41). En efecto, distinguen entre el poder «normativo» del centro en un sistema descentralizado y su poder «prescriptivo» en contextos más centralizados (*ibíd.*, p. 44), pero esta distinción tiende a difuminarse en gran medida. Parece claro que en las cuestiones claves, ya mencionadas, de la asignación de los recursos y la determinación de los planes escolares consideran que el centro tiene la función esencial de establecer normas vinculantes de ámbito nacional.

Es esta postura, precisamente, la que crea uno de los dilemas fundamentales en la relación entre la descentralización y la evaluación. La evaluación se convierte en un instrumento evidente y básico de control e intervención, en el sentido de que trasciende el mero acopio de información sobre los alumnos, las escuelas y los profesores y actúa no sólo publicando dicha información, sino tam-

bién interpretándola autoritariamente de acuerdo con ciertas normas. En Estados Unidos tenemos los *Scholastic Achievement Tests* (SAT, Pruebas de Rendimiento Académico), normalizados a nivel nacional, de los que se examina la mayoría de los alumnos de las escuelas secundarias, como método de selección para el ingreso en los *colleges*. Cuando la prensa local publica cada año las puntuaciones medias de los SAT de cada escuela secundaria de mi región californiana, este informe es esperado con impaciencia por padres, profesores y alumnos. Y, lo que es más importante, indica asimismo, tanto a los «ganadores» como a los «perdedores» en dicha selección, lo que es importante en la educación y qué direcciones deben tomar los ganadores, si quieren mantenerse en la cumbre, y los perdedores, si quieren alcanzarla. Y cuando, a continuación, desde un lugar tan importante como la Casa Blanca se invocan en especial las comparaciones a nivel internacional del rendimiento en matemáticas y en ciencias como factores determinantes del futuro de la nación, el mensaje no sólo queda perfectamente claro, sino que se le añade un decisivo factor de fuerza, tanto real como simbólica. En este caso, la «evaluación» no es solamente el acopio y la difusión de información; también tiene que ver con la interpretación autoritaria de las normas y es, cuando menos, un instrumento de control de los objetivos y las prácticas educativas tan eficaz como cualquier otro, que yo haya visto utilizar por el Ministerio de Educación de un país fuertemente centralizado.

Este bien puede ser el método deseado por cualquier país; lo que estoy afirmando ahora es que esta concepción de la evaluación se opone intrínsecamente a la noción y a la práctica de la descentralización como delegación auténtica de poder. La evaluación entra en una relación competitiva con las premisas básicas de la descentralización, en el sentido de que su fin último es «hacer valer las normas de ámbito nacional» para el funcionamiento de escuelas, alumnos y profesores; desde esta perspectiva se comprende mejor la inquietud de las autoridades noruegas sobre el hecho de que «unas medidas de control más estrictas pueden destruir fácilmente el justo equilibrio entre los diferentes objetivos de la política educativa» (*Royal Ministry*, 1987, p. 105).

Evaluación y legitimación compensatoria

La tercera observación sobre el carácter problemático de la evaluación se remonta a mi anterior argumento sobre «la descentralización como legitimación compensatoria». Ahora propongo un argumento similar sobre el papel de la evaluación. Mi opinión es que la evaluación, a consecuencia del predominio de la racionalidad científica en nuestro panorama mundial contemporánea, disfruta de un elevado nivel de prestigio como elemento del proceso político. Deseo señalar que este prestigio es el que convierte la evaluación en un objetivo tan perfecta y virtualmente irresistible para quienes buscan nuevas fuentes de legitimación del proceso político y sus resultados. Tengo pocas dudas de que la creciente presencia de la evaluación en el discurso y en la práctica de las políticas se debe en gran medida a su capacidad (real o aparente) para conferir al proceso político el valor añadido de la respetabilidad científica; en el

proceso político, en cualquier ámbito, la inclusión de disposiciones explícitas sobre una evaluación sistemática y rigurosa se ha convertido en una señal de integridad y se considera una manera eficaz de proporcionar mayor legitimación a un proceso que a menudo tiene una necesidad perentoria de una credibilidad tranquilizadora. No estoy plenamente de acuerdo con Lundgren, cuando otorga «capacidades míticas» a la evaluación, pero ciertamente no se equivoca al considerar que una de las principales funciones de la evaluación es el mantenimiento de «la creencia en un paradigma racional para la formulación de las políticas» (1989, p. 33). Esta relación entre la evaluación y la legitimación se ha hecho especialmente importante en el ámbito de la política de planes de estudios, que se ha enfrentado a problemas específicos de legitimación (sobre todo, en el marco de las reformas de planes de estudios globales) y ha presenciado la aparición del instrumento de la evaluación sistemática como uno de los medios para enfrentarse con dichos problemas (Hameyer y cols., 1976; Raschert, 1977; Weiler, 1989c; Wulf, 1975).

Es importante señalar que esta argumentación traslada la cuestión de la evaluación a un contexto completamente distinto. Siempre y cuando sea cierta mi sugerencia de que la evaluación se está considerando como una estrategia de legitimación compensatoria, la importancia de la misma radica no tanto en la perspicacia que genera y en las mejoras que hace posibles, sino también, cuando menos, en la connotación de solidez y respetabilidad científica que confiere al proceso político, independientemente, en la práctica, de sus resultados. Esto no quiere decir que la función legitimadora de la evaluación sea la más importante para cualquiera que hable de la evaluación o la recomiende. Sin embargo, sugiere la necesidad de una toma de conciencia mucho mayor sobre la multiplicidad de situaciones a las que se puede aplicar, y se está aplicando, el argumento de la evaluación. Nos guste o no, la evaluación es un proceso profundamente político y su posible utilización para legitimar la autoridad de quien la realiza (esto es, el Estado) es un componente esencial de este proceso: «Todo diseño de evaluación tiene la posibilidad de realinear el poder político y redefinir cuál es el conocimiento fiable» (Noblit y Eaker, 1989, p. 127; Palumbo, 1987). Actuar como si la evaluación fuera una actividad técnica, descriptiva y, por tanto, «neutral» la convertiría en irrelevante o engañosa.

CONCLUSIÓN

La comprensión de la dinámica de la centralización y la descentralización de la política educativa exige trascender el tipo de argumentos que se proponen habitualmente para defender una mayor descentralización. Descentralizar la elaboración y la aplicación de la política educativa influye de manera muy importante en la naturaleza y los intereses del Estado, sobre todo, en su capacidad para afrontar el doble problema del conflicto político y el desgaste de su propia legitimidad. En relación con estas dos cuestiones, la idea de la descentralización se muestra esencialmente ambivalente y precaria y representa uno de los dilemas más profundos e insolubles para el Estado.

Este dilema se agudiza especialmente cuando se intenta reconciliar los fundamentos opuestos de la descentralización y la evaluación. Por razones que tienen que ver con la pérdida de consenso sobre los objetivos educativos (junto a la fuerza real o simbólica con la cual la difusión y la interpretación de los resultados de la evaluación influyen en un sistema educativo) y con el carácter profundamente político de la misma, esta reconciliación parece una tarea noble, pero extraordinariamente difícil. En el análisis último, tanto la descentralización como la evaluación están relacionadas con el ejercicio del poder, y siempre existe la posibilidad de que el poder al que renuncia, por una parte, la descentralización lo pueda recuperar, por otra, la evaluación. La reconciliación de ambas bien puede resultar un ejercicio contradictorio.

BIBLIOGRAFÍA

- Bamgbose, A., *Mother Tongue Education: The West African Experience*. Londres, Hodder and Stoughton, 1976.
- Baumert, J. y Goldschmidt, D., «Centralisation and decentralisation as determinants of educational policy in the Federal Republic of Germany (FRG)». *Social Science Information*, 19 (6), 1980, pp. 1029-1980.
- Bray, M., *Educational Planning in a Decentralised System: The Papua New Guinean Experience*. Sidney University Press, 1984.
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung. *Modellversuche mit Gesamtschulen: Auswertungsbericht der Projektgruppe Gesamtschulen*. Bühl/Baden, Konkordia, 1982.
- Carnoy, M., *The State and Political Theory*. Princeton University Press, 1984.
- Cheema, G. y Rondinelli, D. (Eds.), *Decentralisation and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills, Sage, 1983.
- Conyers, D., *Decentralisation and Development: A Review of the Literature, Public Administration and Development*, vol. 4, 1984, pp. 187-197.
- Crozier, M. J.; Huntington, S. P. y Watanuki, J., *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracy to the Trilateral Commission*. Nueva York, University Press, 1975.
- Dahrendorf, R., *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford University Press, 1959.
- Deutscher Bildungsrat, *Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen. Teil I: Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern*. Bonn, Bildungsrat, 1973.
- Eliason, L. C. y Weiler, H. N., *The Politics of Educational Reform in Western Europe: Do Policy Systems Learn from Past Experience?* Documento preparado para el Encuentro Anual de la Western Political Science Association, Salt Lake City, Utah, 30 de marzo a 1 de abril, 1989.

- Elmore, R. F. y McLaughlin, M. W., *Reform and Retrenchment: The Politics of California School Finance Reform*. Cambridge, Massachusetts, Ballinger, 1982.
- Freedman, J. O., *Crisis and Legitimacy: The Administrative Process and American Government*. Cambridge University Press, 1978.
- Habermas, J., *Legitimation Crisis*. Boston, Beacon, 1975.
- *Communication and the Evolution of Society*. Boston, Beacon, 1979.
- Hameyer, U., *Innovationsprozesse: Analysemodell und Fallstudien zum sozialen Konflikt in der Curriculumrevision*. Weinheim, Basel, Beltz, 1978.
- Hameyer, U. y cols. (Eds.), *Bedingungen und Modelle der Curriculuminnovation*. Weinheim, Beltz, 1976.
- Himmelstrand, U. (Ed.), *Spontaneity and Planning in Social Development*. Beverly Hills, California, Sage, 1981.
- Johansson, H.; Lundgren, U. P. y Popkewitz, Th. S. (Eds.), «Proceedings of the Symposium in Pedagogics» (12-15 June, Lule, Suecia), *Challenge Future Through Your Culture*. Lule, CENTEK, 1989.
- Kogan, M., *Education Policies in Perspective: An Appraisal*. París, OCDE, 1979.
- Lauglo, J. y McLean, M., *The Control of Education: International Perspectives on the Centralisation-Decentralisation Debate*. London, Heinemann, 1985.
- Lundgren, U., *Educational Policy Making, Decentralisation and Evaluation: An Invitation to Papers*. Oslo, EMIL, 1989.
- McGinn, N. y Street, S., «Educational decentralisation: Weak state or strong state?». *Comparative Education Review*, 30, 1986, pp. 471-490.
- Nandy, A., «The traditions of technology». *Alternatives*, 4, 3, 1978/1979, pp. 371-385.
- Naschold, F., *Schulreform als Gesellschaftskonflikt*. Francfort, Athenum, 1974.
- Noblit, G. W. y Eaker, D. J., «Evaluation designs as political strategies», en J. Hannaway y R. Crowson (Eds.) *The Politics of Reforming School Administration: The 1988 Yearbook of the Politics of Education Association*. Nueva York, Falmer Press, 1989, pp. 127-138.
- Offe, C., *Contradictions of the Welfare State*. MIT Press, 1984.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OCDE). Education Committee. *Review of Educational Policy in Norway: Examiner's Report and Questions*. París, OCDE, 1988 [ED (88) 2]. (Citado como «OCDE 1988».)
- Palumbo, D. J. (Ed.), «The Politics of Program Evaluation». *Sage Yearbooks in Politics and Public Policy*, vol. 15. Newbury Park, Sage, 1987.
- Polsby, N., «Prólogo», en L. J. Sharpe (Ed.) *Decentralist Trends in Western Democracies*. Londres, Sage, 1979, pp. 1-7.
- Preuss, U. K., *Bildung und Herrschaft: Beiträge zu einer politischen Theorie des Bildungswesens*. Francfort, Fischer, 1975.
- Prié, R., *L'Education nationale l'heure de la décentralisation: Changements et continuité*. París, La Documentation Française, 1987.

- Prost, A., *Histoire Générale de l'Enseignement et de l'Éducation en France. Tome IV: L'École et la Famille dans une société en mutation*. Paris, Nouvelle Librairie de France, 1981.
- Raschert, J., «Problem der Legitimation von Lehrplänen und Richtlinien», en H.-D. Haller y D. Lenzen (Eds.) *Wissenschaft im Reformprozess: Aufklärung oder Alibi?* Stuttgart, Klett-Cotta, 1977, pp. 21-27.
- Rondinelli, D.; McCullough, J. S. y Johnson, R. W., «Analysing decentralisation policies in developing countries: A political-economy framework». *Development and Change*, 20, 1989, pp. 57-87.
- Rondinelli, D. A.; Nellis, J. R. y Cheema, G. S., «Decentralisation in Developing Countries: A Review of Recent Experience». *World Bank Staff Working Papers*, 581. Washington, The World Bank, 1984.
- Royal Ministry of Cultural and Scientific Affairs and Royal Ministry of Church and Education. *Reviews of National Policies for Education: Norway*. Oslo, Gobierno de Noruega, 1987. (Informe de la OCDE, citado como «Royal Ministry 1987».)
- Rucht, D., *Planung und Partizipation: Bürgerinitiativen als Reaktion und Herausforderung politisch-administrativer Planung*. Munich, TUDUV, 1982.
- Scase, R. (Ed.), *The State in Western Europe*. Nueva York, St. Martin's, 1980.
- Sharpe, L. J. (Ed.), *Decentralist Trends in Western Democracies*. Londres, Sage, 1979.
- Weiler, H. N., «Legalization, expertise and participation: Strategies of compensatory legitimation in educational policy». *Comparative Education Review*, 27 (2), 1983a, pp. 259-277.
- «West Germany: Educational policy as compensatory legitimation», en M. Thomas (Ed.) *Politics and Education: Cases from Eleven Nations*. Oxford, Pergamon, 1983, pp. 33-54.
 - «Politics of educational reform», en R. L. Merritt y A. J. Merritt (Eds.) *Innovation in the Public Sector*. Beverly Hills, Calif., Sage, 1985, pp. 167-212.
 - «The politics of reform and non-reform in French education». *Comparative Education Review*, 32 (3), 1988a, pp. 251-265.
 - «Uncertainty and power: New paradigms of knowing and the knowledge base of educational planning». Documento preparado para un seminario internacional sobre *The Futures of Strategic Educational Planning*, International Institute for Educational Planning, París, 28 de noviembre a 2 de diciembre, 1988b.
 - «Education and power: The politics of educational decentralisation in comparative perspective». *Educational Policy*, 3 (1), 1989a, pp. 31-43.
 - «Why reforms fail: The politics of education in France and the Federal Republic of Germany». *Journal of Curriculum Studies*, 1989b (en prensa).
 - «Curriculum reform and the legitimation of educational objectives: The case of the Federal Republic of Germany». Documento preparado para el *Encuentro de 1989 de la Comparative and International Education Society*, Harvard University, 31 de marzo a 2 de abril, 1989c.
- Wolfe, A., *The Limits of Legitimacy: Political Contradictions of Contemporary Capitalism*. Nueva York, The Free Press, 1977.

The World Bank, *Education Sector Policy Paper*. Washington, DC, The World Bank, 1980 (tercera edición).

– *Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization and Expansion*. Washington, DC, The World Bank, 1988.

Wulf, Ch., «Funktionen und Paradigmen der Evaluation», en K. Frey (Ed.) *Curriculum-Handbuch*. Munich, Piper, 1975, pp. 580-600.

MONOGRÁFICO

LA EVALUACIÓN EN UN SISTEMA EDUCATIVO DESCENTRALIZADO: ¿DÓNDE NOS ENCONTRAMOS? ¿HACIA DÓNDE NOS DIRIGIMOS?

TOM TILLER (*)

¿CUÁL ES LA FINALIDAD INSTRUMENTAL DE LA EVALUACIÓN ESCOLAR?

Este año el sistema escolar noruego celebra su 250 cumpleaños. No es exactamente un senior, pero tiene la edad suficiente para disfrutar de su condición de adulto y tomar sus decisiones con mayor independencia. Durante las últimas décadas ha progresado con rapidez el ideal de la innovación. Parece que Noruega ha confiado en el «proyecto de desarrollo adecuado» y en la «solución acertada». Aunque esta confianza haya disminuido en cierto modo, continúan emprendiéndose constantemente nuevos proyectos en la escuela obligatoria de nueve años de duración y en la escuela secundaria de segunda etapa. ¿Se beneficia la escuela de toda esta innovación? Probablemente lo hace hasta cierto punto, pero evidentemente prevalece la duda. ¿Podríamos haber hecho las cosas de otro modo? ¿Deberíamos haber examinado las cuestiones con más atención?

La evaluación escolar es un nuevo proyecto que trata de crear un sistema mejor. La evaluación escolar y la descentralización deben considerarse cuestiones relacionadas. Poseemos uno de los sistemas escolares más descentralizados del mundo y tal vez uno de los que tienen menor control externo. Este hecho representa tanto la fuerza de la escuela como su debilidad. La escuela individual ha recibido un mandato mucho más amplio para el desarrollo mediante la descentralización. Esta es la prueba de su condición adulta, o más precisamente, la escuela como institución se ha convertido en un servicio adulto.

Sin embargo, no pasaron muchos años sin que surgieran reservas: ¿Estamos siguiendo un camino equivocado? ¿Están perdiendo el control las autoridades? Se puede descubrir un centralismo latente. Los síntomas indican que las autoridades están confusas. En cierto modo ya se han refrenado las riendas. En el ta-

(*) Universidad de Tromsø (Noruega).

blero de dibujo las líneas más fijas se hacen visibles: un organismo consultivo estatal ha propuesto sustituir los consejos de expertos por una Dirección de educación, menos numerosa y más eficiente, organizada para recobrar el control y la eficiencia.

La evaluación sistemática contribuye a reestablecer el control perdido con las medidas intensivas de descentralización. Así, pues, nos encontramos en el mismo barco que algunos otros países, con los que compartimos idénticos antagonismos y conflictos. Probablemente, la evaluación escolar se considera una herramienta para alcanzar distintos objetivos. ¿Debe servir el nuevo proyecto para el desarrollo o para el control? Este podría llegar a ser un conflicto difícil en los próximos años, especialmente si no somos capaces de discutir estos temas desde el principio.

La descentralización escolar puede compararse con distintos aspectos de las tendencias generales de los sistemas políticos y económicos. Nelson Polsby considera la cuestión de la centralización-descentralización uno de los temas fundamentales de las políticas modernas (Polsby, 1979). Los acontecimientos educativos actuales se encuentran profundamente arraigados en la sociedad. Hans Weiler ilustra claramente esta afirmación en un artículo en el que se analizan la educación y el poder. Por debajo de las ventajas superficiales de la descentralización (una mayor eficiencia, la proporcionalidad de los bienes y el aumento del aprendizaje) pueden vislumbrarse finalidades más profundas: la descentralización como herramienta para la gestión de conflictos relativos a las cuestiones educativas, que siempre estarán presentes en una sociedad moderna, y la descentralización como legitimación compensatoria.

Los antecedentes políticos de la descentralización política, importantes y parcialmente ocultos, tal vez pueden observarse inicialmente en el conflicto que existe entre las ventajas de los nuevos perfiles y la pérdida de control y orientación que se asocia con los métodos antiguos. Toda descentralización auténtica implicará necesariamente un cierto grado de control y de distribución del poder. Normalmente surgen fuertes tensiones cuando se intenta mantener el mayor control central posible y al tiempo se defiende fervorosamente la descentralización (Polsky, 1979).

En este trabajo examinaré en profundidad la descentralización de nuestro sistema educativo. No voy a especular sobre la evaluación escolar con argumentos ocultos. En consecuencia, destacaré principalmente el modo de reforzarla en el nivel local y en la escuela. Hasta ahora, el razonamiento es bastante sencillo: con la descentralización, las escuelas han recibido un mandato de desarrollo más amplio. Asimismo, este mandato exige el aumento y la autoimposición de una evaluación y un control cualitativos. ¿Cuáles son las condiciones básicas para que la escuela pueda gestionar satisfactoriamente estas nuevas tareas? ¿Qué consejos podemos dar a los profesores y a las autoridades escolares?

Nuestra sociedad actual exige decisiones e intervenciones rápidas. Las autoridades escolares se sienten presionadas en la cuestión de la descentralización y la evaluación escolar. Realmente existe el peligro de que se fuercen demasiado los

procesos de desarrollo. En consecuencia, un buen consejo es reflexionar en profundidad y sistematizar los mejores conocimientos disponibles en este campo. Hablemos con los principales pensadores e investigadores, oigamos sus consejos, pero examinemos la utilidad y las ventajas en relación con el carácter y los objetivos peculiares de la escuela noruega.

LA NECESIDAD DE BUENOS MAPAS DE ORIENTACIÓN

Un mapa y una brújula son esenciales en esta situación. Es muy difícil proseguir un camino con precipicios abruptos y peligrosos. Una niebla muy densa sigue posada sobre el paisaje. En primer lugar, pienso que sería una buena idea preparar un estudio de los términos y los conceptos que se utilizan actualmente. Los conceptos proporcionan información sobre las actividades, pero no presentan todos los antecedentes. En consecuencia, es necesario estudiar la vida escolar cotidiana, así como los conocimientos que sus actores tienen de ella sobre el terreno. Por ejemplo, ¿qué entienden la mayoría de los profesores por la nueva denominación «evaluación escolar»? No hace mucho di una conferencia sobre la relación entre el desarrollo escolar y la evaluación escolar. Mi trabajo de preparación consistió en hablar a los profesores sobre su percepción de la expresión «evaluación escolar». Todos estaban muy inseguros. Sin embargo, una afirmación recibió un apoyo unánime: «En cierto modo, parece aterrador. Diariamente realizamos muchas evaluaciones de los alumnos, de nuestros propios colegas, de los padres y de la gestión escolar, pero ésta es una evaluación más flexible, adecuada para nuestra competencia y nuestra situación de trabajo. Supongo que esta nueva idea tiene que ver con la evaluación de la escuela de arriba abajo, pero, por supuesto, espero que los profesores desempeñan un papel activo en este proceso».

Con esta declaración los profesores hacen hincapié en una cuestión fundamental. Parte del proyecto de evaluación escolar se realizará, evidentemente, «de arriba abajo», mientras que podemos esperar y debemos trabajar por un mayor respaldo al programa de autoevaluación escolar. Considero la evaluación interna, a nivel de escuela, como la parte más interesante y exigente del proyecto y como un incentivo que realmente puede reconducir el desarrollo por un camino nuevo y próspero. Uno de los objetivos nacionales es aportar medidas que puedan reforzar y renovar el sistema escolar. En consecuencia, el país debe estar interesado en promover un trabajo más consciente y sistemático de las distintas escuelas sus evaluaciones y en la salvaguardia de una calidad elevada.

La descentralización ha creado una necesidad de espacio y de distancia. ¿Qué ocurre en otros países en este ámbito? ¿Qué actividades y conceptos se reflejan en el contexto general de la evaluación, y sobre todo en el área de la autoevaluación escolar? He elegido comenzar con las experiencias y conclusiones de una reunión del Consejo de Europa sobre la evaluación, celebrada en Escocia en diciembre de 1988.

Se descubrió rápidamente que los representantes de los trece países participantes tenían diferentes visiones del contenido de esta palabra. Parece que todos convenían en que la evaluación era importante y tenía futuro, pero la manera de aplicar esta nueva herramienta produjo discusiones bastante enconadas. Las diferentes opiniones y actitudes sobre la evaluación reflejaban distintos valores básicos y diversas actitudes ante las autoridades y la rendición de cuentas profesional, junto a una distinta consideración del modo de ordenar tanto el desarrollo como el control. El profesor John Nisbet resumió la reunión dibujando un mapa cognitivo basado en las expresiones que se habían utilizado durante los debates del pléno y de los grupos. Este mapa permitió una clasificación aproximada de los valores, principios, actividades, opiniones e intereses fundamentales. Además, ofreció una base para analizar la actuación en el ámbito de la evaluación.

El mapa cognitivo del cuadro 1 refleja la tensión tanto entre el Norte y el Sur como entre el Este y el Oeste. Existe una tensión visible entre la evaluación como instrumento de dirección y control y como herramienta para aumentar el profesionalismo y el desarrollo escolar. Asimismo se observa el conflicto entre la rendición de cuentas profesional externa e interna. Nisbet divide el campo en cuatro secciones principales, lo que puede ayudar a identificar nuestra situación: poder, interés, confianza y responsabilidad. Aunque son secciones divididas de un modo aproximado y componen difícilmente un modelo que proporcione orientaciones claras de actuación, el marco de trabajo de Nisbet puede ayudar a ilustrar la situación noruega y nuestra orientación principal en el continuo debate sobre la evaluación.

¿Dónde nos encontramos y hacia dónde nos dirigimos? ¿Qué opiniones predominan en la sociedad y qué consecuencias tendrán para la autoevaluación escolar y la evaluación externa? ¿En qué dirección debemos avanzar? ¿Qué respuestas pueden encontrarse en los currículos de la escuela obligatoria de nueve años de duración y en la escuela secundaria de segunda etapa? Las preguntas y las respuestas son muy abundantes. La información y las preguntas son muy numerosas.

El discurso escolar más reciente nos dice algo sobre dónde nos encontramos y hacia dónde probablemente nos dirijamos, aunque no prestemos demasiada atención a un debate y un análisis más exhaustivos. Expresiones como planificación racional, planificación estratégica, gestión, etc., se han infiltrado en nuestro pensamiento y nuestra actuación en un período relativamente corto. Por lo que puedo observar, la racionalidad tecnológica y burocrática ha aumentado bastante con estas nuevas medidas. Profundizar un poco más en las causas revelará probablemente algunas pistas claras sobre una teoría de sistemas. Una de las preguntas que se plantean es si éste es un ejemplo moderno encubierto de la teoría de los medios y los fines (Løvlie, 1984; Tiller, 1986). Desde la perspectiva de estas observaciones y consideraciones, no es sorprendente que las demandas favorables a una evaluación más consciente y sistemática contengan encendidos argumentos favorables a un control y una dirección más eficientes. Términos como los de comprobación y medición aparecen regularmente. La idea de un organis-

CUADRO 1

Mapa cognitivo de la evaluación



mo de inspección noruego se ha aireado cuidadosamente. Son evidentes las señales que reclaman una mayor competencia entre las escuelas, una mayor consolidación de los derechos del profesorado a su perfeccionamiento y una ampliación de las alternativas para los padres, especialmente en la derecha política noruega. No cabe duda de que esto se orienta en la dirección del mapa cognitivo de Nisbet sobre el control y la rendición de cuentas profesional (cuadro 1). El fundamento está bastante claro: el poder.

No obstante, observamos también otras ideas, argumentaciones y señales que se orientan en la dirección del crecimiento y del profesionalismo. Los discursos relativos a la política escolar conceden la máxima prioridad a la necesidad de desarrollar la escuela y reforzar la competencia de los profesores. Recientemente

se ha publicado un Libro Blanco sobre la formación del profesorado noruego, cuyo tema principal es el deseo de mejorar la competencia para poder lograr un desarrollo escolar basado en el objetivo último del currículo nacional (NOU, 1988, 32, *For et loerrikt samfunn*).

Los sindicatos y las organizaciones de profesores argumentan que la finalidad principal de la escuela es atender a la personalidad integral del alumno. Los investigadores han advertido de los peligros de considerar la escuela como una organización lucrativa. El concepto básico de la escuela es el aprendizaje, y la tarea fundamental de las escuelas consiste en proporcionar condiciones de aprendizaje relevantes y positivas. La enseñanza es un instrumento de aprendizaje. La tarea del profesor consiste en coordinar el encuentro entre el alumno y la escuela. (Tiller, 1989).

Este tipo de argumentos, que también destacan algunos políticos y burócratas, apuntan a lo que Nisbet llama «perspectiva interior del profesionalismo» y al crecimiento, en el sentido del desarrollo real de la escuela como organización e institución. En este caso, los valores básicos pueden resumirse en la palabra «confianza». Un proyecto integrado de evaluación escolar como el que ha implantado el RVO (Consejo Nacional de Educación Secundaria de Segunda Etapa) hace hincapié en la confianza, la autoevaluación, la perspectiva del agente, el aprendizaje mediante la experiencia, la propiedad, etc. (Bjørndal, 1989). Este proyecto asocia el nivel nacional a los niveles regional y local, pero subraya especialmente la necesidad de aumentar la aptitud de la escuela individual para desarrollar tales cualidades deseadas mediante la autoevaluación.

Además de estas perspectivas, relativamente claras, sobre el valor, encontramos una serie de reacciones diversas. Muchas personas defenderán que no hay diferencia entre el aumento del profesionalismo, por una parte, y el aumento del control, por otra. Además, cabe imaginar fácilmente que la exigencia de una mayor rendición de cuentas profesional a los gestores y profesores de las escuelas sería un instrumento excelente para el desarrollo escolar.

En relación con estas observaciones, reconocemos que no es fácil aclarar los debates y las actividades relativas a la evaluación en Noruega. Tampoco es tarea fácil expresar algún enunciado definitivo sobre la dirección que tomará el desarrollo. Lo que podemos afirmar con seguridad es que actualmente es posible identificar claras diferencias en los valores y el germen de numerosos conflictos en este campo durante los próximos años.

En una época de inestabilidad económica, la educación ha demostrado su voluntad y capacidad de cambio. La historia prueba que esta situación se repite a menudo; las ideas, la creatividad y la iniciativa aumentan en épocas de crisis. Actualmente, somos nosotros quienes debemos promover este interés en el desarrollo y el aprendizaje e interrelacionar de una manera provechosa la creatividad y las iniciativas pedagógicas. La evaluación escolar podría demostrar su utilidad para promover el proceso, pero, desafortunadamente, también puede frenar su engranaje.

Los gestores y profesores escolares han destacado especialmente la importancia de trasladar a la práctica la función descentralizadora. El pragmatismo ha sido un factor predominante. El análisis, la reflexión y el pensamiento básico no han progresado realmente; aparecen algunas consecuencias negativas de esta situación. Las escuelas han buscado otras alternativas y han abierto sus puertas a nuevas ideas y sugerencias que van ganando terreno. Los gurús han aparecido en escena y las escuelas saltan de un gurú a otro. Esta escuela «canguro» se está convirtiendo actualmente en un problema. Los síntomas actuales indican que los actores experimentan un cansancio cada vez mayor y se desaniman al probar continuamente nuevas ideas y propuestas que no logran los resultados que se esperaban.

En estos tiempos oportunistas, ciertas ideas «se venden» mejor que otras. En una vida cotidiana sometida a una gran presión, a menudo es preciso encontrar soluciones que puedan hacer el futuro más fácil que el presente. En consecuencia, las técnicas y los métodos serán los temas de mayor prioridad en la lista de objetivos. En estas situaciones, el método tecnológico de pensamiento y actuación prospera en un suelo abonado. Los sistemas orientados al ámbito de la «responsabilidad» en el mapa cognitivo de Nisbet (cuadro 1) son el método de progreso para los próximos años. La cuestión crucial es la dirección que debe tomar el desarrollo. ¿Se orientará éste hacia el interés, el poder o la confianza?

Sin embargo, lo que más nos interesa no es hacia dónde se dirige el desarrollo, sino hacia dónde debe dirigirse. Además, será importante desarrollar pensamientos, ideas y alternativas prácticas para que la actuación pueda estimular y orientar el proceso de desarrollo por el camino adecuado. El experto en educación debe tener una función crítica y constructiva. Debe descender de las alturas e incorporarse al terreno de juego. Deben incorporarse a las escuelas mucho más que antes y construir, en colaboración con los profesores, modelos razonables y acciones alternativas. Evidentemente, deben tener cuidado de no perder la distancia necesaria para presentar análisis sólidos y perspectivas claras, pero tienen todavía mucho que hacer en Noruega.

Cuando la evaluación y los sistemas de evaluación se incluyen en los programas, se suele producir una respuesta de la opinión pública. Estamos hablando de una de las áreas más sensibles del sistema escolar y de la sociedad. Siempre habrá una cierta demagogia en relación con estas áreas sensibles, que comportarán muchos planes disfrazados, conocimientos ocultos y perspectivas implícitas.

Pienso que este entramado de valores, tensiones y mensajes explícitos e implícitos plantea una serie de cuestiones básicas y directas. Se debe enfocar el problema directa y rápidamente, antes de que desemboque en una explotación arbitraria del sistema de evaluación. Esta situación no es deseable y probablemente pronto producirá un efecto desmoralizador y subversivo.

En consecuencia, mi pregunta directa es la siguiente: ¿Deben seguir tomándose en serio los valores y los objetivos en nuestro currículo nacional? ¿Deben ser estos objetivos las orientaciones principales de la evaluación escolar? Si la res-

puesta es afirmativa, también sabemos algo sobre la situación en la que deseáramos encontrarnos dentro de algunos años, cuando echemos otro vistazo al mapa cognitivo de Nisbert.

EL NUEVO DESAFÍO DE UNA AUTOEVALUACIÓN ESCOLAR A NIVEL LOCAL

La autoevaluación de las distintas escuelas planteará un nuevo desafío. Algunos se preguntarán: «¿Dónde está la novedad?» ¿No han realizado siempre las escuelas sus evaluaciones? ¿No es la evaluación una tradición escolar consolidada? Los profesores realizan continuamente evaluaciones de sus alumnos. Se dedica mucho tiempo a la evaluación, a la elaboración de pruebas, su realización y la corrección de las mismas. Tanto en los descansos como en muchas reuniones de profesores se discute sobre los alumnos.

Sin embargo, hay una perspectiva global y un enfoque más consciente y sistemático, que aparecen como conceptos nuevos de la autoevaluación se han clarificado.

La perspectiva global significa que la evaluación debe abarcar algo más que la simple evaluación de los alumnos y de sus destrezas y calificaciones sociales. Los demás grupos de agentes, profesores, gestores escolares, otros empleados y padres, son actualmente objeto de la evaluación sistemática y deberán participar más activamente que antes. Del mismo modo, la relación de la escuela con la sociedad es un campo interesante para la evaluación. Se ha hecho hincapié en toda la comunidad escolar. La cuestión será cómo poder cumplir sus objetivos la escuela como organización. Esta tarea exige una participación activa en la evaluación de todos los interlocutores de la comunidad escolar, incluidos los alumnos.

En consecuencia, una definición aproximada de la autoevaluación escolar puede ser la siguiente: «La autoevaluación escolar es un análisis sistemático y prolongado de la comunidad escolar, cuya finalidad es evaluar los resultados de los trabajos pedagógicos y los relacionados con las materias, el entorno social, las relaciones organizativas y administrativas y la relación entre la escuela y la sociedad» (RVO, 1988).

Este trabajo debe planearse sistemáticamente. La evaluación debe realizarse en un marco temporal, ya que se trata de procesos en un sistema social complejo, fuerte y profundamente arraigado en la sociedad a la que sirve la escuela. Estamos hablando de institucionalizar nuevos sistemas en una organización que ha establecido sus tradiciones a lo largo de doscientos cincuenta años. En el pasado, las evaluaciones tendían a ser asistemáticas, accidentales e indigestas. El nuevo enfoque de la evaluación trata de institucionalizar una nueva práctica que implica formas de actividad radicalmente nuevas. Una evaluación escolar seria debe tomar en serio también a los alumnos. La opinión de los alumnos también debe ser tenida en cuenta en la autoevaluación escolar. Bastantes personas considera-

rán esto una amenaza. Las cosas llevan tiempo y se debe conceder definitivamente el tiempo necesario a las cuestiones de este ámbito.

¿Qué calificaciones faltan y qué recursos deben recabarse para permitir que cada escuela cumpla estos requisitos? Debemos pasar de una competencia descriptiva a otra analítica; del profesor como consumidor al profesor como productor. Lawrence Stenhouse declara este objetivo con la expresión «el profesor como investigador» (Stenhouse, 1975). Necesitamos un profesor que investigue y una escuela que piense. Esto no puede lograrse de un día para otro. En consecuencia, debemos ponderar profundamente y debatir las nuevas ideas durante bastante tiempo y proseguir nuestra actuación atentamente. No creo demasiado en las soluciones rápidas y fáciles. Lo que se necesita es un programa de desarrollo cuidadosamente examinado y secuenciado. Debemos descubrir si nuestras autoridades tendrán en cuenta este desarrollo y se atreverán a adoptarlo a largo plazo. En este caso, creo que los investigadores y el personal escolar deben hacer hincapié en las etapas de los programas a largo plazo de una manera clara y convincente. La misma escuela debe ser capaz de crear entornos en los que la cooperación, la confianza y la reflexión sean los temas centrales de la vida cotidiana. Deben encontrar la fuerza para hacer algo frente a los tres «ismos»: conservadurismo, individualismo y exposicionismo. Las escuelas deben revelar y sustituir reglas básicas como la intimidación, el territorio y la jerarquía a través de la responsabilidad crítica, la receptividad y la autonomía. Helen Simons, entre otras afirmaciones, señala: «A menos que las escuelas se preparen para afrontar una inversión fundamental de las tradiciones institucionales y se comprometan con un nuevo concepto de lo que John Elliot llama la rendición de cuentas interprofesional, es improbable que la autoevaluación escolar pueda conducir a un desarrollo institucional constructivo» (Simons, 1987, pp. 244-245).

En consecuencia, en estas iniciativas de desarrollo debemos tener en cuenta que hay que eliminar algo antiguo e implantar nuevas reglas y acciones alternativas. Se trata de una tarea lenta y ardua. Si queremos difundir con éxito entre la opinión pública el trabajo individual de los profesores, cuya finalidad es la construcción crítica de una alternativa adecuada, necesitamos tanto acceder al ámbito apropiado como disponer de un período de adaptación razonable para desarrollar una vía responsable y constructiva.

No obstante, ¿es posible transmitir este tipo de mensaje a las escuelas? ¿Se pondrán éstas a tales enfoques de desarrollo? ¿No sería más segura una evaluación externa, por ejemplo, por inspectores nombrados por el Estado? Evidentemente nos enfrentamos con muchos obstáculos, pero la supresión de los desafíos y requisitos que plantea la autoevaluación escolar es una estrategia mediocre. Se necesitan estudios e instituciones sobre sus posibilidades, consecuencias y obstáculos. John Elliot es uno de los que destacan que «la conciencia plena» es insuficiente cuando se inician nuevos programas de evaluación escolar (Elliot, 1979).

LA ESCUELA COMO ORGANIZACIÓN DE CONFLICTOS: CONSECUENCIAS PARA EL TRABAJO DE EVALUACIÓN

Es esencial que los profesores y los gestores escolares reconozcan y comprendan los valores que predominan en las estructuras sociales y los programas organizativos. Un importante punto de partida para la evaluación escolar es el reconocimiento de la escuela como organización de conflictos (por ejemplo, los alumnos de la escuela obligatoria de nueve años de duración no asisten voluntariamente). A primera vista, sin embargo, puede parecer que la escuela es una organización de consenso. Los conflictos se minimizan y eliminan mediante diversos reglamentos administrativos. ¿Qué pasará cuando esta organización se realice una autoevaluación abierta y colectiva? Lo más probable es que los frentes se encuentren rápidamente y surjan desacuerdos sobre los valores y enfoques. Dada su naturaleza, la evaluación escolar se opondrá a la forma organizativa predominante lo cual puede crear obstáculos insalvables si los interlocutores no reconocen y comprenden este tipo de antagonismo.

La autorreflexión exigirá la realización de nuevas inversiones para proteger la actividad crítica y analítica. La escuela pensante y reflexiva no equivale a la variante noruega estándar. En consecuencia, un paso inicial e importante para preparar una evaluación sistemática consistirá en identificar y reconocer el carácter peculiar de la escuela como organización.

La historia de la escuela es importante en esta fase. Adquirir conocimientos sobre el papel de la escuela como mecanismo de clasificación de bienes sociales atractivos es parte de nuestra tarea. Análogamente, corresponde a la tarea de historia seguir la función evidente de la escuela como el mejor organismo de clasificación, siguiendo la convicción pedagógica jesuítica para unas tareas actualmente ocultas, pero extraordinariamente discriminadoras. La finalidad oficial es calificar a los alumnos. Su discriminación es el objeto oculto (Fredholm, 1988). El éxito de una evaluación escolar exige que seamos capaces de identificar los acuerdos y las funciones, tanto explícitas como enmascaradas. Una evaluación escolar competente y profesional no puede aceptar evaluaciones simples y superfluas. Deben incluirse en esta tarea cuestiones fundamentales sobre las necesidades e intereses que refleja la escuela actual, y sobre el modo en que la escuela mantiene, genera o modifica la distribución de poder predominante en la sociedad. Análogamente, es lógico que los participantes en el proceso de evaluación discutan qué valores se incluyen en el currículo. La práctica escolar debe considerarse una construcción social y no una norma de imposición natural.

Es necesario, aunque no suficiente, preparar listas de verificación y orientaciones para la autoevaluación escolar. En esta tarea debemos fijarnos en Inglaterra, donde se han utilizado este tipo de instrumentos durante varios años (por ejemplo, McMahon y cols., 1984). El proyecto GRIDS (Guidelines for Review and Internal Development in Schools) [Orientaciones para el Estudio y el Desarrollo Interno de las Escuelas] fue criticado, entre otros, por Helen Simons, por basar su trabajo en el supuesto de una organización escolar jerárquica, burocrática y armonizada.

En consecuencia, el proyecto GRIDs no pudo desafiar las estructuras profundas de la escuela y condujo a un cambio en la situación existente. No supo reconocer el carácter peculiar de la escuela como organización de conflictos. La autoevaluación colectiva de una escuela consiste, en definitiva, en organizar y gestionar los conflictos que se agitan y revelan a través del proceso de evaluación.

La experiencia del proyecto GRIDs señala que los gestores de más alto nivel son los que están más satisfechos con los programas. Este modelo lógico y sistemático ha funcionado hasta cierto punto como una herramienta de desarrollo escolar, pero su debilidad radica en su incapacidad para comprometer a los profesores en la evaluación de los procesos fundamentales de la enseñanza y el aprendizaje. Peter Holly, que estuvo asociado al proyecto, llega a la conclusión de que el programa «sólo tiene éxito en cuanto trata de resolver los flecos organizativos» (Holly, 1984, p. 14).

Además, de manera interesante, Holly pondera la relación entre el cambio real y la institucionalización de ideas y proyectos diversos. Irónicamente, la realidad demuestra que cuanto más fácil es el proceso de institucionalización, tanto más difícil resulta lograr cambios reales. En relación con el GRIDs, señala que, aun cuando parece tratarse de un proyecto democrático, existen buenos motivos para poner en duda si funciona más bien como un factor de influencia protector y conservador en el proceso de cambio (*ibidem*, p. 15).

CONSEJOS

Me referiré a lo que acabo de decir y a mi propia experiencia como consejero de un proyecto de desarrollo recientemente iniciado sobre la evaluación escolar en la escuela secundaria de segunda etapa. Con estos antecedentes, deseo enunciar tres aspectos en cuya utilidad confío. El primero se refiere a la necesidad de llevar a cabo una reflexión exhaustiva de la cuestión, dialogando durante bastante tiempo sobre ella y comenzando el trabajo a continuación con gran cuidado. El segundo se centra en la necesidad de reforzar el aprendizaje mediante la experiencia, y el tercero tiene que ver con el punto de vista del alumno.

El Consejo Nacional para la Educación Secundaria de Segunda Etapa (RVO) decidió someter a prueba dos nuevas ideas de nuestros condados (Finnmark y Hedmark). El proyecto comenzó después de casi un año de trabajo preparatorio. Comprende dos fases: la formación adicional completa de supervisores de enseñanza externos e internos, y el trabajo de desarrollo en los dos condados durante un período de tres años. Se han analizado y debatido exhaustivamente los papeles de los diferentes niveles de la evaluación escolar. Casi todo el peso se sitúa en la autoevaluación de la escuela. El objetivo final es mejorar la capacidad de la escuela como organización para cumplir su función social. Durante los tres primeros años, las autoridades escolares de los niveles central y regional apoyarán activamente la autoevaluación de las escuelas. En la fase de preparación, los participantes así lo han apreciado, y han expresado claramente la necesidad de un

programa de formación teórica y de un programa de desarrollo cuidadosamente secuenciado.

Se debe aumentar la capacidad de aprendizaje mediante la experiencia. Este es mi segundo consejo. Los investigadores noruegos han destacado que el aprendizaje mediante la experiencia no está consolidado en nuestras escuelas. El último informe oficial sobre la formación del profesorado incluye el aprendizaje mediante la experiencia entre sus principios básicos. No basta con la experiencia si no se aprende algo en el trabajo cotidiano. La metodología es un aspecto particularmente débil. Existen escasos o nulos conocimientos y competencias en materia de «métodos cualitativos». En muy contadas ocasiones se tiene noticia de la etnografía y de métodos etnográficos como el análisis del trabajo y la supervisión y el mantenimiento de diarios, y un número aún menor de personas practican regularmente estos métodos. No obstante, parece que los profesores y los gestores escolares empiezan a darse cuenta de la utilidad de este tipo de herramientas para el trabajo de evaluación. Asimismo, las experiencias del proyecto mencionado en la escuela secundaria de segunda etapa demuestran que existe una notable motivación para trabajar con estos métodos. Sin embargo, las escuelas carecen de la tradición y las instalaciones para las teorías y las prácticas de esta naturaleza. Se debe ampliar el marco de actuación. El tiempo y el espacio son variables cruciales. En consecuencia, es necesario organizar y reorganizar el entorno escolar. Algunas escuelas han tenido experiencias positivas en el establecimiento de asambleas pedagógicas relacionadas con las materias, pero, evidentemente, el problema es que esta actividad debe realizarse en unos marcos sociales que están firmemente establecidos.

Mi último consejo se refiere a los alumnos y a la importancia de reforzar su punto de vista en la evaluación escolar. Este reforzamiento implica dos cuestiones: la primera, que los participantes adultos en la escuela trabajen más sistemática y conscientemente para reconocer las circunstancias de la escuela y de los alumnos desde una perspectiva juvenil, y la segunda, que se refuerce el rango de participación de los alumnos.

Ultimamente, la expresión «aprendizaje responsable» ha adquirido una importancia capital en los discursos y los ensayos. Se afirma que debe permitirse a los alumnos participar en la planificación, la implantación y la evaluación de las tareas escolares. Se les debe conceder responsabilidad. Las reglas básicas de la participación democrática tienen que aplicarse también a los jóvenes. Se hace hincapié en la importancia de éstos como recurso de desarrollo escolar. Los alumnos no deben ser el paréntesis de nuestra comunidad escolar. Debemos cambiar su función, de receptores pasivos de los conocimientos elaborados en la escuela a participantes activos en el proceso de aprendizaje.

Actualmente hay mucha «palabrería» sobre el aprendizaje responsable, pero todos compartimos la responsabilidad de hacerlo realidad. El papel tradicional del alumno está firmemente arraigado en nuestro pensamiento y en las expectativas de la escuela y de la sociedad para que pueda cambiarse de un día para otro. Sin embargo, hemos comenzado un proceso importante que debe prose-

guir. Diversos proyectos en los campos del desarrollo y la gestión de las organizaciones nos han permitido conocer que se había olvidado el punto de vista del alumno. Más recientemente, se ha llegado a la conclusión de que éste es un punto débil.

Sólo excepcionalmente la teoría de las organizaciones concede a los alumnos la condición de miembros de pleno derecho de la comunidad escolar. Se ha producido una apuesta unilateral que ha favorecido el entorno de los adultos. El modelo empresarial puede vislumbrarse frecuentemente al fondo; los alumnos son la materia prima que debe elaborarse y refinarse. Son ignorantes. No conocen todavía lo que es mejor para ellos. En consecuencia, deben ser formados y educados. En esta perspectiva, el aprendizaje responsable se convierte en «enseñar responsabilidad a los jóvenes». Hemos avanzado tanto que cada vez más personas consideran perjudicial esta evolución y desean hacer algo para evitarla. Creo que ha llegado el momento de incluir seriamente a los alumnos y sus puntos de vista en los nuevos programas de evaluación escolar que están surgiendo actualmente. Estamos tratando de un recurso amplio y demasiado escasamente utilizado.

El aprendizaje progresa mejor cuando los alumnos identifican los intereses conocidos y cercanos que les preocupan. Los conocimientos escolares no son algo que pueda embutirse en espacios vacíos. ¡Los espacios no están vacíos en absoluto! Los alumnos poseen abundantes conocimientos cotidianos. Esta enorme tarea consistirá en coordinar los conocimientos de la escuela y los de los alumnos. Una tarea importante es descubrir los conocimientos que aportan los alumnos. Existen obstáculos, por supuesto. El punto de vista de los alumnos es bien recibido por los profesores de ideología democrática, y antes o después desafiará a los que apliquen un enfoque poco receptivo e instrumental. Con todo, confrontaciones de este tipo son inevitables en un trabajo en el que la evaluación debe ser un instrumento para el desarrollo del sistema escolar.

BIBLIOGRAFÍA

- Bjørndal, L., *School Evaluation in Norway: A pilot Project in Upper Secondary Education*. Oslo, Radet for videregående opplæring, 1989.
- Elliot, J., «The case for school self-evaluation», *Forum*, 22, 1, 1979, pp. 23-25.
- Fredholm, L., «Praktik som barare av undervisningsinnehall och form», *Acta Universitatis Gothoburgensis*, Göteborg Universitet, 1988.
- Holly, P., «The institutionalization of action research in schools», *Cambridge Journal of Education*, 14, 2, 1984, pp. 5-18.
- Løvlie, L., *Det pedagogiske argument*. Oslo, Cappelen, 1984.

- McMahon, A. y cols., *Guidelines of Review and Internal Development in Schools*, Secondary School Handbook, Schools Council Publications. Nueva York, Longman, 1985.
- NOU, 32, For et laererikt samfunn, 1988.
- Polsby, N., «Preface». En Sharpe, L. J. (ed.), *Decentralist Trends in Western Democracies*. Londres, Page, 1979.
- School evaluation, a basic paper. Radet for videregaende opplæring, 1988.
- Simons, H., *Getting to Know Schools in a Democracy: The Politics and Process of Evaluation*. Londres, Falmer Press, 1987.
- Stenhouse, L., *An Introduction to Curriculum Research and Development*. Londres, Heineman, 1975.
- Tiller, T., *Den tenkende skolen. Om organisasjonutvikling og aksjonslæring på skolens egne premisser*. Oslo, Universitetsforlaget, 1986.
- *Erfaringslæring. En utfordring i Kompetanseoppbygging*, Hefte n.º 12 i serien Ledelse i skolen. Oslo, 1989.

ALGUNOS PROBLEMAS Y PROBLEMÁTICAS EN LA PRODUCCIÓN
DE LA EVALUACIÓN

THOMAS S. POPKEWITZ (*)

La evaluación escolar puede comprender diversas cuestiones y complejidades que subyacen en los procesos de reforma, así como contribuir a una formulación de las políticas más informada. Este enfoque es importante para todos los que deseen promover la integridad intelectual y la igualdad social en la escolarización. La importancia de la evaluación escolar queda de manifiesto en una reciente teoría y metodología social que destaca el modo en que las categorías, distinciones y diferencias que se producen en la investigación social establecen intereses sociales y relaciones de poder (véase, por ejemplo, Bourdieu, 1984; Cherryholmes, 1988; Clifford, 1988). Puesto que son generalmente quienes ostentan el poder los que encargan las evaluaciones, aunque sea en nombre del bien común, es importante tener en cuenta los valores sociales y las relaciones que subyacen en la investigación.

En este trabajo, voy a tratar cuatro temas relacionados con la tarea de la evaluación. Los dos primeros son relatos aleccionadores sobre la evaluación: su producción en campos sociales y las cuestiones de poder. Estos temas se centran en supuestos anteriores sobre la construcción de los problemas y estrategias de evaluación.

1. La evaluación es una estrategia estatal que aparece como parte de la producción de ideas en un campo social. Esta producción incluye las relaciones de poder. Estudiar las estrategias de evaluación requiere comprender los procesos de producción y la relación de poder. En este trabajo examino las investigaciones recientes realizadas en Estados Unidos sobre el pensamiento de los profesores y la enseñanza de las materias como ejemplo de cómo se acoplan las prácticas «científicas» a las cuestiones de regulación social.

2. Las palabras más habituales en la evaluación (por ejemplo, medida, valoración y profesionalización) también tienen epistemologías sociales. Para poder es-

(*) Universidad de Wisconsin-Madison.

tudiar los supuestos, implicaciones y posibles consecuencias de las estrategias escogidas, debemos tener en cuenta estos significados sociales.

En el segundo grupo de temas analizo una determinada problemática de la construcción de una evaluación.

3. La evaluación persigue una «clarificación» de las políticas. No nos dice qué política es más eficaz o más útil, pero puede ayudar a poner de relieve las tensiones, contradicciones y ambigüedades que subyacen en la producción de la reforma educativa y en su realización en la situación actual. Esto puede parecer algo evidente. Las reformas son respuestas a relaciones estructurales que fluyen constantemente. Los programas de reforma responden a problemas percibidos y a otros que, a primera vista, no están claramente definidos y no tienen resultados lineales. Uno de los valores más profundos de los debates públicos sobre la escolarización en una democracia (y que no sólo tiene importancia para los responsables de la formulación de políticas) es la comprensión de las tendencias y tensiones que se producen en las relaciones dentro de la esfera escolar. La evaluación es el sentido más productivo del término, considera las tensiones, conflictos y ambigüedades como prácticas sociales relacionadas con fines sociales.

4. Además de ofrecer un perfil más definido de las tensiones de la escolarización en una sociedad en continuo cambio, la evaluación debe considerar la relación entre las prácticas pedagógicas y las cuestiones de ilustración que conllevan los propósitos de la escolarización. Los compromisos sociales y políticos de la escolarización van más allá de los límites que se establecen cuando se relaciona la enseñanza con una noción psicológica del aprendizaje. Las prioridades reformistas de la escuela están inevitablemente ligadas a las condiciones sociales, culturales y económicas; y no pueden perderse en las metodologías de evaluación.

I. PRODUCCIÓN SOCIAL Y RECEPCIÓN SOCIAL DE LAS IDEAS

En la evaluación, existen dos cuestiones principales relacionadas entre sí. Una es la relación entre la evaluación y la planificación estatal. En segundo lugar, la epistemología de los recientes esfuerzos por promover las evaluaciones alberga una serie de ideas particulares que forman parte de las formaciones estatales. Por ello, las estrategias y procedimientos de evaluación defienden valores sociales que deberían ser examinados en profundidad.

Política estatal, función de «policía» y evaluación

La evaluación forma parte de la regulación, control y gobierno del Estado. En este sentido, la política y la función de «policía» están epistemológicamente relacionados; la palabra «policía», en su sentido original francés y alemán, aludía

a las técnicas específicas a través de las cuales el gobierno, en el marco del Estado, capacitaba a los individuos para ser útiles a la sociedad (Foucault, 1988, p. 154). Las antiguas formas de evaluación implicaban la realización de cálculos aritméticos o de estadísticas de carácter político, en las que el Estado recogía datos demográficos y de otro tipo para dirigir las políticas de reforma durante la formación del Estado moderno (véase, por ejemplo, Haskell, 1984). Posteriormente, la evaluación procuró rendir cuentas públicamente de las diferentes, y a veces contradictorias, estrategias de reforma escolar (como el incremento de la competitividad internacional, la aportación de un humanismo, la producción de una ciudadanía nacionalista o el control del efecto de ciertas políticas referentes a la igualdad).

En apariencia, la actual situación de la evaluación escolar tiene un carácter histórico particular. La evaluación se considera necesaria para poder tomar decisiones y rendir cuentas. Pero para entender esta situación, debemos analizar de forma relacionada el Estado, la comunidad local, y la escolarización. Por ejemplo, existe un viejo compromiso con la forma de gobierno local y la mejora individual de las escuelas. La gestión y la elección a escala escolar son dos prácticas reformadoras distintas que descansan en decisiones tomadas individualmente y no en decisiones adoptadas por una agencia central. Este compromiso con lo local y lo «individual» se produce, según Weiler (1990), como un elemento más de la formación de los estados en la que la rendición de cuentas y el Gobierno tienen una gran importancia. También forma parte de un compromiso ontológico con la definición del cambio a través de las prácticas individuales (Meyer, 1987). Sin embargo, allí donde la descentralización se ha convertido en política de Estado, el problema de la evaluación no consiste en descuidar los objetivos sociales que forman parte de la construcción normativa del Estado, sino en comprender cómo se reconstruyen dichos objetivos a través de unas instituciones descentralizadas de Gobierno y de mediación (Lundgren, 1990). Así, en el Estado moderno, la evaluación cumple fines de «policía», tanto si la consideramos como parte del noble propósito y deseo de los que intentan mejorar la escuela, como si creemos que forma parte del aspecto más oscuro de la regulación social.

La razón que me ha llevado a empezar por esta afirmación no es rebajar el esfuerzo de las actuaciones estatales ni plantear una visión anarquista de los procesos sociales de escolarización. Mi intención es recordar al lector que la evaluación no es «simplemente» una estrategia que atribuya valores a las actividades escolares ni un proceso que describa lo que ocurre en las escuelas. Esto resulta más crucial en Estados Unidos, donde existe una anestesia hacia la escuela como institución estatal, escondida en unos paradigmas de la investigación que subrayen el individualismo y en una psicología y una sociología funcional centradas más en las eficiencias organizativas que en las relaciones sociales de la escolarización (véase Popkewitz, 1984). El problema de la evaluación debe situarse en campos educativos que incluyen relaciones de poder que, en sus orígenes, contribuyen a los procesos de producción social y reproducción, así como a la creación de capacidades humanas. (Para una discusión sobre los problemas del campo social de los intelectuales, véase Bordieu, 1989.)

Sin embargo, no basta con considerar la evaluación como un elemento de la práctica estatal. La evaluación se ha producido dentro de determinados tipos de relaciones estructuradas, especialmente durante la expansión del compromiso del Estado con la escolarización desarrollado en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. Este compromiso contiene una epistemología social que posee una visión pragmática e instrumental del cambio, con un progreso lineal y evolutivo (véase Popkewitz, 1984; Popkewitz y Pitman, 1986; y Meyer, 1987). Así, a medida que las estrategias de Estados Unidos sobre la Evaluación pasan a formar parte de un discurso internacional sobre la planificación y reforma escolar (lo que ocurre a menudo), una serie determinada de valores se incorporan a un modelo global de discursos dispares a través de organismos internacionales tales como la OCDE o el Banco Mundial. Esta última observación forma parte de las ironías de la historia social. El esfuerzo que está haciendo Noruega actualmente para desarrollar una evaluación surgió de un análisis de la OCDE; sin embargo, ha generado escepticismo con relación a los principales mecanismos marco que deben configurar la organización de las evaluaciones nacionales (véase, por ejemplo, Granheim y cols., 1990).

La producción social de ideas y los campos sociales

Cuando el Estado es el actor principal, el problema de la evaluación se construye en campos sociales y relaciones de poder concretos. Las preguntas, los esquemas conceptuales y las «herramientas» de evaluación contienen supuestos, debates e implicaciones sobre cómo se enmarcan las preguntas y cómo se legitiman las soluciones. Yo, en este trabajo, pretendo desafiar a la lógica convencional sobre el conocimiento como «difusión» de ideas que se desplazan de un centro hacia la periferia. Se trataría de refinar las ideas trasladadas a otro contexto y después difundirlas, como el tinte que se añade al agua. Quiero considerar la evaluación, no como un concepto de difusión, sino como un problema de producción social que implica relaciones sociales y dimensiones de poder. Los imperativos socioculturales implícitos en cualquier evaluación albergan tensiones. Intentar «adaptar» procedimientos, tales como las pruebas o las nociones sobre los enfoques de gestión a escala escolar, obliga a tener en cuenta las relaciones de poder y los debates en el campo en el que se lleve a cabo el procedimiento.

El problema, pues, no reside en que no podamos aprender de las experiencias de los demás, sino en que el propio «aprendizaje» implica sistemas de relevancias que están inmersos en campos sociales y en relaciones de poder. Permitaseme poner algunos ejemplos extraídos del discurso actual sobre la reforma escolar en Estados Unidos, no sólo porque su historia me resulte familiar, sino también porque sus planteamientos se han convertido en una importante mercancía en el campo internacional de la evaluación. Parte de la gente común reclama que se discuta el actual movimiento de reforma de Estados Unidos centrándose primero en el aspecto retórico de la propia reforma como estrategia discursiva que puede generar un compromiso o, por lo

menos, en el consentimiento para la realización de prácticas específicas. A mi entender, las prácticas discursivas ligan supuestos y prioridades formados históricamente a actuaciones y a pautas de evaluación concretas.

El debate público en Estados Unidos centra su atención en el cambiante carácter internacional de las relaciones económicas, la remodelación de las prioridades nacionales en la escolarización y la necesidad de mantener una mayor fuerza cultural a través de procesos de socialización de la escolarización. Este nuevo nacionalismo hace hincapié en la competitividad internacional del país, al tiempo que se centra en la flexibilidad local y la semiautonomía, si bien con unos modelos nacionales por los que se juzga el rendimiento. Frente a los esfuerzos de reforma escolar llevados a cabo en Estados Unidos durante los años sesenta, que se centraban en el problema del currículo, las actuales reformas prestan atención a la calidad del profesorado, a los niveles de trabajo y a la educación profesional. En las actuales reformas, las metáforas del mercado se combinan con las de los resultados (rendición de cuentas), agregando medidas de entrada/salida para ofrecer una ilusión de progreso.

El impulso de reforma es tan poderoso en el campo educativo que resulta prácticamente imposible distinguir la investigación de la evaluación. La actual investigación angloamericana pretende favorecer lo que se considera que lleva a mejorar la práctica escolar. En la actualidad existen más de 20 centros de investigación subvencionados nacionalmente que dedican sus esfuerzos a trabajar sobre la reforma escolar. La labor de muchos de ellos consiste, por ejemplo, en buscar escuelas modelo, elaborar programas de formación del profesorado y explicar sus características. Se supone que, de este modo, se pueden identificar las cualidades universales de la escolarización y, después, exportarlas a otras escuelas.

El trabajo del profesor es un elemento clave en los procesos de evaluación y en los programas de reforma. La discusión vincula la calidad de la enseñanza a las limitaciones de la organización burocrática de la escolarización. Se hacen continuas referencias a la cantidad de tiempo que pierden los profesores desempeñando trabajos administrativos y actividades rutinarias, tales como recoger y calificar trabajos o responder a las solicitudes de la oficina central. El lenguaje de la reforma intenta producir un cuerpo docente más profesional con un estatus más elevado y con mayores responsabilidades y remuneraciones económicas.

Las propuestas que hace la reforma sobre el trabajo de los profesores se legitiman a través de una serie de prácticas, entre las que se encuentran los estudios longitudinales de profesores. Se identifican una serie de indicadores que se cree que influyen en la calidad del profesor; estos indicadores son, entre otros, la información demográfica, los planes de carrera, la eficacia del profesor, y la edad y características del mismo.

En los últimos tiempos, se ha dado realce a los datos demográficos dividiéndolos en categorías destinadas a evaluar y alterar las condiciones de trabajo de los profesores. Se ha prestado una atención especial a las circunstancias culturales en las que trabajan los profesores —centrándose en el grado de cole-

gialidad (con qué frecuencia se comunican entre sí), en las metas de rendimiento académico compartidas, en la participación en la toma de decisiones escolares, en la ayuda a la inducción profesional de nuevos profesores y en una serie de remuneraciones económicas (como el salario por méritos)–. Se trabaja para elaborar modelos de razonamiento pedagógico que introduzcan una mayor eficiencia y eficacia en las tareas de los profesores y en las concepciones sobre el aprendizaje.

Podemos interpretar las evaluaciones y las reformas de dos formas. En primer lugar, existe una tendencia a tener en cuenta las condiciones de comportamiento de la reforma: ¿toman los profesores decisiones sobre el currículo?, ¿participan los padres en los foros escolares?, ¿han cambiado los indicadores del rendimiento? También las evaluaciones se han centrado en las condiciones de trabajo del profesor; por ejemplo, ¿tiene más tiempo para compartir ideas y asistir a reuniones profesionales? Las nociones de niveles, colegialidad, profesionalización y comunidad aparecen como medios para describir la reforma y evaluar las condiciones de trabajo del profesor. En aparente contradicción con la idea de colegialidad, existe también una acentuación de lo competitivo que incorpora datos estadísticos sobre el rendimiento de los niños como criterio de rendimiento de los profesores dentro de una misma escuela y entre unas escuelas y otras. Aumentan asimismo las referencias al control que la comunidad local debe ejercer sobre la gestión de la escuela y el currículo, al tiempo que los profesores, deben adquirir más autonomía y responsabilidad con respecto a su puesto de trabajo.

Si utilizamos un segundo planteamiento de la evaluación y la consideramos como parte de unos *principios estructuradores en función de los cuales se definen los problemas y se presentan las disposiciones para actuar*, podemos plantear la discusión en un nivel de análisis diferente. Las estrategias evaluadoras «llevan consigo» intereses culturales y sociales que no son evidentes en sus fundamentos formales y en sus fines públicamente definidos. La preocupación por el rendimiento, por la participación, la comunidad, la colegialidad y la profesionalización, por ejemplo, contienen supuestos que, en la práctica, pueden reintroducir prácticas burocráticas en la escolarización.

El uso de conceptos como el de participación comunitaria o el de profesionalismo en la investigación y la evaluación, por ejemplo, no tienen definiciones fijas e inquebrantables. De hecho, las palabras han adquirido significados que ligan los valores reguladores hallados en las escuelas de Estados Unidos al concepto de burocracia que las nuevas reformas debían cambiar. Los modelos para profesionalizar la enseñanza subdividen los «procesos de pensamiento» de la enseñanza en elementos de reflexión específicos y distintos. La fragmentación del pensamiento también define la práctica. Esta racionalización oculta la interrelación existente entre las prácticas individuales y las pautas históricas y sociales (véase Popkewitz, 1991). La participación y la comunidad se formulan en relación con una teoría pluralista de los grupos de interés centrada en elementos de procedimiento (si los profesores toman o no decisiones sobre el currículo) o en el compromiso de grupos de funciones públicamente definidos. Aquí, el ingredien-

te principal compromiso es la representación de los grupos sociales en la producción de un consenso sobre los valores y procedimientos. La noción de participación de los intereses procede de una teoría liberal (lockiana) referente a los orígenes de la sociedad en el contrato social y de unas prácticas de *laissez-faire* en las que se supone que los niveles de justicia proceden de la búsqueda del egoísmo (Billing, 1982). El concepto de participación como «actores» de un grupo está históricamente relacionado con el nacimiento de las ciencias sociales, ya que iba ligado a los mecanismos estatales de control de la reforma social durante la Era Progresista (véase Ross, 1991).

Cuando situamos estas ideas en la enseñanza y la participación en el actual contexto de evaluación, sus supuestos y categorización de los fenómenos sociales contienen una formulación weberiana clásica de la burocracia. La realidad social se hace unidimensional para incluir categorías particulares de personas al margen de la calidad sustantiva de las interacciones resultantes. Sus productos se conciben en relación con valores utilitarios. El consenso comunitario y la participación se basan en criterios administrativos que definen a las personas como grupos de interés con valores homogéneos; los conflictos y debates sobre objetivos que rebasen las fronteras de los actores designados no se tienen en consideración. Internamente, los procesos escolares han de ser considerados en orden; los elementos pueden colocarse en lugares apropiados y, por tanto, manejables. Cada componente tiene una unidad autónoma que mantiene una relación específica con los otros elementos. La acción se concibe en relación con un marco de referencia abstracto que está disociado de las específicas y complejas tareas de la enseñanza. Se deniega un sentido de la historia y de las relaciones de poder implicadas en la formación de la escolarización.

El sentido de comunidad y participación y los indicadores del éxito docente contienen nociones concretas de cambio y de progreso que quedan oscurecidas en la retórica sobre las escuelas. El cambio se concibe en relación con pautas existentes; cada componente es considerado como una entidad única. El cambio es evolutivo y acumulativo; sus etapas, irreversibles.

El discurso sobre la reforma escolar y el profesionalismo de los profesores se basa en un tipo de positivismo que surgió de la interacción de diversos movimientos religiosos de sectas protestantes del este de los Estados Unidos preocupadas por la mejora social en las áreas urbanas. También iba ligado al cambio en las pautas de macro/micro gobierno y a la reconstrucción política del Estado en la Era Progresista (1880-1920), así como a cambios económicos en favor de una economía corporativa (véase Haskell, 1984; O'Donnell, 1985; y Ross, 1991). En esta época, las ciencias de las instituciones sociales fueron centrando gradualmente su atención en los problemas de los responsables de la formulación de políticas. El conocimiento se consideraba como algo directamente útil; la ciencia se basaba en la acumulación de información discreta y secuencial. Se mantenía un «individualismo metodológico» concreto que asociaba las ideologías del contrato social a la organización de las ciencias sociales y las prácticas reformistas.

Esto nos lleva a dos cuestiones que podemos resumir brevemente. Una concierne a la relación entre la reforma, la investigación y las estrategias de evalua-

ción. Las categorías de investigación y evaluación se interrelacionan para ofrecer límites que estructuren unas posibilidades y legitimen otras y puedan así elaborar el discurso sobre la reforma del profesorado en Estados Unidos implica ciertos supuestos históricos sobre las relaciones sociales y el progreso. Trasladar estas estrategias a otro contexto nacional y cultural obligaría a llevar a cabo un profundo examen en relación con las pautas y las relaciones de poder.

Ejemplo: Investigación sobre el pensamiento de los profesores

Para estudiar más detenidamente el modo en que el conocimiento científico-moviliza determinadas relaciones de poder ligadas a movimientos sociales y al Estado, me gustaría analizar algunos trabajos recientes sobre el pensamiento de los profesores y la enseñanza de las materias escolares (en los siguientes párrafos, voy a resumir brevemente una hipótesis que yo mismo he desarrollado en Popkewitz, 1991). El asunto que me ocupa en mi reciente trabajo es la epistemología social de la investigación; quiero averiguar cómo el gobierno del Estado y el autogobierno de los individuos están entrelazados en la producción del conocimiento educativo. Las pretensiones de veracidad en la evaluación no son sólo los criterios lógicos de interpretación y de coherencia, sino también normas sobre la verdad construidas socialmente. Las normas tienen el poder de construir identidades y capacidades sociales.

El estudio del pensamiento de los profesores se produce en la intersección de por lo menos tres ramas de la práctica educativa en Estados Unidos. Una es el trabajo previo sobre la eficacia de la enseñanza que surgió de los estudios correlacionales de comportamiento y experimentales, que tenían su origen en estudios de orientación administrativa sobre el aula y el aprendizaje a principios de siglo. El actual enfoque sobre los procesos y planificación del pensamiento de los profesores se considera un avance significativo en el estudio de las aulas. Se cree que la investigación ofrece una planificación más adecuada de la reforma a través de la descripción de las complejidades de las tareas de los profesores, frente a lo que se había creído en anteriores estudios de comportamiento.

Pero considerar esos estudios como pruebas del crecimiento cognitivo de la ciencia o del altruismo de los científicos es oscurecer los contextos sociales de las prácticas educativas. Los actuales estudios cognitivos sobre los profesores y la formación del profesorado responden a temarios políticos que pretenden ligar la escolarización a cuestiones culturales, sociales y económicas. Esos estudios surgen dentro del clima conservador que se vive en Estados Unidos, donde la atención a un mayor control de los procesos escolares debe conseguirse a través de la formación del profesorado. Los análisis se centran en los criterios y competencias para enseñar las materias consideradas «básicas»: ciencias, matemáticas y tecnología. Estas materias básicas guardan relación con cuestiones sobre el declive económico en los Estados Unidos y, también, con la aparición de un temario de la Derecha encaminado a la reinserción de valores concretos y de los códigos morales de la «familia» en el aula. Centrarse en materias «académicas» aparentemente neutrales es también deslegitimar la enseñanza «progresista-liberal», como

la clarificación de valores. Los intereses liberales también están expresados en esta investigación. Estudiar el pensamiento de los profesores supone prestar más atención al trabajo de éstos. Lo que, a su vez, supone alterar la naturaleza burocrática de la escolarización al otorgar «voz» a los profesores que se consideran el grupo oprimido de las escuelas. La reivindicación de un estatus profesional se basa en la creencia de que los investigadores pueden desarrollar modelos a través de la identificación de una «base de conocimiento para profesores»: un agregado codificado o codificable de conocimiento, destreza, comprensión y tecnología de la ética y de la disposición, de la responsabilidad colectiva, así como un medio para representarlo y comunicarlo» (Shulman, 1987, págs. 3 y 4). La investigación representa también una estrategia de profesionalización en la que la ciencia debe mejorar el estatus y la movilización colectivos de los responsables de la formación del profesorado (véase Labaree, 1990).

El llamamiento de la investigación liga las políticas estatales de control a una creencia democrática del pueblo. Se asegura que existe un vínculo directo entre la aplicación de los programas de reforma y lo que la investigación sobre el pensamiento de los profesores considera como «las fuentes y los perfiles sugeridos de dicha base de conocimiento» (Shulman, 1986, p. 5). El conocimiento profesional debe ascender el nivel de los profesores y ayudarles a tomar decisiones en su entorno inmediato. La investigación debe ser antielitista y funcional. Esta fe en la persona situada en la base de la jerarquía institucional forma parte de una tradición populista relacionada con movimientos de protesta, primero agrarios y después urbanos, del siglo XIX.

Frente a la investigación cognitiva que mantiene una retórica populista, yo quiero defender que la intención democrática es la inversa. Se otorga el status al conocimiento experto y se limitan los procesos de toma de decisiones del trabajo de los profesores. El ámbito de responsabilidad y autonomía queda restringido a los asuntos técnicos y los problemas de poder se esconden detrás de una retórica de progreso. Cuando el estudio de la mente se separa de su contexto social e histórico, se produce una forma particular de regulación. Permítaseme que, llegado a este punto, perfile tres elementos para averiguar de qué modo se entrelazan las relaciones de poder con la producción del conocimiento.

1. Las categorías y clasificaciones de los estudios cognitivos sobre el pensamiento de los profesores formulan las cuestiones sociales como si tuvieran atributos, cualidades o etapas universales del desarrollo humano. Esto produce una reificación del conocimiento que hace que el mundo socialmente construido parezca natural e inevitable. Podemos examinar esta reificación en el modo en que se concibe la selección del conocimiento del currículo. La lógica es la siguiente: cada materia escolar implica diferentes tipos de pensamiento y de prácticas. Estas diferencias entre ciencias y literatura se expresan en las representaciones del contenido que encontramos en los libros de texto, en los programas de los cursos o en el material utilizado en las aulas. El conocimiento de las disciplinas comprende las «propiedades o estructuras sintácticas» en las que las palabras poseen significados determinantes y cualidades permanentes. Este conocimiento de las

materias escolares se presenta como estructuras formales de conceptos y métodos que tienen propiedades fijas. Los problemas de la enseñanza se centran en el modo en que los profesores y alumnos re-presentan los conceptos, las generalizaciones y los hechos de los campos afines.

Mejorar la enseñanza es llevar a cabo una representación más verdadera del contenido del currículo en la mente de los profesores y de los alumnos. La representación implica la identificación de elementos estables en el currículo, como los conceptos o relaciones postulados en el mismo. Una vez identificados, se plantea el problema educativo de cómo profesores y alumnos transmiten dicho contenido. La representación se define ofreciendo ejemplos, analogías y metáforas que encajan la disciplina en conceptos. La responsabilidad del profesor está funcional y técnicamente definida. Es el profesor quien debe juzgar la oportunidad de las representaciones (actividades, ejemplos, analogías y materiales). La investigación se centra en la eficiencia a la hora de reorganizar el pensamiento del profesor como estrategia para eliminar falsas representaciones.

Resulta evidente la existencia de una visión concreta del conocimiento escolar. Este se centra en los procesos de la mente; los conceptos y generalizaciones se convierten así en objetos que tienen constancia y estabilidad. La mente es el instrumento mediador de lo que está objetivamente definido como cierto. La verdad reside en las representaciones educativas de los conceptos disciplinarios. Se ignoran los debates, conflictos y cambios en los conceptos que representan el núcleo del conocimiento científico. Lo que está fluyendo y se debate en materias como las matemáticas o la historia es tratado como conocimiento natural e inquebrantable. El contenido escolar se considera estable y objetivo. El papel de la investigación consiste en eliminar las concepciones erróneas y ofrecer al que aprende (niños y profesores) un conocimiento no distorsionado (véase, por ejemplo, Ball, 1988). Dorothy Smith (1990) defiende que esta reformulación del conocimiento en sistemas abstractos que no tienen una dimensión espacial ni temporal, es una formulación ideológica y mistificadora de nuestra condición humana.

2. Existe una descontextualización y una reformulación del conocimiento. Las percepciones, cogniciones e interpretaciones individuales se materializan en etapas de aprendizaje, atributos de destrezas de aprendizaje o modelos de razonamiento independientes de los procesos sociales e históricos. Los pensamientos de los profesores se convierten en modelos jerárquicos del conocimiento reconceptualizado sobre la escolarización y los niños hacen que las relaciones existentes parezcan naturales. Las categorías y distinciones de la reforma escolar no tienen una relación clara con las personas, los acontecimientos o las luchas humanas. Se habla de modelos y de reflexión pedagógica, pero estas palabras expresan una universalidad que oscurece la textualidad en la que trabaja el profesor. Las luchas diarias que se producen en la comunicación de los diferentes grupos se descontextualizan y reformulan en una serie de normas, obligaciones y valores de las ciencias cognitivas.

Los modelos de enseñanza y aprendizaje se construyen sobre una concepción del progreso lineal, una visión atomística de las relaciones sociales y la individualidad como medio de explotación de las diferencias entre las poblaciones. Los problemas de la enseñanza se formulan en conceptos que han hincapié en el desarrollo racional, individualizado y secuencial, aislado del contexto social y las raíces históricas. La idea de progreso se basa en una concepción de todo como la suma de sus partes; es parecida a la teoría política de John Locke, que considera que la sociedad se organiza y progresa a través de la suma de contratos sociales individuales. Se trata de supuestos evolutivos limitados funcionalmente a las relaciones y jerarquías establecidas que se postulan lingüísticamente.

3. La regulación social potencial tiene lugar a través de la producción del conocimiento que los profesores deben tener de sí mismos y de los demás. Esto tiene por lo menos dos dimensiones. En primer lugar, el discurso sobre la ciencia esconde la fuente del conocimiento. El tiempo y el espacio no tienen consecuencias. El tiempo se define como racional y funcional. Tiene partes discretas que están ordenadas lógicamente y desarrolladas secuencialmente. C. Wright Mills (1959) hablaba de la ciencia como de un asunto de la gente que administra casos individuales y se centra en una serie de causas inmediatas y superficiales. En segundo lugar, la tecnología de la investigación también se convierte en una tecnología del poder en su sentido productivo. La investigación pedagógica divide las interacciones sociales en tareas discretas y más detalladas. Se controla a los profesores individuales a través de evaluaciones externas y de distinciones que aplican para determinar su competencia personal. Al poner el pensamiento privado al alcance del público, el estudio de los pensamientos de los profesores hace a éstos más vulnerables al examen y a la regulación.

El desarrollo contemporáneo de la enseñanza es parte de sus propias relaciones históricas. En la situación actual se produce una mayor movilización de la investigación educativa como parte del proceso de dirección de la escolarización. La movilización se inspira en la antigua creencia de que las ciencias sociales pueden ofrecer progreso y tienen carácter populista. Implica además estrategias para la movilidad de los responsables de la formación del profesorado. El objetivo de la enseñanza y de la formación del profesorado como problema legítimo de la ciencia es resituar a los responsables de dicha formación, que tienen un bajo status académico (Schneider, 1987). La investigación en este campo reafirma el profesionalismo académico de los responsables de la formación del profesorado y legitima la autoridad profesional de los profesores (Labaree, 1990).

He utilizado la investigación sobre el pensamiento de los profesores como ejemplo sobre la evaluación educativa por dos razones. La primera, porque ilustra cómo la investigación encarna relaciones de poder que históricamente se han repetido una y otra vez a través de sus métodos, categorías y distinciones. En segundo lugar, la investigación no es simplemente «investigación»; une las funciones de comprensión e interpretación de la ciencia a los objetivos evaluadores que tienen como fin la reforma escolar. Estas relaciones de la ciencia, los movimientos sociales y la escolarización son fundamentales para la producción del conocimiento y para su apropiación.

II. LA PROBLEMÁTICA CALIDAD DE LAS PALABRAS

Parte del desarrollo de un programa de evaluación consiste en comprender la problemática calidad de las palabras a menudo identificadas con la reforma escolar. No podemos tomar el significado de las palabras como garantía, sino que necesitamos desarrollar una epistemología social de las categorías y de los conceptos organizadores que dirigen la investigación. Permitaseme tomar como ejemplo la importancia otorgada a las profesiones y a la reforma escolar como meta política de las actuales reformas educativas. Estas palabras aparecen de diferentes formas en las reformas de Estados Unidos, Islandia, Australia, Suecia y España, entre otros países. Pero las palabras no tienen un carácter absoluto que haga referencia a ideas básicas o a condiciones de la escolarización. Las palabras no representan la realidad; son parte de su creación, mantenimiento y renovación. Las palabras se refieren a conceptos que cambian en relación con su posición respecto a las demás palabras y en relación con las condiciones sociales en las que se utilizan.

Permitaseme analizar esta cuestión centrándome en las palabras «profesiones» y «profesionalismo». Hace poco tiempo, participé en un simposio internacional sobre las profesiones. En él se puso de manifiesto que no podía haber una comprensión universal de la palabra profesión. Existen importantes diferencias entre la tradición angloamericana y la europea continental respecto a la profesión. Estas diferencias tienen que ver, en parte, con las diferentes formas de desarrollo estatal en relación con determinadas ocupaciones de la clase media y de la élite. En Francia, por ejemplo, las profesiones estaban patrocinadas por programas estatales y ligadas al desarrollo de éstos a través de las reformas napoleónicas. El desarrollo profesional británico y norteamericano se produjo a través de cambios en la sociedad civil, pero pronto estableció relaciones con el Estado, incluyendo el patrocinio de las incipientes ciencias sociales. En muchos países europeos, como Alemania o España, no existía un vocablo equivalente a la palabra anglosajona «profesión». De todos modos, en los últimos años la palabra «profesión» se ha incorporado al lenguaje de muchos países continentales para describir las formaciones sociales de trabajo dentro de la clase media y la mayor importancia de la pericia técnica (*expertise*) en los procesos de producción/reproducción.

La incorporación de la concepción angloamericana de profesión impone una «lente» interpretativa implícita sobre el conocimiento, las ocupaciones y el Estado. La mayor parte del debate angloamericano sobre las profesiones hace referencia a tipos ideales de ocupaciones desinteresadas que están separadas del Estado. La autonomía, los conocimientos técnicos, el control profesional del acceso, la renumeración y la ética superior dominan este recuento. De todos modos, los prototipos ideales tienen, de hecho, muy poca base; ignoran las luchas, debates y compromisos políticos implícitos en la formación de las profesiones. Tampoco tienen en cuenta los modos en que las modernas profesiones se convierten en parte de las estructuras de regulación y gobierno social del Estado moderno (véase Burrage y Torstendahl, 1990). El principal objetivo de estos tipos ideales

es la legitimación de estrategias para mantener la autoridad cultural y social, no para cumplir límites fines analíticos.

El tipo «ideal» de profesión ha adquirido importancia en Estados Unidos como un elemento de la reforma escolar. Como postura ideológica, es difícil de rebatir; los profesores deben participar en su trabajo con autonomía, integridad y responsabilidad. A este nivel, el eslogan es importante para la reconstrucción de la escolarización. Pero hablar de profesionalismo, integridad y responsabilidad sin centrarse en el contenido de la participación y en las relaciones estructurales que lo conforman, es olvidar la historicidad de nuestras prácticas.

El «profesionalismo» ha sido un aspecto de la educación en Estados Unidos desde principios del siglo XIX; remite a dos estratos diferentes de la formación de la ocupación. El profesionalismo fue un eslogan para los que estaban «arriba», como los administradores y los catedráticos de universidad. Esto ocurría a raíz de la especialización de la formación universitaria y del desarrollo de nuevas disciplinas en las ciencias de la educación (como parte de la planificación y evaluación de la escolarización. Powell, 1980). Estos estragos ocupacionales solían estar dominados por el hombre y mejor pagados que los profesores (que generalmente eran mujeres); los administradores y catedráticos disfrutaban de ciertos grados de responsabilidad en la conceptualización y organización de sus condiciones de trabajo. La organización de la educación superior y de la investigación educativa ofrecía vías para la movilidad ocupacional de los hombres. Además, la mayor parte de los programas de investigación y de evaluación de la escolarización relegaban a los profesores a un estatus secundario y se centraban en la valoración de grandes grupos de alumnos y en indicadores de las cualidades de todo el sistema escolar. La administración tenía además elementos de control social referentes a quienes se encontraban en la parte inferior de la escala ocupacional y que generalmente imponía en nombre de la mejora escolar o de la eficacia.

En el estrato inferior estaban los profesores. Muchas de las reformas de finales del siglo XIX aumentaron la burocratización de la enseñanza en nombre de la profesionalización (véase, por ejemplo, Mattingly, 1987). Las prácticas de contratación tipificadas, las políticas de uniformidad curricular y las prácticas de evaluación de los profesores erosionaron las esferas de autonomía y responsabilidad de los éstos e incrementaron la racionalización de la organización escolar y de la didáctica. Las condiciones de trabajo de los profesores en Estados Unidos no han ofrecido, en ninguna época de la historia de la escolarización moderna de masas, la oportunidad de reflejar su situación de forma continuada. La formación del profesorado ha sido pragmática y fragmentaria, y ha devaluado el enfoque intelectual

Estas tendencias subsisten en esfuerzos reformadores actuales, que enlazan el profesionalismo con la mejora escolar. Así se ve claramente en un estudio realizado en tres distritos escolares (Popkewitz y Lind, 1989) que se comprometieron a hacer un esfuerzo por aumentar el profesionalismo de los profesores. Las estrategias reformadoras aumentaron la carga de trabajo de éstos y elevaron el ni-

vel de control de sus prácticas. La evaluación debía ofrecer «pruebas» de la «rendición de cuentas» por parte de los profesores y de unos enfoques más racionales de la mejora escolar. Se suponía la existencia de una relación directa entre el conocimiento de la evaluación y las prácticas y actuaciones específicas. La evaluación de los profesores valoraban los aspectos instrumentales y procedimentales de la enseñanza y minusvaloraban los artesanales y empáticos, que habían generado implicaciones.

En los debates norteamericanos sobre la reforma, abundan palabras tales como valoración escolar, mejora escolar, profesionalización, control local, descentralización y «facultación» (*empowerment*) de los profesores. Aparece también en aquel discurso sobre la reforma escolar en el que la lengua inglesa ha representado un importante papel para la articulación del temario social e investigador. Estas palabras deben convertirse en problemáticas; los escritores deben considerar las circunstancias históricas y las relaciones de poder que preceden y anteceden a estas palabras. Si nos centramos en palabras como «profesionalización» o «evaluación a escala de escuela» independientemente del contenido y de las condiciones de trabajo de los profesores o del objetivo más general de la escolarización, perderemos de vista las circunstancias históricas en las que surge la enseñanza. Se incluyen aquí las cualidades engendradas de la enseñanza. Se incluye también una consideración de las circunstancias burocráticas y de las diferencias en la escolarización que forman parte de los modelos de producción y reproducción en la escolarización.

La recepción dispensada a palabras tales como reforma y evaluación en otros contextos, como en Noruega, requiere una clarificación sobre las relaciones de los países y los campos sociales. Aunque el profesionalismo y la reforma a escala de la escuela son slogans que apelan a muchas de nuestras más queridas creencias y más nobles deseos sobre la escolarización, las palabras no tienen un significado intrínseco. Existen en relación con otras palabras que se sitúan en modelos sociales y marcos institucionales.

III. LAS TENSIONES EN LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LA ESCOLARIZACIÓN: UNA PROBLEMÁTICA PARA LA EVALUACIÓN

Los dos temas anteriores se centraban en las limitaciones históricas y las contradicciones de la evaluación; ahora quiero centrarme en un elemento diferente de la problemática de la evaluación: la evaluación no pretende pronosticar lo que hay que hacer, sino comprender las tensiones, dilemas y ambigüedades que subyacen en las transformaciones en curso. La reforma no es un objeto que pueda instalarse o que tenga unas propiedades esenciales que haya que descubrir. Los procesos de reforma son dinámicos, no estáticos o lineales; por consiguiente, la evaluación requiere un examen de las relaciones que tienen lugar en su marco. Además, se dirá que la evaluación se aplica inevitablemente al pasado, no al presente ni al futuro. Contribuye a la formulación de las políticas aclarando

dilemas, tensiones y contradicciones con respecto al funcionamiento pasado de las cosas.

Si tomamos el contexto original para el que fue escrito este trabajo, el enfoque de la evaluación en las tensiones que subyacen en la actual reformulación de la regulación estatal de las escuelas noruegas parece bastante evidente. Las actuales reformas descentralizadas responden y forman parte de un proceso de reformulación de la función del Estado en la educación. Al centrarnos en la descentralización, no podemos formular supuestos sobre los agentes y actores implicados en la reforma. Las nociones procedentes de la teoría liberal definen a los actores como grupos de interés social que compiten en asuntos públicos (padres, profesores, administradores o políticos). Estas categorías no nos permiten captar la sutil reformulación de las relaciones estructurales que se están produciendo, ni el modo en que las comunidades definen las prioridades y se relacionan con los mandatos estatales. Tampoco actúan de forma unificada, debido a su clasificación como actores: padres, profesores o administradores. Incluso la palabra «comunidad» resulta ambigua, ya que esconde mucho detrás de su supuesto de consenso y homogeneidad.

A medida que se formulan y se realizan las políticas, las evaluaciones hacen que resulte problemática la relación estructurante que sirve de intermediaria de la política. Debemos reconocer, por ejemplo, que la descentralización modifica las prácticas a medida que se realiza la política. En Noruega, las reformas crean nuevos agentes mediadores, tales como grupos profesionalizados dentro de la educación o coaliciones de la comunidad local que actúan en relación con agentes del Estado central, a pesar de los procesos de regulación política. Actuar suponiendo que el problema de la evaluación es proporcionar «datos» precisos sobre los indicadores escolares o sobre el éxito de programas es no reconocer la dinámica de la escolarización y sus principios estructuradores.

En el contexto noruego, por seguir con el ejemplo de este país, las nuevas estrategias de descentralización han producido cambios en la noción de pericia técnica (*expertise*) y un cambio de orientación de la legislación estatal central, que no regulaciones detalladas, sino directivas de política generales. El sistema de transformación que se está produciendo en la educación, aun encontrándose en un estadio poco avanzado, tiene múltiples puntos conflictivos y de tensión, entre los que se encuentran las mediaciones y negociaciones entre el gobierno central y las comunidades locales para determinar el salario de los profesores, las políticas de contratación y la educación.

Si el ejemplo es apropiado, la evaluación no es un problema de mejora escolar tal y como se ha entendido tradicionalmente. Tampoco es un problema de «comprobación» o «verificación» de las prácticas estatales, como si existiera un consenso sobre los valores o una noción estándar de progreso. Los problemas de la escolarización son de otro orden y las evaluaciones pueden ayudar a clarificarlos, pero no los podrán resolver. En el mejor de los casos, las evaluaciones pueden ofrecer una mejor comprensión de las tensiones, luchas y dilemas que subyacen en los esfuerzos de mejora social: la propia complejidad moral, política y

cultural de la escolarización como empeño social convierte la búsqueda de precisión y de certidumbre en una quimera.

Permitaseme que concluya esta sección diciendo que no creo que la evaluación pueda ofrecer un plan directo para el presente o para el futuro. La evaluación se refiere *inevitablemente al pasado*. Epistemológicamente hablando, la evaluación y las ciencias sociales son dialectos de la lengua e implican interpretaciones de lo que ya ha ocurrido. Aunque queramos pensar en nuestras generalizaciones como si estuvieran centradas en el presente, estamos constreñidos por la construcción de narrativas que siguen a los acontecimientos. En este asunto hay también una cuestión política. Cuando adoptamos la creencia de que el conocimiento trata de la predicción y la administración, dejamos que la ciencia y su relación con el mundo empírico se desplacen al terreno de la ideología y del control social. Los rituales de la ciencia y la evaluación se convierten en una fórmula retórica cuyo objetivo es convencer a los demás de lo que se está haciendo es en su propio interés.

Y digo esto porque no puedo encontrar pruebas de que las ciencias sociales y la evaluación escolar tengan nada que decir, como ciencias, sobre el futuro. Ofrecen métodos para comprender los límites que hubo en el pasado y los dilemas implícitos en ellos. Ésto no quiere decir que la ciencia no nos pueda ayudar en las elecciones que hagamos, pero a menudo lo hace a través de la negación. Parfraseando parcialmente a Karl Popper, yo diría que la ciencia (y la evaluación) no verifica, sino que refuta. Puede ayudarnos a saber qué elecciones no hay que hacer, por ejemplo, en materias como la eliminación de flúor, el control de la deforestación amazónica o la limitación del uso de las pruebas de inteligencia. Pero —en la esfera política—, los descubrimientos de la ciencia forman parte de un debate público que raras veces concierne sólo a las pruebas. La determinación del futuro ya no está reservada a élites particulares y a expertos que reivindicquen un conocimiento sagrado.

Antes de finalizar esta discusión sobre el pasado, el futuro y la evaluación, he de hacer una importante advertencia: la evaluación trata sobre el futuro de una forma indirecta. Las categorías de la evaluación organizan los fenómenos de tal manera que nos sensibilizan hacia ciertas posibilidades y, al mismo tiempo, filtran otras. Así, en las prácticas se encuentran implícitos modos de desafiar al mundo y de autosituarse en sus relaciones actuales. Es precisamente lo que Steiner Kvale (1990) ha expuesto claramente en su discusión sobre la evaluación como conocimiento y como práctica constitutiva que produce una censura del significado. Centrarse en el problema de la tensión y las ambigüedades no significa negar la necesidad de recoger datos demográficos o de rendimiento, sino conseguir que la recogida de datos se haga eco de los problemas centrales que se plantean en la evaluación. El papel de la evaluación y de los evaluadores en la construcción actual del mundo consiste en examinar continuamente.

IV. EL PROYECTO ILUSTRADO COMO PROBLEMÁTICA PARA LA EVALUACIÓN

El problema pedagógico de la evaluación educativa se sitúa a menudo en el contexto de la contribución de la escolarización a la educación. (En los primeros años de la escolarización masiva en Estados Unidos, se llamó americanización. Hoy en día, con la llegada de nuevas minorías y el cambio de los tiempos, se habla de «construcción de una nueva noción».) El otro elemento hace referencia a la socialización de la fuerza de trabajo: ¿está impartándose una educación que permita a la gente competir con éxito en el mercado de trabajo? En ambos casos, la importancia concedida a los datos a gran escala sobre el rendimiento escolar y otros indicadores de «éxito» escolar está epistemológicamente ligada a una perspectiva funcional de la escolarización. El resultado es una estrecha visión de la evaluación en la que lo importante es que se puede medir directamente.

Lo que yo quisiera proponer aquí es una reconsideración del proyecto ilustrado en las escuelas como objetivo principal de la evaluación. Al hablar de «ilustración» me refiero a una manera de entender la vida en la que la gente asume la responsabilidad de gobernar su propia vida. En este contexto, la escuela es una importante institución educativa para la realización de dicho objetivo. Las tendencias principales de la filosofía, la sociología del conocimiento, los estudios culturales y el análisis literario del siglo XX reenfocan el problema de la ilustración en los límites de nuestra existencia, la ambigüedad del conocimiento y la relación fundamental de las prácticas sociales, el poder y el conocimiento. La redefinición del proyecto ilustrado está obligado a reconocer que existen múltiples reivindicaciones de verdad, que dichas reivindicaciones verdaderas están históricamente determinadas y nacen de las tensiones y luchas sociales del mundo en que vivimos, y que la producción de posibilidades humanas siempre contiene una contradicción.

Postular un currículo a la luz de los compromisos planteados por la ilustración es afirmar que hay valores generales y, al parecer, trascendentes que deseamos mantener en la escolarización. En las tradiciones europeas, dichos valores están vinculados a nociones de democracia y de razón. El currículo implica supuestos filosóficos según los cuales la razón y la racionalidad pueden ayudar a mejorar las condiciones sociales; implica también supuestos políticos sobre la relación y responsabilidades de las personas y las instituciones; y, finalmente, implica supuestos culturales sobre los valores y modelos fundamentales que deben guiar los asuntos sociales. Así, el saber contemporáneo nos hace ver que, por muy nobles que sean nuestros deseos, un currículo es una práctica socialmente construida y políticamente vinculada. Nuestro lenguaje y nuestras prácticas sociales en las escuelas son, en todo momento, precarios y limitados; contienen contradicciones. Al comprometernos a llevar a cabo una labor de construcción y realización de un currículo, lo que se define como posibilidad es también una prisión.

De modo que el problema de la evaluación no es sólo el de la mejora escolar o el de la toma de decisiones, sino también el de las condiciones en que se produce el conocimiento en las escuelas y la forma en que éste se produce. La evaluación necesita centrarse no sólo en los supuestos fundamentales sobre los objetivos de la escolarización que subyacen en la práctica, sino también en las cuestiones referentes a la relación entre el individuo y la sociedad que se da en las construcciones pedagógicas. La evaluación debe proporcionar un discurso sobre la educación que examine los modos en que la escuela ilumina u oculta las condiciones sociales en las que vive la gente. Aunque reconozco la dificultad de conceptualizar dichas valoraciones, creo que hay que dirigir permanentemente la atención hacia lo que es más importante, considerando detenidamente la conceptualización a través de la cual se definen y recogen los datos.

El complejo y profundo problema del currículo puede expresarse como un conflicto entre la esperanza que ponemos en la escolarización y lo que ocurre cuando la gente intenta crear, apoyar y renovar las condiciones de su mundo (véase Lundgren, 1983). La historia del currículo es una historia de teorías nunca aplicadas tal y como fueron concebidas. Cuando las teorías se aplican a la práctica social, siempre se producen consecuencias que no se perseguían, no se prevenían o no se deseaban.

La construcción de la evaluación, al nivel que ahora estamos planteando, trae consigo dos temas interrelacionados entre sí contra la contradicción entre deseo y realidad en la escolarización.

1. Existe el problema de la selección: ¿qué conocimiento hay que introducir en las escuelas a través de los libros de texto y los currículos nacionales y locales? ¿Cómo podemos entender la autodisciplina que se le pide al individuo por la forma en que se clasifica y enmarca el currículo? ¿hasta qué punto está incorporado el saber actual sobre el conocimiento, la lengua y la producción social de la sociedad en el contenido escolar seleccionado?

La retórica pública del conocimiento escolar se centra en categorías formales como las ciencias o las matemáticas, o en objetivos educativos generales como la reflexión, el pensamiento crítico o la resolución de problemas. Pero la construcción de una materia otorga a estas palabras una forma y dirección particulares. ¿Qué forma y dirección son éstas? ¿Cómo crean y responden a una epistemología sobre los individuos y la sociedad las formulaciones sobre las materias de ciencias, arte o literatura?

Estoy estudiando aquí el tema de la construcción social del conocimiento, que tan importante es para la teoría social y la filosofía (por ejemplo, Rorty, Giddens). Me interesa considerar el conocimiento socialmente construido como una estrategia para la construcción y evaluación del currículo escolar. Sin embargo, este «giro» hacia el constructivismo no es un giro psicológico centrado en cómo transmiten los alumnos un conocimiento determinado. Tiene una base sociológica, histórica y lingüística. Las ciencias, las matemáticas, la literatura y el arte deben considerarse como campos sociales en el que se producen diferentes modos

de pensar y actuar frente al mundo. Estas paradigmáticas tentativas son luchas por la autoridad sobre lo que es verdad legítima.

La evaluación necesita examinar si la selección del conocimiento escolar presta atención a la variedad, a los debates y a las tensiones que existen sobre cómo la gente llega a conocer e interpretar su mundo.

El problema del aprendizaje escolar y la evaluación reside en saber cómo llegan a captar los alumnos las construcciones humanas del conocimiento: su fragilidad, provisionalidad, escepticismo y cambio. No se trata de corregir falsas representaciones, sino de examinar las diferentes representaciones existentes y darse cuenta de que los sistemas de pensamiento son prácticas que configuran y moldean el mundo social, cultural y político. Se trata de reconocer el carácter tribal y parcial de los diferentes dialectos de la escolarización. Tanto si las reformas se centran en la enseñanza de las ciencias como en el patrimonio cultural de los diferentes pueblos que viven en Estados Unidos, la evaluación de la práctica debe centrarse en los tipos de razonamiento desarrollado y en los medios a través de los cuales se puede manifestar una confianza, aunque sea esceptica, en el mundo.

2. También podemos pensar que el mundo cotidiano de la escolarización tiene diferenciaciones que se producen a través de los modelos sociales de vida escolar. Los modelos de conservación y las prácticas de enseñanza no son iguales para todos; existen múltiples estratos de significado e interpretación. Detrás de los rituales de una institución normal hay diferenciaciones sociales: no a todos los niños se les enseñan las mismas cosas, ni la disposición, la sensibilidad y la percatación son iguales en todos los grupos sociales. Sabiendo esto, debemos preguntarnos: ¿Qué conocimiento hay que transmitir a quién? ¿Cuáles son los diferentes mensajes culturales y sociales que se transmiten en las interrelaciones del aula?

Hace algunos años, estudiamos un movimiento de reforma nacional en las escuelas primarias (Popkewitz, Tabachnick, Wehlage, 1982). Nuestra perspectiva inicial era observar las variaciones en la aplicación de la reforma, ya que todas las escuelas incorporaban los mismos modelos de organización, utilizaban el mismo currículo y tenían el mismo lenguaje técnico para hablar de las previsiones y las experiencias: IGE, ICC, escuelas multiunitarias, profesorado diferenciado, etc. Pero, en lugar de construir una escuela común, las escuelas que visitamos variaban en su organización cultural de la enseñanza y el aprendizaje. Estas diferencias dependían de diversos fenómenos sociales distintos: la educación y ocupación de los padres, los ingresos, el sexo, la raza y la religión influyen en las producciones de realización y competencia definidas en las escuelas. Así, aunque los alumnos de las diferentes escuelas utilizaban los mismos libros de texto y asistían a una misma clase sobre la interpretación de los mapas, los mensajes culturales eran distintos. El modo en que se utilizaban los mapas o los libros como experiencia de «aprendizaje», el papel del alumno y el profesor a la hora de descifrar los mapas y los libros, y la autoridad en la que se debía basar el conocimiento sobre la gente y sobre los lugares variaban mucho. Estas distinciones y

diferenciaciones sociales en la escolarización deben ser consideradas como un elemento de la propia escolarización.

Aunque no he agotado toda la serie de preguntas posible para examinar las cuestiones de la ilustración en la escolarización, reconozco que las paradojas del conocimiento y de las relaciones de poder también producen paradojas en la evaluación. La imposición de un currículo supone una trascendencia de un determinado conocimiento que tiene un potencial para lograr una sociedad mejor; sin embargo, proponer una sola forma de conocimiento supone destruir otras posibilidades. Este proceso nunca es neutral y nunca está exento de implicaciones sociales. El conocimiento está siempre situado en un mundo social y material. Las contradicciones del currículo son las contradicciones de nuestros papeles ocupacionales. Al centrarnos en las cuestiones de la ilustración como marco para la evaluación, volvemos a los problemas de la ironía, contradicción y dilema que las evaluaciones pueden aclarar.

Por último, me gustaría tratar sobre la estrategia de reforma que ha incorporado sus criterios pedagógicos en la evaluación. Lo expongo como ejemplo de planteamiento general que muestra algunos de los problemas de la pedagogía, pero cuya interpretación está también relacionada con su esfera social.

El Consejo Nacional de Matemáticas adoptó en 1989 nuevos criterios para la enseñanza y la evaluación de la enseñanza de las matemáticas en Estados Unidos. Los criterios proponían una reclasificación de los conocimientos matemáticos en las escuelas, centrándose en la calidad del conocimiento matemático como conocimiento construido y en las recientes tendencias de la psicología constructivista en Estados Unidos. Los criterios curriculares están interrelacionados con los problemas de evaluación; la integridad del currículo se mantiene a través de la construcción de criterios de realización. La producción de criterios requiere un planteamiento global para su aplicación: desde la aceptación de los criterios de producción de nuevos libros de texto y de los proyectos de evaluación por parte de los gobiernos de los cincuenta estados hasta el control de la aplicación y del progreso.

En la reforma se proponen varias estrategias de evaluación. Estas estrategias incluyen un sistema de pruebas. Los autores reconocen que la construcción de las pruebas puede asumir su propia realidad en las sociedades guiadas por la tecnología (véase también Franke-Wikberg, 1990; Sykes, 1990). (En un contexto diferente, el examen de ingreso en ciencias biológicas de Israel fue revisado en los años setenta para dar más importancia a la resolución de problemas y al trabajo de laboratorio, elementos centrales del nuevo currículo. Los educadores de Israel creen que, combinadas con otras estrategias de formación del profesorado e inversiones financieras, las reformas tuvieron éxito.) Las pruebas, al igual que otros planteamientos evaluadores en la aplicación de los criterios sobre matemáticas, deben demostrar la evidencia de la influencia de las reformas nacionales prestando una especial atención a la relación entre los esquemas de cálculo concretos y el intento liberalizador del programa curricular.

Los criterios no tienen fuerza legal, pero su producción tiene lugar en un campo social en el que hay múltiples puntos de dirección y control. Aunque fueron desarrollados por un grupo profesional de responsables de la formación del profesorado de matemáticas, estaban financiados por el Departamento de Educación de Estados Unidos, diversas fundaciones filantrópicas y los departamentos de la Academia Nacional de Ciencias. El desarrollo de estos criterios exige comprender las diferentes instituciones mediadoras existentes en el sistema estatal descentralizado de Estados Unidos, sin olvidar el papel de las asociaciones profesionales, los organismos educativos estatales y locales, los sindicatos de profesores y las instituciones filantrópicas. Además, cualquier consideración sobre la producción de criterios debe tener en cuenta las transacciones y omisiones acaecidas durante las negociaciones entre los grupos implicados en la redacción de los mismos. Finalmente, es importante el dato de que los criterios estuvieran patrocinados por diversos agentes para conseguir unas matemáticas *científicas* y relacionadas con la informática, centrándose conscientemente en ciertos supuestos y orientaciones y desechando otros elementos.

La esfera social en la que se producen los criterios no se menciona para limitar la integridad de la propuesta o la globalidad de una estrategia que combina las cuestiones intelectuales del currículo con la evaluación, sino para situar la propuesta y la estrategia dentro del debate y de los intereses que se manifiestan en la producción del texto: un debate que probablemente vaya desapareciendo a medida que se aplican los criterios. Por ejemplo, dado que los criterios nacionales se han convertido en una cuestión política, el documento profesional se ha convertido en «fuente» para un comité presidencial creado para el desarrollo de criterios nacionales sobre el currículo. Los resultados del proceso político en curso van necesitando documentación a medida que se remodelan y se adaptan los criterios a través de un proceso político.

Los problemas de los criterios y de la evaluación de la pedagogía están intrínsecamente ligados a las tensiones generales y a la transformación de las que hablé en el apartado anterior. Las transformaciones y fragmentaciones estructurales que se producen en la sociedad obligan a los educadores a reinsertar cuestiones que atañen a la ilustración en el estudio de las escuelas a medida que se producen nuevas formas de desarrollo de la regulación social y de las capacidades individuales. Podemos interpretar los esfuerzos internacionales de reforma de la educación como marcadores de las transformaciones sociales y de la necesidad de reconsiderar las relaciones que tienen lugar dentro de los sectores educativos.

CONCLUSIONES

Nos gusta suponer que podemos hacer un mundo racional, que el progreso es una meta alcanzable y que la política es el instrumento de la moderna versión de la salvación. Yo no niego que haya que seguir intentándolo, pero también reconozco que sabemos muy poco sobre el cambio social y educativo. Mi forma de

explorar lo que Lundgren ha llamado la tensión entre nuestros deseos y los hechos, consiste en centrarme en la ambigüedad y la incertidumbre.

He situado algunas de las cuestiones sobre las transformaciones sociales y las construcciones pedagógicas de la escolarización como problemática central de la evaluación. Reconozco que no es fácil medir y conceptualizar esos problemas. Es casi como si nuestro papel recordase al de Sísifo: nunca alcanzamos el éxito total, pero luchamos por prestar atención a lo más importante (aun cuando los datos recogidos parezcan imperfectos y complejos).

Finalmente, quiero decir que este trabajo ha sido escrito por un norteamericano que es testigo permanente de la estrechez de los criterios sobre competencia, rendimiento y producción en el discurso público sobre la educación. Los procesos de evaluación están a menudo implicados en esas conversaciones. Al mismo tiempo, hay un campo de debate dentro de la esfera educativa que atempera, modifica y hace que lo que ocurre sea menos determinista. También reconozco que el campo social en el que se desarrollan estas ideas y prácticas sobre la evaluación parece menos sutil y problemático cuando se exportan las ideas y prácticas a la economía educativa mundial. Este trabajo se ha centrado en algunos de esos problemas a través de un relato aleccionador y a través de un horizonte para la problemática de la evaluación. Ambos temas reconocen la importancia histórica de la forma y la configuración que se le da a la escolarización.

BIBLIOGRAFÍA

- Ball, D., *Research on teaching mathematics: Making subject matter knowledge part of the equation* (Research Report pp. 88-92). East Lansing, MI, The National Center for Research on Teacher Education, 1988.
- Billing, M., *Ideology and social psychology. Extremism, moderation and contradiction*. Nueva York, St. Martin's Press, 1982.
- Bourdieu, P., *Homo academicus*. Stanford, CA, Stanford University Press, 1989.
- *Distinction: A social critique of the judgement of taste* (Trad. a inglés de R. Nice). Cambridge, MA, Harvard University Press, 1984.
- Burrage, M. y Torstendhal, R. (eds.), *Professions in theory: Rethinking the study of the professions*. Newbury Park, CA, Sage, 1990.
- Cherryholmes, C., *Power and criticism: Post-structural investigations in education*. Nueva York, Teachers College Press, 1988.
- Clifford, J., *The predicament of culture: Twentieth-century ethnography, literature and art*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1988.

- Foucault, M., «The political technology of individuals». *Technologies of the self: A seminar with Michel Foucault*. L. Martin, H. Gutman y P. Hutton (eds.), Amherst, University of Massachusetts Press, 1988.
- Franke-Wikberg, S., «The american research on educational evaluation and the national evaluation in Sweden». En M. Granheim, M. Kogan y U. Lundgren (eds.), *Evaluation as policymaking: Introducing evaluation into a national decentralised educational system*. Londres, Jessica Kingsley, 1990, pp. 155-171.
- Granheim, M., Kogan, M. y Lundgren, U., *Evaluation as policymaking: Introducing evaluation into a national decentralised educational system*. Londres, Jessica Kingsley Publishers.
- Haskell, T., «Professionalism versus campitalism: R. H. Townway, Emile Durkheim and C. S. Pierce on the disinterestness of professional communities». En T. Haskell (ed.), *The authority of experts: Studies in history and theory*. Bloomington, Indiana University Press, 1984, pp. 180-225.
- Kvale, S., «Evaluation and decentralisation of knowlege». En M. Granheim, M. Kogan y U. Lundgren (eds.), *Evaluation as policymaking: Introducing evaluation into a national decentralised educational system*. Londres, Jessica Kingsley, 1990, pp. 119-140 (traducción incluida en este monográfico).
- Labaree, D., *Power, knowledge, and the science of teaching: A genealogy of teacher professionalization*. Trabajo inédito. East Lansing, School of Education, Michigan State University, East Lansing, 1990.
- Lundgren, U., «Educational policy-making, decentralisation and evaluation». En M. Granheim, M. Kogan y U. Lungren (eds.), *Evaluation as policymaking: Introducing evaluation into national decentralised educational system*. Londres, Jessica Kingsley, 1990.
- *Between hope and happening: Text and context in curriculum*. Geelong, Australia, Deakin University Press, 1983.
- Mattingly, P., «Workplace autonomy and the reforming of teacher education». En T. Popkewitz (ed.), *Critical studies in teacher education: Its folklore, theory and practice*. Nueva York, Falmer, 1987, pp. 36-56.
- Meyer, J., «Self and Life Course: Institutionalization and Its Effects». En Thomas, G., Meyer, J., Ramirez, F. y Boli, J., *Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual*. Newbury Park, CA, Sage Publications, 1987, pp. 242-260.
- Mills, C. W., *The sociological imagination*. Nueva York, Oxford University Press, 1959.
- National Council of Teachers of Mathematics, *Curriculum and Evaluation standars for school mathematics*. Reston, VA, National of Teachers of Mathematics, 1989.
- O'Donnell, J., *The origins of behaviorism: American psychology, 1876-1920*. Nueva York, University Press, 1985.
- Popkewitz, T. S., *A political sociology of educational reform: Power/knowledge in teaching, teacher education, and research*. Nueva York, Teachers College Press, 1991.
- Popkewitz, T., *Paradigm and ideology in educational research, social functions of the intellectual*. Londres y Nueva York, Falmer Press, 1984.
- Popkewitz, T., Tabachnick, B. y Wehlage, G., *The myth of educational reform: A study of school responses lo a program of change*. Madison, University of Wisconsin Press, 1982.

- Popkewitz, T. y Lind, K., «Teacher's incentives as reform implications for teacher's work and the changing control mechanism in education». *Teachers College Record* 90 (4), 1989, pp. 575-594.
- Powell, A., *The uncertain profession. Harvard and the search for educational authority*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1980.
- Ross, D. *The origins of American social science*. Nueva York, Cambridge University Press, 1991.
- Schneider, B., «Tracing the provenance of teacher education. En T. Popkewitz (ed.), *Critical studies in teacher education: Its folklore, theory and practice*, Nueva York, Falmer, 1987, pp. 211-242.
- Shulman, L., «Knowledge and teaching: Foundations of the new reform». *Harvard Educational Review*, 37 (1), 1987, pp. 1-22.
- «Those who understand: Knowledge growth in teaching». *Educational Researcher*, 15 (2), 1986, pp. 4-14.
- Smith, D., *Conceptual practices of power: A feminist sociology of knowledge*. University of Toronto Press, 1990.
- Sykes, G., «Evaluation in the context of national policy and local organisation». En M. Granheim, M. Kogan y U. Lundgren (eds.), *Evaluation as policymaking: Introducing evaluation into a national decentralised educational system*. Londres, Jessica Kingsley, 1990, pp. 179-196.
- Weiler, H. N., «Descentralisation in educational governance: An exercise in contradiction?». En M. Granheim, M. Kogan y U. Lundgren (eds.), *Evaluation as policymaking: Introducing evaluation into national decentralised educational system*. Londres, Jessica Kingsley, 1990, pp. 42-65 (traducción incluida en este monográfico).

MONOGRÁFICO

LA EVALUACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS CONOCIMIENTOS

STEINAR KVALE (*)

La evaluación implica el poder de determinar el valor de algo. A continuación se examinará la descentralización actual del sistema educativo en Noruega en relación con sus consecuencias para la evaluación de los conocimientos. En la primera parte de este capítulo se analizará la evaluación educativa como ejercicio de poder. Se contrastarán dos concepciones de lo que se define como evaluación: los alumnos individuales frente a los conocimientos comunes. Se esbozará una concepción de la evaluación como creación de conocimientos y censura de significados. En este caso, la evaluación educativa implica poder para definir cuáles son los conocimientos válidos del sistema educativo.

En la segunda parte de este capítulo se examina el papel de la evaluación en un sistema educativo de poder descentralizado. Se plantea la cuestión de si la descentralización del poder administrativo implica, asimismo, una descentralización del poder para determinar la calidad, el valor y la validez de los conocimientos transmitidos por el sistema educativo. La relación entre un sistema de evaluación de ámbito nacional y la evaluación local se asocia, especialmente en este caso, con el énfasis puesto en un legado cultural común frente al valor de los conocimientos locales. La tendencia actual hacia la descentralización está relacionada con la moderna crisis de legitimidad y con la cuestión de los conocimientos objetivos frente a los conocimientos relativos.

EVALUACIÓN, PODER Y CONOCIMIENTOS

Evaluar significa establecer el valor de algo. Un examen es una evaluación de los conocimientos de un alumno. Sin embargo, esta formulación del tema del examen es ambigua:

(*) Universidad de Aarhus (Dinamarca).

- 1) ¿Se evalúa al alumno individual sobre la base de su presentación de los conocimientos de una disciplina?
- 2) ¿O es el conocimiento común de la disciplina lo que se evalúa a través de la presentación que el alumno o la alumna hacen de sus conocimientos?

La evaluación como prueba de los alumnos individuales

La mayor parte de la investigación sobre la evaluación, de acuerdo con el sentido común, ha analizado los exámenes como pruebas de los alumnos individuales. Las tres funciones de los exámenes analizadas han sido la selección, la influencia educativa y el ejercicio de poder (Kvale, 1972-1977).

La investigación se ha centrado en los exámenes considerados como pruebas psicométricas relacionadas con la legítima selección de alumnos y como una predicción eficaz de sus trayectorias profesionales. Los estudios han demostrado una escasa fiabilidad intersubjetiva de la calificación de exposiciones escritas y orales, mientras que las pruebas informatizadas de elección múltiple se acercan a una fiabilidad total. La validez de predicción de las calificaciones respecto al rendimiento posterior es relativamente escasa dentro del sistema educativo y se acerca al nivel cero en cuanto a las calificaciones finales y el éxito posterior en el puesto de trabajo.

Apenas se ha analizado la influencia educativa de los exámenes en la orientación y en la motivación del aprendizaje. Algunos estudios señalan efectos regresivos, como por ejemplo, que las pruebas de elección múltiple pueden aumentar la superficialidad del aprendizaje y que el aprendizaje en función de las calificaciones puede perder su motivación intrínseca para adquirir una motivación instrumental menos eficaz (Becker y cols., 1968; Kvale, 1980)

Los exámenes son un instrumento de poder para controlar el acceso a los privilegios de la educación e influir en el proceso de aprendizaje. En trabajos anteriores he interpretado los evidentes defectos educativos, y en tanto que pruebas, de los exámenes postulando la existencia de funciones de poder social latentes (Kvale, 1972-1977). Los exámenes son una simple selección burocrática y legítima para ocupar puestos educativos y profesionales privilegiados. Aunque, de hecho, implica prejuicios clasistas, la clasificación mediante los exámenes garantiza una «ilusión de igualdad de oportunidades». La importancia de la selección a través de las calificaciones añade una presión adicional a la influencia social de los exámenes: de disciplina en las escuelas y de socialización respecto a los requisitos de calificación del mercado de trabajo. El aprendizaje en virtud de las calificaciones impone a los alumnos la pauta social de trabajar en función de los salarios en el ámbito profesional.

Por muy diferentes que puedan parecer las funciones de los exámenes (selectiva, educativa y de poder), tienen en común el mismo supuesto: el enfoque de lo que los exámenes implican para el alumno individual.

Un enfoque alternativo se centra en el modo en que los exámenes pueden contribuir a la determinación de lo que son los conocimientos válidos de una disciplina (Kvale, 1987). De este modo, los alumnos son «etiquetados» como meros vehículos de los conocimientos que deben evaluarse. El énfasis se pone en los conocimientos evaluados, verificados, calificados y certificados por el examen como los conocimientos legítimos de la disciplina. El contenido de la misma forma de examen es bastante distinto en las dos concepciones sobre el objetivo de los exámenes: examinar a los alumnos individuales o examinar los conocimientos comunes.

Las dos concepciones aportan respuestas diferentes sobre la manera de establecer la validez de una determinada evaluación. La forma de validación depende de lo que se investiga y de la razón por la que se investiga. En el contexto de la prueba, lo que se evalúa es el alumno individual y el porqué de la evaluación es la selección legítima y la predicción eficaz. La forma de validación es la validez como pronóstico del rendimiento individual, que se mide por coeficientes de correlación. Para una teoría cognoscitiva de las pruebas es importante la validez del contenido de las mismas, esto es, en qué medida el contenido de una prueba ilustra correctamente la materia de la que se extraen las conclusiones.

En su análisis del papel que desempeñan las pruebas en una evaluación de ámbito nacional Lundgren (1990, pp. 37-38) destaca dos paradigmas de elaboración de pruebas que son similares a esta distinción de la evaluación de los alumnos individuales frente a la evaluación de los conocimientos comunes. La función de la primera es la selección mediante ítems de prueba que establecen distinciones entre los individuos y la creación de escalas en las que poder situarlos. En el segundo paradigma la prueba está orientada a medir un determinado conjunto de conocimientos y sus ítems, en este caso, sirven para establecer distinciones relativas a la estructura del contenido examinado mediante la creación de mapas en los que poder situar a los individuos. En este segundo paradigma los encargados de elaborar las pruebas tienen que dominar no sólo la teoría de la prueba, sino también la estructura y el contenido de los conocimientos que se miden.

Lundgren señala que el primer tipo de pruebas son difíciles de utilizar en una evaluación de ámbito nacional sobre la calidad de los resultados en la educación, ya que sólo proporcionan información sobre las relaciones relativas entre los alumnos individuales, pero no sobre el modo en que se ha transmitido el contenido o se han logrado los objetivos.

El concepto de los exámenes como determinación de conocimientos supera la mera valoración del modo en que una prueba específica cubre adecuadamente un determinado contenido cognoscitivo, al plantear la cuestión de cómo influye la forma de la evaluación en el contenido de los conocimientos sometidos a prueba.

Creación de conocimientos

El conocimiento no es algo meramente recibido que se ilustra y se mide en una prueba; por el contrario, la misma operación de someter a prueba los conocimientos de una disciplina proporciona una definición funcional de estos conocimientos. En paralelo a la definición funcional de la inteligencia como lo que miden las pruebas de inteligencia, una definición funcional de los conocimientos es, para los alumnos, lo que miden los exámenes. Éstos definen los conocimientos que merece la pena adquirir y dominar.

En este caso se destaca el modo en que el mismo acto de la evaluación establece los valores que sirven como normas de la evaluación. En consecuencia, el enfoque se traslada de la validez del contenido de una prueba a la determinación de conocimientos válidos mediante la prueba. Los conocimientos sobre una disciplina no sólo se transmiten en la enseñanza y se comprueban en los exámenes; también el mismo examen contribuye a establecer los conocimientos válidos de una disciplina. Un examen es, literalmente, una prueba de conocimientos, un examen del valor y de la validez de los conocimientos sobre una disciplina. Los exámenes son una valoración de los conocimientos sobre una disciplina, la comprobación y confirmación anual de la calidad de los conocimientos impartidos y adquiridos en un ámbito determinado.

Las definiciones, generalmente vagas, de los objetivos del aprendizaje y la ausencia de criterios de evaluación explícitos dejan un amplio margen a la interpretación de los examinadores y censores; mediante sus decisiones de evaluaciones particulares, ellos determinan funcionalmente los conocimientos válidos de una disciplina. Desde la perspectiva de la sociología del conocimiento, los exámenes son «ritos de paso», una confirmación ritual que contribuye a la construcción social de la realidad con la transmisión y el mantenimiento de los conocimientos de una disciplina. Las pruebas, habitualmente duras, determinan cuáles son los conocimientos válidos de una comunidad, a los que los nuevos candidatos deben someterse antes de ser reconocidos como miembros de pleno derecho de la misma.

Comités examinadores y defensa de las exposiciones orales

Analizaremos a continuación los comités examinadores de los países escandinavos, que son semejantes a los comités de evaluación de exposiciones orales para el nombramiento de profesores numerarios, como ejemplo de la función de determinación y verificación de conocimientos que cumplen los exámenes. En las Universidades se pueden evaluar los resultados de varios años de estudio en un examen, que suele comprender dos días de exposiciones escritas y el posterior examen oral. El comité examinador está compuesto por uno o dos profesores universitarios y un examinador de otra institución, llamado «censor». Los examinadores leen y evalúan los trabajos por separado y a continuación se reúnen para realizar una evaluación conjunta. Sólo se hace pública la calificación final.

El logro de un acuerdo racional entre los colegas es uno de los objetivos del comité examinador. Es fundamental que exista un verdadero acuerdo sobre la evaluación final de los conocimientos de un alumno (consenso que debe alcanzarse mediante una deliberación racional sobre la calidad de los conocimientos expuestos) y el cálculo mecánico de una media aritmética verifica el desglose de la deliberación racional sobre el valor de los conocimientos. Los examinadores deben ser colegas solidarios, sus desacuerdos internos no pueden ser públicos y deben representar públicamente unidos los verdaderos conocimientos comunes de su disciplina.

Esta descripción ideal de la evaluación por un comité se acerca a la descripción de un discurso dada por Habermas (Bernstein, 1983; Løvlie, 1984) y representa una abstracción de los factores sociales de poder de los exámenes reales, como se ha analizado en otro estudio (Kvale, 1987). Un discurso se caracteriza por una argumentación racional. Los participantes están obligados a someter a prueba enunciados sobre la certeza o falsedad de las proposiciones, de acuerdo con los puntos de vista argumentados, y se impone el mejor argumento. El discurso es una forma de argumentación en la que no se produce el ejercicio social de poder; la única forma de poder es la fuerza del mejor argumento. En el ideal de diálogo socrático se excluyen todos los motivos ajenos a la búsqueda conjunta de la verdad.

La defensa pública de una exposición oral, teniendo en cuenta su forma ritual y sus obvias connotaciones de poder, probablemente representa la mayor afinidad entre el examen y el discurso, por cuanto se orienta hacia un acuerdo convincente sobre la validez de los conocimientos. Hay una confrontación abierta sobre el valor de verdad de la tesis del candidato, que argumenta y defiende sus propias pretensiones de conocimiento en una confrontación pública y que responde a las pretensiones críticas de sus oponentes oficiales y, asimismo, a las posibles cuestiones de la audiencia. La argumentación pública, frecuentemente dura, de la defensa de una exposición oral se acerca al discurso ideal, cuya única fuerza es el mejor argumento.

La censura de los contenidos

La determinación de cuáles son los conocimientos válidos de una disciplina implica adoptar una postura acerca de lo que es verdadero o falso, acertado o equivocado, y qué conocimientos son suficientemente útiles para profundizar en ellos. En una sociedad liberal, una toma de postura clara sobre los conocimientos puede ser rechazada mediante una censura de los contenidos. En siglos pasados era frecuente la censura oficial de tipo religioso y político; sin embargo, tras la Ilustración, generalmente ha sido abolida en tiempo de paz en los Estados liberales. La cuestión que se plantea actualmente es si los exámenes vigentes pueden funcionar, o no, como formas de censura religiosa, política e ideológica: ¿son los exámenes actuales una institución oficial censora que controla qué conocimientos pueden ser oficialmente declarados como legítimos en una disciplina?

En las lenguas germánicas existe una conexión lingüística entre los exámenes y la censura. En alemán, la palabra *zensur* significa una calificación y *zensieren*, la actividad de calificar. En las lenguas escandinavas se habla de *eksamenscensur*; el examinador externo recibe el nombre de *sensor* y se denomina *censura* el examen. El tema de la censura ha recibido escasa atención en la investigación sobre los exámenes y en las últimas décadas ha habido una tendencia a sustituir los términos, antiguos y en cierto modo negativos, «censurar», «examen» y «calificar» por la moderna noción de «evaluación». Como indica la raíz de esta palabra, se mantiene la cuestión de los valores. Actualmente se rechazan los casos de censura de los conocimientos como ejemplos extremos y atípicos y como una práctica impropia de la institución que constituyen los exámenes.

En las Universidades escandinavas se han producido polémicas durante las últimas décadas sobre la inclusión, o no, de las teorías psicoanalíticas, críticas y marxistas en las ciencias sociales. En determinados períodos y departamentos, los alumnos que pensaban que los trabajos de Freud, Habermas y Marx eran importantes para sus materias no se atrevieron a mencionarlos en sus exámenes y algunos de los que sí se atrevieron fueron suspendidos al tratar de incorporar estas teorías ajenas a los mismos.

En estos casos se han producido acusaciones de censura de los contenidos, entre alumnos y examinadores o entre éstos últimos, acompañadas en ocasiones de fuertes conflictos emocionales y personales. El problema fundamental experimentado no es tanto la calificación concreta otorgada a un alumno cuanto el intento de invalidar lo que son los niveles auténticos del conocimiento de la disciplina en cada persona. Unos años más tarde puede ocurrir que las teorías anteriormente rechazadas se incorporen a la corriente predominante en cualquier disciplina. En Dinamarca, el psicoanálisis, la teoría crítica y el marxismo no se consideraron como ciencias hasta 1968, pero desde entonces se han incorporado plenamente al sistema de exámenes, para ser reconocidas en general en la actualidad como métodos legítimos de conocimiento de las ciencias sociales.

No todos los candidatos suspensos son perseguidos políticos o genios no reconocidos. Los casos polémicos de censura son una excepción en las estadísticas; no obstante, desde nuestra perspectiva, ejemplifican desviaciones, crisis de comunicación que hacen evidente la función de determinación de conocimientos que desempeñan los exámenes, y que habitualmente se pasa por alto, o de fijación de los límites del dominio abarcado por una disciplina. Los ejemplos de censura evocan una metaevaluación en la que está en juego el marco valorativo de la evaluación.

La descripción de un comité examinador como negociador de cuáles son los verdaderos conocimientos de una disciplina puede parecer algo exagerada. Las evaluaciones habituales parecen más frecuentemente comprobaciones sobre la presentación convincente de los conceptos, los métodos y los datos básicos de una disciplina en un examen. Los debates epistemológicos básicos habitualmente no forman parte de las actividades de evaluación. Sin embargo, no debe olvidarse que la mayoría de las evaluaciones habituales implica, asimismo, una meta-

evaluación; en este caso, una aceptación implícita y una certificación de los conocimientos demostrados en los exámenes. Paralelamente a la evaluación directa de los alumnos individuales, se realiza una metaevaluación de los conocimientos comunes de una disciplina.

Asimismo, toda evaluación del examen de un alumno implica una confirmación de las normas de valoración utilizadas para dicha evaluación. En períodos normales de estabilidad de una disciplina apenas es visible el aspecto de metaevaluación de un examen. En épocas de cambios paradigmáticos radicales de los conocimientos, en las que se cuestionan los valores tradicionales de una disciplina, puede hacerse evidente la función de metaevaluación de los exámenes, debido a la necesidad de determinar los límites de una disciplina y de restablecer los conceptos, métodos y datos fundamentales. Durante períodos en los que una disciplina comprende simultáneamente marcos de referencia inconmensurables se debe establecer un conjunto de normas comunes y nuevas para conseguir una evaluación uniforme de los conocimientos de los alumnos.

Implicaciones de la concepción de la evaluación como creación de conocimientos

El esbozo anteriormente mostrado de una evaluación que contribuye a la creación de los conocimientos y valores de una disciplina es ciertamente aproximativo. En primer lugar, en el análisis se ha partido de ejemplos extremos de censura de contenidos para comprender la actividad habitual de la evaluación. En segundo lugar, este análisis pretendía comprender los niveles inferiores de la evaluación a partir de los niveles superiores, centrándose en las exposiciones orales en los niveles avanzados y en los exámenes universitarios para comprender también la evaluación en los niveles más elementales del sistema educativo. En tercer lugar, es necesario profundizar en la relación que existe entre los dos conceptos de exámenes: la diferenciación de alumnos individuales frente a la creación de los conocimientos comunes.

Antes de aplicar la concepción de la evaluación de conocimientos a la cuestión de la evaluación centralizada frente a la evaluación descentralizada, hay que destacar algunas implicaciones generales de la inversión en las pautas básicas de la evaluación de la certificación de los alumnos a la certificación de los conocimientos. De este modo, algunos de los debates sobre las formas y los procedimientos de los exámenes y de las calificaciones que parecen extraños desde un enfoque psicométrico pueden comprenderse cuando se consideran los exámenes como una institución creadora de conocimientos.

La consideración de los examinandos como corderos inmolados

En la concepción del examen como creador de conocimientos y censor de contenidos, el alumno individual pasa a un segundo plano. Los candidatos son meras figuras decorativas, los papeles secundarios de la representación, que

aportan conocimientos a la prueba anual y confirman cuáles son los conocimientos válidos de una disciplina. En la continua tarea de mantener y renovar la definición de los conocimientos válidos que realiza un grupo encargado de interpretarlos a veces se sacrifica a los candidatos individuales en los debates internos de los especialistas sobre los verdaderos conocimientos de una disciplina. Algunos examinandos son los corderos que deben ser sacrificados anualmente en el altar de los exámenes para mantener los conocimientos comunes socialmente necesarios.

El carácter artificial de los exámenes

Una crítica frecuente a los exámenes es que el contexto de la prueba es artificial, el contenido y la forma de las tareas del examen apenas son relevantes para el futuro rendimiento profesional; todo lo cual apunta su escasa validez ambiental. En la concepción del examen como creador de conocimientos, esta crítica está fuera de lugar. La semejanza entre el contexto del examen y el marco profesional futuro carece de importancia si la función del examen es establecer una teoría de validez consensuada sobre los conocimientos de una disciplina.

El consenso, ¿punto de partida u objetivo?

La investigación sobre la evaluación ha demostrado la escasa fiabilidad que con frecuencia tiene la calificación. En una concepción positivista, el conocimiento está formado por datos objetivos. Por tanto, la escasa fiabilidad intersubjetiva de la calificación se debe a la subjetividad y a los errores de los examinadores. En una teoría hermenéutica, el conocimiento es múltiple y se debe interpretar su contenido. El objetivo es llegar a un consenso sobre el significado de un texto mediante un discurso racional. En consecuencia, las diferencias iniciales entre los examinadores sobre el valor de una exposición escrita no tienen por qué ser subjetivas y negativas. El hecho de alcanzar un acuerdo definitivo sobre el valor de una exposición escrita es un logro bastante positivo del que son capaces los examinadores, utilizando las sutilezas y ambigüedades del conocimiento. En un enfoque hermenéutico, las diferentes evaluaciones iniciales de una exposición escrita no son algo que haya que lamentar, sino un reto que hay que superar.

La vuelta a los contenidos

Los estudios sobre la evaluación se han centrado en el aspecto formal de la misma; sobre todo, mediante la selección de alumnos y la insistencia en los métodos de evaluación y en su fiabilidad y su validez predictiva. La evaluación se ha asociado principalmente con los logros de otros alumnos que a menudo se distribuyen a lo largo de una curva normal. Ha sido menos fre-

cuenta la evaluación absoluta de objetivos determinados; con la excepción de las realizadas por Benjamin Bloom (1971) sobre el dominio del aprendizaje y la clasificación de objetivos.

Existen ciertos individuos que se declaran a favor de una vuelta a los contenidos en la evaluación educativa y de la primacía de los conocimientos que deben evaluarse. La opinión pública presenta una inquietud cada vez mayor por la calidad de los contenidos educativos, como demuestran los movimientos favorables a la «vuelta a los contenidos básicos» y a la «clarificación de los valores». El interés público despertado por la crítica exhaustiva de Allan Bloom (1987) al relativismo de la educación norteamericana y su petición de una vuelta a los grandes libros demuestra una preocupación por los verdaderos conocimientos en la educación.

Asimismo, cabe señalar que el libro de Lyotard, *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge* (1984), fue encargado por el *University Council* de la Administración pública de Québec. El creciente énfasis en la naturaleza de los conocimientos y valores transmitidos y evaluados en el sistema educativo puede reavivar la cuestión de la censura de contenidos asociada al antiguo sistema de exámenes.

Con el cambio de énfasis de la forma al contenido y de la selección de los alumnos a la selección de los conocimientos cambian las disciplinas necesarias para la investigación sobre la evaluación. La teoría de la prueba, la teoría del aprendizaje y la sociología y la economía del trabajo tienen una importancia menor para comprender la evaluación y, sin embargo, adquieren mayor importancia la epistemología, la ética, la sociología del conocimiento y la historia de la educación. La teoría del conocimiento y del valor es fundamental para una teoría de la evaluación. El tipo de conocimiento que debe promoverse se convierte en el criterio para juzgar los procedimientos específicos de evaluación y el modo en que éstos ilustran y aumentan los objetivos cognoscitivos de la educación. En un contexto cognoscitivo, las cuestiones planteadas tienen relación con el conocimiento y el poder, con el discurso ideal frente a las limitaciones sociales y con la argumentación lógica frente a la retórica y la demagogia. Se plantea el problema de la búsqueda de la verdad a través del discurso frente a las concepciones objetivista y relativista del conocimiento. Igualmente se plantea la cuestión de las limitaciones de la censura de los contenidos frente a la anarquía del relativismo, según el cual, «todo es válido».

EL CONOCIMIENTO Y LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER

En la primera parte de este capítulo se ha postulado la evaluación como la determinación de los conocimientos de una disciplina, esto es, como la definición de los conocimientos válidos y legítimos de la misma. La evaluación educativa institucionalizada implica el poder de definir la calidad y el valor de los conocimientos del sistema educativo.

A continuación analizaremos las implicaciones de esta concepción de la evaluación como creación de conocimiento, en relación con la descentralización actual del sistema educativo noruego. Este análisis abarca las preguntas formuladas por Lundgren: «¿Cómo se pueden cumplir las expectativas sobre una evaluación de ámbito nacional y sobre su función en un sistema educativo descentralizado? (...) ¿Qué técnicas y métodos deben utilizarse en un sistema de evaluación de ámbito nacional? (...) ¿Cómo pueden utilizarse las evaluaciones de ámbito local en un sistema de evaluación de ámbito nacional?» (1990, p. 39).

A partir de ahora, el análisis no se centrará en la mera evaluación individual ni en un sistema de evaluación de los programas educativos, sino en la utilización de los resultados de la evaluación individual como índice de la calidad del sistema educativo.

Una de las principales cuestiones de este enfoque son las implicaciones de la descentralización del poder administrativo en la evaluación de los conocimientos. ¿Es posible la descentralización a nivel legal y económico y el mantenimiento de un control central de los conocimientos transmitidos por el sistema educativo? ¿O conducirá la descentralización del poder administrativo también a la descentralización del poder para determinar los conocimientos, a un cambio de los contenidos comunes de ámbito nacional a los contenidos de ámbito local? En otras palabras, teniendo en cuenta la interrelación entre poder y conocimientos, ¿es posible limitar la descentralización a las técnicas de gestión y mantener un control central sobre la evaluación de cuáles son los conocimientos válidos? En resumen, ¿puede descentralizarse el poder sin descentralizar también el conocimiento y la verdad?

La descentralización del ejercicio del poder

En los sistemas educativos se distinguen normalmente tres formas de ejercicio del poder: legal, económica y gestión por objetivos. En las últimas décadas se ha producido una transición de un ejercicio rígido del poder mediante normas y reglamentos estrictos a otro más flexible, menos susceptible de provocar resistencia en los instrumentos financieros (Eide, 1968). Actualmente hay una tendencia hacia la gestión por objetivos, una gestión orientada a los resultados a través de la valoración del cumplimiento de los fines educativos (Lundgren, 1990). A esto puede añadirse la consideración de los exámenes como medio de ejercicio del poder educativo (Kvale, 1972-1977). Lundgren incluye la evaluación como el cuarto instrumento rector y postula que cuanto más imprecisos y difusos se hagan los tres primeros instrumentos rectores, «tanto más determinada estará la evaluación por las interpretaciones dadas de una manera funcional» (1990, p. 14).

En la actualidad se observa una tendencia hacia la descentralización del ejercicio del poder en el sistema educativo. Existen argumentos comunes, señalados por Weiler (1990) con ligeras variaciones de redacción: 1) división democrática

del poder, 2) aumento de la eficacia de la gestión y 3) interés educativo por los conocimientos locales de la comunidad.

En el sistema educativo noruego, la responsabilidad económica de las escuelas se ha delegado actualmente en las comunidades locales, que tienen la posibilidad de adaptar los planes de estudios al contexto cultural local. Los examinadores del estudio de la OCDE de 1988 sobre política educativa noruega señalan que, con la ambiciosa tendencia hacia la descentralización, es esencial que las Administraciones locales y el Ministerio tengan un conocimiento cualitativo de cómo trabajan las escuelas y de la situación de los conocimientos en todas las escuelas noruegas. Los examinadores de la OCDE recomiendan la elaboración de un sistema central de evaluación e información sobre el progreso de la educación y añaden: «Basándose en la información, tanto cuantitativa como cualitativa, podría realizarse una evaluación y una supervisión activas de lo que hacen las escuelas. Algunas de las supervisiones podrían llevarse a cabo mediante pruebas» (Lundgren, 1990, p. 18).

Lundgren señala la contradicción subsiguiente de la descentralización de la administración educativa y el sistema de evaluación de ámbito nacional: «Lo que supone, por una parte, un cambio en los sistemas rectores orientado hacia una distribución de la formulación de las políticas desde el centro a la periferia, por otra parte, será un reforzamiento del sistema rector central» (p. 34). Analiza de una manera general «la descentralización y la política educativa» y «la evaluación y la supervisión» en el sistema educativo noruego. Sin embargo, sin una descripción y un análisis más concreto de la organización de los sistemas de evaluación y de los procedimientos y métodos específicos utilizados resulta difícil discernir cuál de las alternativas que señala es la que tiene más posibilidades: una democracia participativa local, con la adaptación de los planes de estudios al contexto cultural local, o el reforzamiento del sistema central de dirección política.

Si la evaluación central cualitativa constituye uno de los principales factores de dirección del futuro sistema educativo, la descentralización del control presupuestario y la incorporación del contexto cultural local pueden convertirse en una forma de dirección mediante el espejismo de la participación local. Puede producirse aquí una doble comunicación: en paralelo al traspaso manifiesto de control legal y presupuestario del Ministerio central a la comunidad local existe un control central de los conocimientos mediante un poder de evaluación menos visible que se consolida en un sistema de evaluación de ámbito nacional.

Como no disponemos de una descripción detallada de los procedimientos y la organización reales de la descentralización y la evaluación, las siguientes observaciones tratan de esbozar un marco de referencia para el análisis de las reformas que se están produciendo en el sistema educativo noruego.

Los conocimientos y los valores están sometidos en la sociedad actual a una crisis de legitimidad. La validez y la autoridad de las normas tradicionales están desapareciendo y lo mismo ocurre con los conocimientos y los valores sociales globales; además, en muchas disciplinas universitarias se están cuestionando los conocimientos tradicionales y sus conceptos, sus métodos y sus datos fundamentales.

En lugar de lamentar la pérdida de conocimientos universalmente válidos y el fracaso de los discursos de legitimación modernos, los escritores posmodernos, como Lyotard (1984), reconocen y celebran la primacía de los heterogéneos discursos locales. Con el fracaso de los discursos de legitimación universal, el contexto local se hace imprescindible. Con la disolución de los sistemas universales de la modernidad, los conocimientos locales pasan a ser predominantes. Los discursos heterogéneos y cambiantes reemplazan el horizonte global del contenido. En una situación posmoderna, la interacción local, la red de comunidades constituyen el punto de partida. En lugar de identificar las leyes universales con lo objetivo y el individuo con lo subjetivo y lo relativo, la interpretación del contenido y de la verdad la realizan en la comunidad local personas que comparten las decisiones y las consecuencias de las mismas.

En el marco de los conocimientos posmodernos, la descentralización de la gestión educativa no es solamente una nueva técnica de gestión eficaz o el reconocimiento de las demandas locales de participación democrática; es también un cambio más amplio del Estado centralizado moderno a redes de comunidades posmodernas y acorde con el paso de los conocimientos universales a los conocimientos locales.

El énfasis en la descentralización y en la evaluación puede ser una reacción a la crisis de legitimación de la autoridad del Estado moderno y de la validez de los conocimientos generales; Weiler (1990) las considera formas de legitimación compensatoria. Debido a la pérdida o falta de consenso sobre los fines educativos nacionales, los objetivos de la educación pueden dejarse en manos de las comunidades locales; y debido a la falta de conocimientos universalmente válidos (a nivel nacional), puede producirse una tendencia que se refugie en los conocimientos locales.

La cuestión de la descentralización se hace precaria en el ámbito del conocimiento. Por una parte está el argumento de que la educación debe transmitir un legado cultural común, contribuir a mantener la unidad nacional y reafirmar las normas nacionales. Por otra parte está el resurgimiento de la regionalización cultural y el interés por las tradiciones y los conocimientos locales y, especialmente en Noruega, el empleo de los dialectos locales. Existen, además, movimientos educativos que asocian el aprendizaje escolar con la vida cotidiana de los alumnos en sus comunidades locales.

La fuerza del movimiento actual hacia las comunidades locales es bastante manifiesta; puede tener un interés principalmente retórico y folklorista, o bien

puede dejar las decisiones básicas sobre las acciones útiles y los conocimientos válidos en manos de las personas de la comunidad que comparten las decisiones y las consecuencias de las mismas.

En ocasiones, el movimiento hacia las comunidades locales puede ir acompañado de un romanticismo de las bases que denuncian al Estado central como opresor. La descentralización puede abrir el camino a una auténtica participación democrática y también a una opresión local de las mayorías regionales y los grupos de poder, como en las cuestiones de religión y de raza. En algunos casos, las autoridades centrales pueden asumir la tarea de proteger a las minorías locales frente a la opresión local.

La centralización se asocia a menudo con un modelo racionalista del sistema educativo. Dicho modelo implica supuestos sobre un orden inherente a la organización escolar, los pronósticos, los alumnos como objetivos pasivos y las competencias, susceptibles de ser medidas objetivamente. El modelo educativo opuesto de los sistemas naturales destaca la ausencia de consenso sobre las normas, los valores y los objetivos, las prioridades, los argumentos y las negociaciones, la autonomía funcional, la descentralización de hecho y la información incompleta (Darling-Hammond y cols., 1986).

Frente al supuesto de la armonía implícita del modelo racionalista, Weiler (1990) defiende que los conflictos son endémicos en el Estado moderno y en su sistema educativo. Señalando que existen pocas áreas de la sociedad moderna que generen tanta controversia en la opinión pública como la educación y, sobre todo, las reformas educativas, postula la descentralización como un apoyo a las funciones políticas de gestión de conflictos y legitimación compensatoria.

La descentralización puede considerarse una reacción a la pérdida de autoridad del Estado central moderno y la evaluación, una reacción a la crisis de legitimidad de los conocimientos comunes. La evaluación tiene una larga trayectoria educativa en forma de exámenes y calificaciones; sin embargo, en las últimas décadas, la evaluación (de individuos y de sistemas) se ha convertido por primera vez en una preocupación fundamental del sistema educativo. El enfoque actual sobre la evaluación puede interpretarse como una reacción a la ausencia de objetivos y valores educativos claros, convincentes y urgentes. Si algo es evidentemente valioso, si aparece como válido por sí mismo, entonces disminuye la demanda de evaluación externa de su valor. La búsqueda de una evaluación formal puede implicar, asimismo, un elemento de desconfianza; pueden existir sospechas sobre la calidad, en general, de la educación o dudas sobre si un programa de educación especial merece el esfuerzo y las inversiones que supone, y se puede pedir que una evaluación crítica enjuicie el valor del que se duda.

Debido a la falta de consenso sobre lo que es importante, desde el punto de vista educativo, se produce una proliferación de conceptos y métodos de evaluación. Los capítulos de los libros de texto sobre la evaluación abundan en distinciones conceptuales de la evaluación (formativa, de resumen, absoluta/relativa, individual/de sistemas, etc.) y en técnicas de medición evaluadora. Weiler (1990)

interpreta el importante avance de la evaluación como consecuencia, en parte, de su capacidad para confirmar la racionalidad y la respetabilidad científicas del proceso político, esto es, como legitimación compensatoria. Este argumento va más lejos al afirmar que, a la vista de la confusión y la pérdida de los valores autoritarios y los conocimientos válidos, el mismo enfoque sobre los conceptos y las técnicas de evaluación puede ayudar a mantener la convicción en la existencia de valores educativos y conocimientos válidos.

Desde el punto de vista de la crisis de legitimidad educativa se puede esperar una desviación del énfasis en el ejercicio del poder, de la gestión por objetivos a la dirección evaluativa del sistema educativo. Debido a la ausencia general de consenso sobre los valores y objetivos educativos, una dirección orientada a los resultados a través de objetivos explícitos y una clasificación de contenidos puede inspirar debates interminables sobre la exacta formulación de los objetivos educativos entre los distintos grupos de interés en las juntas escolares, en la opinión pública y, en algunos casos, incluso en el Parlamento. Teniendo en cuenta la ausencia de un consenso nacional sobre los objetivos educativos que deben transmitirse mediante los planes de estudios, una gestión a través de la evaluación puede ser menos problemática; la definición funcional de los valores y los conocimientos se deja al «secretismo» de los comités examinadores y al anonimato de quienes elaboran las pruebas.

Raramente se exige a los evaluadores que defiendan públicamente sus poderosas determinaciones operativas sobre cuáles son los conocimientos educativos valiosos. Desde la perspectiva de una crisis de legitimación, el poder operativo de definir los conocimientos educativos válidos puede estar trasladándose actualmente de los responsables de la elaboración de los planes de estudios a los responsables de la elaboración de las pruebas.

Pruebas normalizadas frente a exámenes humanistas anárquicos

Debido a la crisis de los valores y de los conocimientos y al hecho de que algunas disciplinas son una mezcla de relativismo y dogmatismo local, se hace difícil mantener un discurso racional común. Una argumentación recíproca sobre los conocimientos verdaderos y falsos es irrelevante en los ámbitos tanto de la adhesión objetivista a una verdad incuestionable como de una indiferencia relativista ante la cuestión de la verdad y la falsedad.

Para ilustrar las posibles consecuencias de un sistema de evaluación centralizado o descentralizado esbozaremos dos casos extremos: la normalización tecnológica y la individualización humanista.

Las pruebas normalizadas de elección múltiple

Con las reformas tecnológicas de los exámenes parece incuestionable la validez de los conocimientos sometidos a prueba. Las pruebas normalizadas impli-

can que los conocimientos consisten en hechos aislados y reglas lógicas de combinación entre los mismos. Esta concepción refleja una filosofía lógica empirista de los conocimientos y es especialmente adecuada para la actual informatización de los mismos. La cuestión de la validez de los exámenes se ha convertido en una cuestión de técnicas de medición, de técnicas fiables y eficaces para medir el conjunto de conocimientos objetivos reales.

La prueba de elección múltiple es una herramienta importante. A continuación esbozaremos algunas consecuencias derivadas de la evaluación de los conocimientos a través de respuestas a preguntas cortas. Los conocimientos tienden a descontextualizarse en datos mínimos y reglas formales de combinación. Se debe contestar a las preguntas como verdaderas o falsas, lo que no deja espacio para la complejidad y la ambigüedad de los conocimientos. La elaboración de las preguntas y de las respuestas verdaderas o falsas suele llevarse a cabo por expertos en oficinas de pruebas; ellos solos deciden cuáles son los conocimientos válidos, dejando escasas posibilidades al cuestionamiento o al debate. La evaluación se informatiza, eliminando así cualquier posibilidad de discurso.

El conocimiento que se recoge en los exámenes normalizados de elección múltiple es objetivista; es verdadero o falso. Consiste en responder a las preguntas de otros y no en cuestionar el conocimiento mismo.

La evaluación individualizada humanista

En los exámenes anárquicos «humanizados», abiertos y a menudo difusos, la búsqueda de los conocimientos válidos es sustituida por la participación personal. Los exámenes difusos se legitiman frecuentemente en una psicología humanista y terapéutica, centrada en el desarrollo personal y la autorrealización de los alumnos. La formación y la evaluación se basan en un diálogo concebido como terapia, caracterizado por las emociones positivas y la liberación de la ansiedad. Los exámenes formales se consideran formalidades burocráticas, impuestas desde fuera, que carecen de cualquier valor educativo intrínseco.

Los exámenes humanistas difusos adoptan diversas modalidades. El tema y la pregunta para el examen pueden ser elegidos por el propio alumno y, a veces, también por el examinador. La exposición escrita puede escribirse en el hogar; tanto la preparación de un trabajo como los exámenes orales pueden realizarse en grupos, y la calificación en función de una escala se sustituye por una decisión del tipo apto/no apto. La evaluación de los conocimientos adquiridos en el aprendizaje de un alumno se subordina a la evaluación del proceso de aprendizaje y se considera ideal el cambio de la evaluación del profesor a la autoevaluación. Se minimiza la importancia de los exámenes formales y éstos se sustituyen por el asesoramiento y la supervisión informales durante el proceso de aprendizaje. Con frecuencia se moderan los requisitos para los examinadores y censores externos, designados formalmente; con lo que se reduce la posibilidad de enfrentamientos abiertos sobre la validez de los conocimientos.

El conocimiento al que se dirigen los exámenes humanistas difusos es subjetivista; la búsqueda del verdadero conocimiento se subordina al desarrollo personal; el conocimiento es un medio de autorrealización del alumno individual.

La cuestión de los conocimientos válidos se vuelve irrelevante; el conocimiento es relativista, el mundo está formado por múltiples realidades y no hay necesidad de descubrir si alguna de ellas es más verdadera que otra.

En conclusión, las pruebas normalizadas racionalistas, por una parte, y los exámenes humanistas-anárquicos, por otra, parecen ser dos reacciones opuestas a la pérdida de conocimientos autoritarios. La determinación de los conocimientos válidos se centraliza en los redactores anónimos de las pruebas o se descentraliza extremadamente en la interacción personal de los profesores y alumnos individuales. Por el contrario, los comités examinadores descritos anteriormente, con sus posibles conflictos y censuras, permiten, al menos en principio, un discurso racional sobre la validez de los conocimientos examinados. Y como las comisiones están formadas por examinadores locales y censores designados por el centro, son posibles tanto el conflicto como el diálogo entre las concepciones local y central de los conocimientos válidos.

La evaluación de los conocimientos y la descentralización

A continuación se plantean algunas implicaciones de la descentralización del poder y de los conocimientos para las prácticas de evaluación, en relación con los métodos, las reacciones, la validez y el poder.

Métodos

Los examinadores de la OCDE recomendaron en 1988 que, de acuerdo con las informaciones cuantitativa y cualitativa, se realizaran una evaluación y una supervisión a nivel central y activa de lo que hacían las escuelas y que parte de esta supervisión se llevara a cabo mediante pruebas (Lundgren, 1990, p. 18). La cuestión de los métodos cuantitativos frente a los métodos cualitativos ha sido un tema de debate en la investigación y la evaluación educativas durante las últimas décadas. En lugar de analizar en abstracto la oposición entre métodos cuantitativos y cualitativos, parece más provechoso preguntarse qué tipo de información debe proporcionar la evaluación educativa y cuál ha de ser la finalidad de la misma.

Actualmente, la mayor parte de las pruebas educativas que se realizan está destinada a seleccionar a los alumnos en los niveles educativos superiores. La información evaluativa requerida por la selección nacional de alumnos es cuantitativa, precisa, comparable y carece de ambigüedad; los resultados de las pruebas y las medias numéricas de las calificaciones se descontextualizan, y los resultados de la evaluación en Oslo y en Finmark son transparentes y comparables.

Las pruebas pueden utilizarse, asimismo, como medios de desarrollo educativo (Bloom y cols., 1971). Además de los resultados cuantitativos, una evaluación valiosa en el ámbito educativo puede ser también cualitativa y contextual, ajustada a las necesidades de los alumnos individuales, y aportar prescripciones para el aprendizaje futuro.

Igualmente, si se desea utilizar estas pruebas para valorar los conocimientos de una disciplina, deben informar no sólo sobre el volumen cuantitativo de los conocimientos, sino también sobre los matices y las diferencias cualitativas, incluidas las complejidades, ambigüedades y contradicciones del conocimiento. El énfasis sobre la diferencia unidimensional, frente a la diferencia cualitativa, dependerá de que la información evaluativa sirva para comparar nacional o internacionalmente las normas de calidad educativa o para desarrollar los conocimientos educativos de la disciplina.

La complejidad y la interrelación de los usos y las consecuencias diferentes de los procedimientos evaluadores pueden ilustrarse mediante la cuestión del número ideal de pasos en la escala de calificación. Teniendo en cuenta la escasa fiabilidad que posee a menudo la calificación, la evaluación final de una exposición escrita de acuerdo con una escala unidimensional, aunque incluya decimales, puede implicar una falsa exactitud. Desde un enfoque de la evaluación como creación de conocimientos, una escala de calificación muy diferenciada puede contribuir a la precisión de los conocimientos. Si la tarea del comité examinador consiste meramente en tomar una decisión de tipo apto/no apto, no es necesario que la concepción de los conocimientos en la que se basa la decisión evaluadora sea especialmente precisa. Sin embargo, si la tarea consiste en llegar a un consenso sobre la calificación de una exposición escrita en una escala de calidad sutilmente diferenciada, se requieren nociones precisas e intersubjetivas sobre los conocimientos válidos. En consecuencia, una escala de calificación muy diferenciada puede contribuir al desarrollo de los conocimientos válidos de una disciplina con precisión y mediante consenso.

La abogacía en Noruega dispone de procedimientos de evaluación estrictos y muy diferenciados. En el pasado, esto se interpretó, desde un enfoque asociativo, como una prueba de la necesidad de establecer disciplina, lealtad y jerarquía en la abogacía (Kvale, 1972). Desde este enfoque del conocimiento, la diferenciación evaluativa estricta del estudio del Derecho implica, asimismo, una coacción orientada a establecer interpretaciones precisas y «consensuadas» de los textos legales.

Las reacciones a la evaluación

Los examinadores de la OCDE señalan que, aunque los sistemas de elaboración de pruebas aportan seguridad sobre la calidad de los niveles alcanzados, pueden tener también efectos de reacción respecto a la calidad de la enseñanza; como, por ejemplo, que los profesores enseñen para la prueba (Lundgren, 1990, p. 18). Los efectos de reacción de la evaluación sobre la enseñanza y el aprendi-

zaje son complejos y apenas han sido investigados. A continuación se esbozan brevemente algunas formas de reacción frente a la evaluación.

Del anterior análisis de la evaluación de los individuos frente a la evaluación de los conocimientos surgen tres formas de relación entre la evaluación y los conocimientos. Una primera relación «pasiva» entre la evaluación y los conocimientos implica el concepto de la evaluación como mera medición final del producto acabado del aprendizaje, según la cual, la evaluación tiene la misma influencia en los conocimientos medidos que un termómetro en la temperatura que mide. Una segunda forma de relación más activa implica que los procedimientos de evaluación proporcionan una definición operativa de lo que debe aprenderse, y en ella, los alumnos aprenden y los profesores enseñan para la prueba. Por último, una tercera relación entre la evaluación y los conocimientos se centra en las actividades de los examinadores y en su definición, redefinición y negociación de la validez de los conocimientos evaluados (horizontalmente, entre los examinadores y, en menor medida, verticalmente, entre los examinadores y los alumnos). Se pueden especificar aún más las relaciones «activas» entre la evaluación y los conocimientos en función de las formas y la utilización de la evaluación, cuyas posibles consecuencias son la simplificación y el desgaste de los conocimientos.

La simplificación de los conocimientos en la evaluación

Un sistema de evaluación de ámbito nacional exige que las evaluaciones de las distintas comunidades locales sean comparables. La exigencia de conmensurabilidad puede deberse a razones de responsabilidad, por las presiones sobre las evaluaciones objetivas que refuerzan una noción de la evaluación bastante simplista (Lundgren, 1990; House, 1990). La fuerte presión actual hacia la conmensurabilidad y la objetividad de la evaluación se debe a la utilización común en muchos países de los resultados de las pruebas y las medias numéricas de calificación como criterios decisivos de selección para restringir la admisión a los estudios universitarios. Para garantizar la legitimidad y evitar las protestas, las evaluaciones deben estar tan normalizadas y parecer tan objetivas como resulte posible.

Tanto si las demandas de evaluaciones comparables proceden de las exigencias de responsabilidad estatal como si provienen de la legitimación de la selección de los alumnos, existe una presión a favor de la evaluación normalizada de los conocimientos objetivos. Asimismo, esta concepción de los conocimientos corresponde a una filosofía lógica empírica del conocimiento según la cual éste se compone de hechos objetivos aislados que deben relacionarse mediante reglas lógicas; lo cual implica el supuesto de que el conocimiento es igualmente mensurable y comparable en todos los contextos locales. Independientemente de las razones para exigir que los resultados de la evaluación constituyan un conocimiento objetivo y comparable, la evaluación de ámbito nacional reduce el valor de los conocimientos locales.

La forma de evaluación que mejor se adapta a las demandas de objetividad y comparabilidad de sus resultados es la prueba de elección múltiple, descrita anteriormente. Estas pruebas, con su normalización de conocimientos útiles, gozan de una situación privilegiada en la educación internacional. Las crecientes pruebas empíricas sobre los efectos de estos tests en la educación normalmente se pasan por alto: las pruebas de elección múltiple pueden llevar a una simplificación de los conocimientos impartidos y adquiridos, favoreciendo el desarrollo del conocimiento memorístico de datos en lugar de los procesos cognitivos más complejos (Frederiksen, 1984).

Las interpretaciones de la evaluación de conocimientos como causante de una simplificación o «superficialización» de los conocimientos no son nuevas. Los jesuitas introdujeron la evaluación mediante la calificación en sus escuelas con la finalidad explícita de fomentar la disciplina, la competitividad y la diligencia. Durkheim (1977) también ha postulado el efecto cognitivo deseado por los jesuitas: fomentar el aprendizaje superficial de los textos griegos y latinos que se exigía leer a los alumnos como parte de la cultura general de la época. Los jesuitas no deseaban fomentar la comprensión profunda del contenido de los textos paganos de la antigüedad y trataron de centrar la atención de los alumnos en el lenguaje, la gramática y el estilo de estos peligrosos textos. Y una fuerte competitividad sobre las calificaciones era uno de los medios pedagógicos de asegurar un aprendizaje superficial de los textos clásicos.

La erosión de los conocimientos en la evaluación

La forma y la amplitud de las reacciones frente a la evaluación no depende solamente de las medidas aplicadas, sino también de la importancia de los resultados de la medición, sobre todo actualmente, a causa de la restricción de la admisión a los estudios superiores. Aunque la presión selectiva puede resultar un incentivo para el aprendizaje, los grados extremos de presión selectiva pueden desembocar en una simplificación, e incluso en un desgaste, del aprendizaje igualmente mediante formas de evaluación más abiertas, como las exposiciones escritas y orales.

En este caso se puede producir una inversión entre los medios y los fines que suponga una «trampa de objetivos» en la que los medios para medir los fines del aprendizaje se conviertan por sí mismos en los fines del aprendizaje. Debido al carácter decisivo de los resultados de las mediciones de evaluación para la trayectoria futura del alumno, se puede producir una instrumentalización del aprendizaje. El conocimiento adquiere un carácter de producto cuyo valor de uso se subordina a su valor de cambio: por qué tipo de calificaciones pueden intercambiarse los conocimientos, siendo las calificaciones la moneda básica del sistema educativo.

La instrumentalización del aprendizaje a consecuencia de la presión selectiva, con la posible simplificación y el desgaste de los conocimientos, apenas ha sido estudiada en la psicología del aprendizaje y de la educación. Al observar y entre-

vistar a los alumnos de las escuelas, aparecen con mayor profusión las consecuencias de la instrumentalización del aprendizaje (Becker y cols., 1968; Kvale, 1980). Los alumnos pueden afirmar que van a la escuela con la finalidad explícita de obtener las mejores calificaciones posibles en un examen con el mínimo esfuerzo. Pueden centrarse deliberadamente en un aprendizaje simplista, pensando que es rentable para los exámenes: no se hacen experimentos ni se corren riesgos, sino que se redacta una exposición escrita convencional y no otra cuya redacción hubiera resultado más emocionante y exigente. Los alumnos pueden declarar realmente su convicción de que si se quiere aprender algo verdaderamente, puede ser una desventaja para la calificación. Varios alumnos señalan, en cierto modo sorprendidos, la rapidez con la que se olvidan después del examen los conocimientos aprendidos. De acuerdo con un enfoque instrumental del aprendizaje, que se ha denominado la «función de acreditación memorística» de los exámenes, parece razonable, cuando se estudia sólo para la prueba, que los conocimientos no tengan ningún valor después de aprobar la evaluación y puedan olvidarse o desecharse.

La amplitud, la fuerza y los motivos del enfoque del aprendizaje en función de las calificaciones son complejos y apenas han sido investigados. No obstante, deberían tenerse en cuenta sus posibles repercusiones sobre el aprendizaje y el conocimiento para garantizar un control de calidad de la educación y asegurarse de que, en lugar de servir al desarrollo de la educación, no puedan implicar una simplificación y una destrucción de los fines de la educación.

Validez

La relación entre las evaluaciones educativas de ámbito nacional y local tiene implicaciones para determinar la validez de los conocimientos transmitidos y evaluados. Dentro de la investigación y la evaluación educativas se han examinado la validez de predicción y la validez de los contenidos, que corresponden, respectivamente, a la predicción de las trayectorias profesionales de los alumnos y a la ilustración de los conocimientos educativos. Actualmente se está pasando a ampliar el concepto de validación en las ciencias sociales: de la mera observación de una correspondencia entre una medición y la realidad social a incluir igualmente la comunicación con la realidad social investigada y la acción dentro de ella (Kvale, 1989). Esta tendencia se ha formulado con mayor claridad en la evaluación de sistemas, en la que se hace hincapié en la validez comunicativa y pragmática y en el hecho de que los conocimientos adquiridos puedan, o no, aceptarse y ser utilizados por los participantes en el sistema evaluado. House sostiene en *Evaluating with validity* (1980) que la investigación sobre la evaluación no se ocupa principalmente de predecir sucesos, sino de si la audiencia a la que se dirige un informe de evaluación puede observar nuevas relaciones y responder a cuestiones nuevas, pero importantes. La dimensión de utilidad de la validez ha sido destacada también por Patton (1980), quien sostiene que la prueba definitiva de la credibilidad de un informe de evaluación es la respuesta al mismo de los responsables de la toma de decisiones y de los usuarios de la información.

Con las dimensiones comunicativa y pragmática de la validación de los conocimientos de la evaluación surge una cuestión decisiva: ¿cuál es la audiencia importante, o quiénes son los usuarios de la información y los responsables de la toma de decisiones que dan validez a una evaluación? En la situación actual es razonable que los usuarios de la información y los responsables de la toma de decisiones locales y nacionales puedan plantear distintas cuestiones a un estudio de evaluación y puedan hacer distintos usos del mismo.

Estas cuestiones no se refieren únicamente a los aspectos políticos de validez y evaluación, sino que también están relacionadas con las actuales polémicas de la filosofía del conocimiento sobre la objetividad y la relatividad del conocimiento, sobre el hecho de si existen conocimientos universalmente válidos o sólo discursos locales. En la situación actual ¿puede determinarse la validez del conocimiento en el ámbito nacional o, por el contrario, las comunidades locales pueden establecer un conocimiento local válido para sus decisiones y acciones?

Poder

A los alumnos se les enseña en las clases que el conocimiento es poder. En los exámenes aprenden que el poder es conocimiento. El comité examinador determina los conocimientos válidos y legítimos de una disciplina para los alumnos. Los exámenes proporcionan una definición operativa del conocimiento válido de la realidad social, una definición cuyo «cuestionamiento» puede resultar peligroso para el alumno. Este puede estar tentado a reformular, en relación con el examen, una pregunta socrática: ¿representan los examinadores una concepción determinada del conocimiento porque ésta es verdadera o el conocimiento es verdadero porque está representado por los examinadores?

Los conocimientos de una disciplina no están determinados exclusivamente por los exámenes. La producción y la comprobación del conocimiento se realizan en la investigación científica, la práctica profesional y los debates públicos. El mundo no se volverá plano ni se quedará quieto porque lo decida un comité examinador. Sin embargo, los examinadores deciden los conocimientos válidos y legítimos en el ámbito local, el conocimiento científico que los alumnos deberán adquirir antes de que se les permita, mediante un examen, incorporarse a su profesión. En consecuencia, el ejercicio de poder mediante los exámenes sobrepasa la selección social y la clasificación de los alumnos por disciplinas, para abarcar también la selección y la certificación de los conocimientos de las disciplinas.

Debido a la interrelación entre poder y conocimientos, la descentralización del poder en el sistema educativo puede implicar igualmente una descentralización del poder para decidir cuáles son los conocimientos verdaderos, válidos y legítimos que deben enseñarse en la escuela y evaluarse en los exámenes. La cuestión fundamental de la reforma actual del sistema educativo noruego es si resulta posible descentralizar solamente el control normativo y presupuestario y mantener un control centralizado de los conocimientos. Un sistema de eva-

luación de ámbito nacional en un sistema educativo descentralizado implica una contradicción entre la autonomía local en las técnicas de gestión y la autoridad del Estado central para mantener una cultura nacional común mediante la definición de cuáles son los conocimientos legítimos que la educación debe transmitir y evaluar. Persiste el problema de si las comunidades locales estarán satisfechas con el ejercicio del control sobre los presupuestos y las normas escolares, frente al control *de hecho* de los contenidos educativos que se ejerce a través de los sistemas de evaluación de ámbito nacional, o si la tendencia favorable al aumento de la responsabilidad local en la gestión escolar puede provocar también una demanda de influencia local en los contenidos educativos, para participar en las decisiones sobre los conocimientos útiles que deben aprender los niños en la escuela.

CONCLUSIÓN

La descentralización implica una desviación del poder del ámbito nacional al ámbito local. La evaluación significa el poder de determinar la calidad y el valor de los conocimientos. Con la actual descentralización del sistema educativo noruego surge la cuestión de si la descentralización puede limitarse a las técnicas de gestión o si implicará asimismo una descentralización del poder para controlar y determinar el valor de los conocimientos transmitidos en las escuelas.

Responder a esta pregunta exigirá estudios de casos concretos de las reformas que se están produciendo que profundicen igualmente en las experiencias concretas de los países que tienen una amplia autonomía local en sus sistemas educativos y una mayor clarificación de la relación entre el poder y los conocimientos en la evaluación educativa.

Teniendo en cuenta estos análisis y destacando la interrelación entre poder y conocimientos, es cuestionable que se pueda descentralizar las técnicas de gestión educativa y mantener el control estatal centralizado de los conocimientos. En este análisis, la descentralización educativa no es solamente una modernización formal de las técnicas de gestión o una distribución democrática del poder a las comunidades locales, sino que implica también la cuestión política del valor de un legado nacional común frente a la cultura local y la cuestión filosófica del conocimiento universal frente al conocimiento local.

BIBLIOGRAFÍA

- Becker, H.; Geer, B. y Hughes, F., *Making the Grade*. Nueva York, John Wiley, 1968.
- Bernstein, R. J., *Beyond Objectivism and Relativism*. Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 1983.
- Bloom, A., *The Closing of American Mind*. Nueva York, Simon & Schuster, 1987.

- Bloom, B. S.; Hastings, T. J. y Madaus, G. F., *Handbook on Formative and Summative Evaluation of Student Learning*. Nueva York, McGraw-Hill, 1971.
- Darling-Hammond, L.; Wise, A. E. y Pease, S. R., «Teacher evaluation in the organizational context», en E. R. House (Ed.) *New Directions in Educational Evaluation*. Londres, Falmer Press, 1986, pp. 203-253.
- Durkheim, E., *The Evolution of Educational Thought*. Londres, Routledge & Kegan Paul, 1977.
- Eide, K., «Some financial instruments and efficiency incentives in educational policy», en *Budgeting, Programme Analysis and Cost-Effectiveness in Educational Planning*. Paris, OCDE, 1968.
- Frederiksen, N., «The real test bias: Influences on teaching and learning». *American Psychologist*, 39, 1984, pp. 193-202.
- House, E. R., *Evaluating with Validity*. Beverly Hills, California, Sage, 1980.
- «Decentralized evaluation for Norway». En este volumen, 1990.
- Kvale, S., *Prüfung und Herrschaft*. Weinheim, Beltz, 1972.
- «Examinations: From ritual through bureaucracy to technology». *Social Praxis*, 3, 1977, pp. 197-206.
- *Spillet om karakter i gymnasiet. Elevinterviews om bivikninger af adgangsbegrensning*. København, Munkgaard, 1980.
- «Examinations: A psychometric test or a censorship of knowledge?». *Nordisk Pedagogikk*, 7, 1987, pp. 221-235.
- «To validate or to question», en S: Kvale (Ed.) *Issues of Validity in Qualitative Research*. Lund, Studenlitteratur, 1989, pp. 73-92.
- Lundgren, U., «Educational policy making, decentralization and evaluation». En este volumen, 1990.
- Lyotard, J. F., *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*. Minneapolis, 1984.
- Løvlie, L., *Det pedagogiske argument*. Oslo, Cappelen, 1984.
- Patton, M. Q., *Qualitative Evaluation Methods*. Beverly Hills, California, Sage, 1980.

M O N O G R Á F I C O

EL INTERCAMBIO ENTRE EVALUACIÓN Y AUTONOMÍA: ¿QUIÉN ENGAÑA A QUIÉN?

KJELL EIDE (*)

El funcionamiento de un Estado moderno, y especialmente de un «estado del bienestar», tiene como uno de sus pilares el entendimiento implícito entre las autoridades políticas y los diversos grupos profesionales. Se supone que los miembros de las profesiones tienen las calificaciones especializadas esenciales para la prestación de servicios de bienestar de gran calidad (en escuelas, hospitales, servicios sociales, etc.). Las autoridades políticas y los administradores superiores carecen de las calificaciones necesarias para juzgar la calidad del trabajo profesional realizado, por lo que parece lógico dejar un margen de autonomía considerable a las profesiones en la realización de sus tareas.

No obstante, esta delegación de autoridad se basa en ciertas condiciones: la profesión (o los organismos públicos de homologación) deben regular estrictamente el acceso a la misma, de acuerdo con criterios consensuados de competencia profesional. La profesión debe practicar diversas formas de evaluación de los colegas, una forma de control recíproco de la actuación profesional, basada en normas de conducta generalmente aceptadas. Por último, se debe encargar a la profesión que actúe en nombre de sus clientes y que represente sus intereses.

A comienzos del presente siglo, los profesionales eran pocos y tenían un estatus elevado e ingresos relativamente altos. Sin embargo, con el tiempo el número de profesionales ha aumentado, sus conocimientos de expertos han dejado de ser exclusivos, su estatus se ha reducido en cierto modo y otros grupos menos educados han podido reducir la diferencia en el nivel de renta. Esto se ha conseguido mediante la organización y las actividades sindicales eficaces. Parece bastante lógico que los grupos profesionales hayan recurrido a prácticas organizativas semejantes para mantener al menos parte de su diferenciación.

Sin embargo, esto plantea inevitablemente dudas sobre la medida en que los grupos profesionales formulan realmente peticiones en nombre de sus clientes,

(*) Ministerio de Educación de Noruega.

o lo hacen más bien en nombre de sus propios intereses de grupo. Cuanto más recurren los grupos profesionales a las prácticas sindicales, tanto más son considerados como sindicatos por las autoridades políticas y administrativas. Se negocia con estos grupos aceptando completamente que tienen sus propios grupos de intereses legítimos, pero su pretensión de que representan principalmente los intereses de sus clientes se considera con escepticismo cada vez mayor. En cierto modo, se ha roto el entendimiento implícito en que se fundamentaba la concepción de autonomía profesional, y las autoridades externas consideran necesario establecer controles más estrictos para garantizar que los recursos dedicados a actividades profesionales benefician realmente a sus destinatarios.

Esta es probablemente la razón principal por la que la evaluación externa de los servicios profesionales, incluidos los distintos niveles educativos, ha recibido una atención cada vez mayor en los últimos años.

LOS PROVECHOSOS ATAQUES CONTRA LA ESCUELA

Evidentemente, la disminución de la confianza en la actuación profesional entre las autoridades y los clientes durante los últimos años se basa en algo más que el aumento del sindicalismo entre las profesiones. Especialmente en la educación, las protestas juveniles de finales de la década de 1960 y principios de la de 1970 representaron una fuerte impresión para la mayoría de la sociedad adulta tradicional. Parecía que los jóvenes atacaban y mostraban un absoluto desprecio por casi todas las instituciones sociales establecidas. De alguna manera, las instituciones educativas debían haber fracasado en la tarea de socializar a los jóvenes.

Con estos antecedentes, el ataque a la escuela resultó ser una plataforma política enormemente rentable. Provocó la ansiedad de los padres por el futuro de sus hijos e incluso proporcionó una salida legítima a la agresividad natural de los padres hacia sus hijos, que normalmente se reprime en las familias modernas del mundo occidental. Estos ataques contra la escuela, que se convirtieron en un lugar común de la retórica política de los partidos conservadores de todo el mundo occidental, con total independencia de la naturaleza del sistema escolar, sirvieron para legitimar las reducciones de los presupuestos asignados a educación, que probablemente apuntaban principalmente a la reducción del gasto público, y también para justificar un control externo más estricto de la educación. La política educativa no podía basarse ya en una confianza generalizada en la competencia profesional de los educadores: su actuación debía ser controlada y juzgada de acuerdo con criterios establecidos desde fuera de la profesión.

La validez de las críticas lanzadas contra las instituciones educativas es claramente dudosa en muchos aspectos. Un dato sospechoso es que una crítica prácticamente idéntica apareciera en unos pocos años en muy diversos países que tenían sistemas escolares totalmente distintos. Tal vez sean aún más reveladores los resultados de las encuestas Gallup sobre las actitudes hacia la educación, ilus-

tradas por la última encuesta anual del Instituto Gallup en Estados Unidos. Sólo una mínima proporción de los entrevistados consideraban el sistema escolar norteamericano bueno o razonablemente bueno, mientras que una abrumadora mayoría expresaba una fuerte insatisfacción. Sin embargo, el 40 por 100 de los entrevistados consideraban adecuado el sistema escolar local y el 70 por 100 de los padres consideraban bastante buenas las escuelas a las que asistían sus hijos. Evidentemente, nos enfrentamos con dos concepciones de la realidad bastante distintas, la escuela local conocida por la experiencia de las personas individuales y una imagen del sistema escolar nacional creada por los medios de comunicación, que representan principalmente intereses políticos específicos. Parece que éste es uno de los casos cada vez más numerosos en los que los individuos han renunciado a aplicar su propia experiencia para contrastar imágenes de la realidad creadas por los medios de comunicación.

En algunos países occidentales, existen últimamente señales de que la plataforma de la crítica agresiva a la escuela se considera actualmente menos provechosa desde el punto de vista político. Esto no significa necesariamente que disminuya el interés por la evaluación, o que se recupere la confianza tradicional en los grupos profesionales. Sin embargo, puede significar un mayor esfuerzo por evitar formas de evaluación que pueden desembocar en un estrangulamiento total de la autonomía profesional.

LA AUTONOMÍA LOCAL

En la mayoría de los países occidentales se produjo durante la década de 1970 un aumento del interés en la toma de decisiones locales y, como subraya el profesor Lundgren en el capítulo 3, en muchos países existen tendencias favorables a una mayor descentralización de las decisiones en el sector educativo. Como destaca Lundgren, puede haber varias razones para ello, y especialmente una mayor confianza en la racionalidad de las decisiones adoptadas por personas que conocen bien las circunstancias locales (o quizá la desilusión por la inflexibilidad de las decisiones centrales), junto a la aceptación de que las comunidades locales pueden tener intereses y valores algo distintos de los que tienen las políticas nacionales. Surge de nuevo, en un contexto distinto, la complejidad de los problemas relacionados con los objetivos nacionales y la autonomía y la confianza locales.

Como en el caso del trabajo de los grupos o instituciones profesionales, el enfoque de esta cuestión suele adoptar alguna forma de «gestión por objetivos». Las autoridades políticas o administrativas centrales establecen los objetivos que deben cumplirse, mientras que las autoridades o los profesionales locales tienen la libertad de adoptar la práctica que consideren más conveniente para alcanzar los objetivos. En el caso de la descentralización a las autoridades políticas locales se añade un nuevo elemento: también se pueden perseguir objetivos locales, siempre y cuando no se opongan a las normas comunes aceptables por los objetivos nacionales.

Hace casi treinta años, establecí en un libro sobre planificación y organización algunos principios básicos para un verdadero desarrollo de la autonomía de los grupos industriales denominadas «semiautónomos». Parece que estos principios pueden aplicarse a la descentralización incluso en un contexto más amplio:

«La descentralización de la toma de decisiones a las unidades locales no debe debilitar a éstas en exceso frente a los intereses externos. Una escuela puede encontrarse bastante desamparada si se enfrenta sola a las presiones de los intereses locales, los impulsos del mercado o las organizaciones profesionales nacionales, y sentir que la descentralización de la toma de decisiones ha disminuido su autonomía.

El derecho de la unidad local a adoptar sus propias decisiones debe ser protegido frente al derecho de las autoridades centrales a tomar decisiones relativas a los objetivos nacionales. Las repercusiones de la autoridad nacional pueden reducir fácilmente la autonomía local a una mera formalidad, especialmente si su deseo de perseguir objetivos nacionales está sometido a la sanción positiva o negativa desde "arriba". La autonomía local debe actuar dentro de áreas adecuadamente definidas y bien defendidas.

Idealmente, la unidad local debe tener un alto grado de autonomía respecto de las demás unidades del mismo nivel. Si el grado de autonomía es escaso en este sentido, al menos debe tener un margen razonable de poder negociador. Un ejemplo es la posición de una escuela local frente al empresario que emplee de modo predominante a sus graduados, o frente a las poderosas instituciones educativas del nivel superior inmediato en el sistema educativo.

La finalidad de la autonomía local es prestar un mejor servicio a los clientes locales. Se deben proporcionar garantías de que los intereses de los clientes locales se tienen en cuenta adecuadamente: por ejemplo, mediante la participación activa en la toma de decisiones de los propios clientes o de sus representantes (padres, autoridades locales).

Las actividades de la unidad local deben tener suficiente interés para atraer a los participantes, y debe esperarse que la interrelación de los distintos intereses se desvíe en cierto modo de la interrelación correspondiente en el nivel central.»

Me parece que la mayoría de las iniciativas de descentralización en el ámbito de la educación de los países occidentales contravienen varias de las reglas antes enumeradas. Existen, sin duda, razones para cuestionar el supuesto de que las iniciativas de descentralización conducen necesariamente a un verdadero aumento de la autonomía local. Además, hay una gran incertidumbre sobre quién obtiene más autonomía en el nivel local (¿el director, el profesor, las autoridades escolares locales, los padres o los clientes reales, que son los alumnos?).

LOS NUEVOS PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN

También parece bastante inestable la lógica que sustenta la teoría de la gestión por objetivos. Los planes curriculares nacionales del sistema educativo noruego, por ejemplo, están repletos de formulaciones de objetivos. Lo

que todas tienen en común es que son totalmente imposibles de llevar a la práctica, en el sentido de que conceden una orientación hacia la acción muy escasa. Para que los objetivos sean operativos deben basarse en ciertos supuestos sobre los factores que contribuyen al proceso y sobre todo el modo en que éste se aplica.

El resultado final de la escolarización, por ejemplo, medido por las calificaciones de los exámenes, prácticamente no nos aclara nada sobre el rendimiento de la escuela. El rendimiento real de la escuela es lo que los economistas denominan «el valor añadido» de los diversos factores de producción. Sin embargo, no tenemos una teoría productiva válida para la educación que explique algo más que una parte de las diferencias en el rendimiento individual de los alumnos en relación con los factores de producción educativos. En otras palabras, carecemos de una base a partir de la cual pueda deducirse el «valor añadido». Esto resulta aún más evidente si tenemos en cuenta la variedad de objetivos escolares que no miden las calificaciones de los exámenes y el hecho de que las experiencias que el alumno extrae al pasar la mayor parte de su niñez y juventud en la escuela son, probablemente, mucho más importantes que los resultados de sus exámenes.

La realidad es, tanto en la educación como en muchos otros sectores de la sociedad, que el grado de cumplimiento de los objetivos no puede juzgarse razonablemente si la persona que evalúa no juzga también lo que se ha aportado al proceso y la forma del proceso mismo. De nuevo, esto significa que la persona que evalúa tiene la obligación de formarse opiniones sobre una amplia gama de cuestiones que presumiblemente deben ser competencia de la toma de decisiones en el ámbito local. En consecuencia, no es sorprendente que las unidades locales descubran con frecuencia que la evaluación externa extensiva es un precio demasiado elevado por lo que puede ser una cantidad muy reducida de poder descentralizado para tomar decisiones.

Por otra parte, si las autoridades centrales aceptan su incapacidad para juzgar con detalle la idoneidad de las prácticas locales y se atienen a formulaciones de objetivos más generales y bastante inoperantes, pueden descubrir que su autoridad en asuntos de política educativa tiene en esencia un carácter simbólico. El sistema escolar sigue su propio desarrollo, mientras que las decisiones centrales se quedan en el terreno de la retórica. Hay países occidentales en los que esta descripción se acerca bastante a la realidad.

Por último, y de modo quizá más característico, podemos encontrar autoridades centrales que se aferran a algunos indicadores cuantitativos del rendimiento del sistema educativo como base de las medidas políticas centrales. Esto puede ocurrir aun cuando los indicadores sólo reflejen vagamente los objetivos nacionales del sistema educativo. Si las autoridades centrales siguen teniendo acceso a instrumentos políticos poderosos, pueden obligar a las unidades locales a perseguir estos objetivos simplistas y en parte irrelevantes. En este juego perderán todas las partes, pero sobre todo aquellas a las que supuestamente debe servir la escuela, esto es, los alumnos.

LA DIRECCIÓN EN EL SISTEMA ESCOLAR NORUEGO

Pasemos ahora al sistema escolar noruego, y a la cuestión de si se puede establecer o no un sistema de evaluación significativo y útil, sin los numerosos efectos secundarios perjudiciales señalados anteriormente.

Al hacerlo, debemos tener en cuenta las peculiaridades del sistema educativo noruego. En este sentido es esencial la decisión adoptada hace algunos años de reordenar la relación financiera entre el gobierno central, por una parte, y los ayuntamientos y los condados, que dirigen, respectivamente, las escuelas obligatorias y las escuelas secundarias de segunda etapa, por otra. La finalidad de esta reforma era la descentralización de la toma de decisiones, pero su enfoque era extraño, ya que ni la Comisión Real que trabajó en estos asuntos, ni el Gobierno o el Parlamento, afrontaron la cuestión esencial: ¿qué responsabilidades de la toma de decisiones educativas deben permanecer en el nivel central? Por el contrario, se tomó la decisión de prohibir la utilización por las autoridades centrales de instrumentos financieros en sus relaciones con las autoridades locales.

El problema en este caso es, evidentemente, que ningún político noruego responsable, ni la opinión pública, defenderán la idea de que el Gobierno no debe tener ninguna responsabilidad educativa. Por una parte, como nadie ha definido los límites de esta responsabilidad, se reprocha al gobierno, lógicamente, todo lo que se piensa que está mal en la educación. El cambio respecto al pasado es fundamentalmente que ahora el gobierno central tiene un conjunto mucho más limitado de instrumentos políticos para implantar cualquier política decidida por el Parlamento en este ámbito.

Ciertamente, existen reglamentos legales para las escuelas y un sistema de control de aplicación de la normativa legal que funciona razonablemente bien. Existen asimismo orientaciones curriculares nacionales detalladas, pero tienen fundamentalmente un carácter indicativo, e incluso aunque se consideraran prescriptivas, apenas existen medios para controlar su implantación.

Las estadísticas educativas tradicionales están bastante bien desarrolladas en comparación con otros países, aunque la mayoría de las estadísticas sobre la utilización de los recursos desaparecieron cuando las transferencias del gobierno central a las autoridades locales perdieron su relación con la utilización real de los recursos locales. ¿Qué más se necesita como base para la formulación de la política gubernamental central en el ámbito de la educación?

Algunos supuestos básicos

El siguiente análisis se basa en la serie de supuestos descritos anteriormente.

En términos generales, se mantendrá el sistema actual de reglamentos legales, como también la maquinaria administrativa para garantizar que estos reglamentos legales sean cumplidos por las autoridades locales y las instituciones individuales. Esto se aplica, por ejemplo, a cuestiones como los sala-

rios de los profesores y los criterios de calificación de los mismos, el espacio construido por alumno y otras normas relacionadas con la salud, el número de alumnos por clase, la prescripción del número de horas lectivas de las distintas materias, etc.

Este control legal no puede sustituirse por ningún conjunto de estadísticas u otros indicadores generales, sino que exige un conocimiento local detallado y debe llevarse a cabo por organismos de control locales (autoridades escolares municipales, «directores escolares» en el ámbito del condado, autoridades escolares de condado, etc.), como se realiza actualmente. No negaré que esta maquinaria necesita reformas, pero no tienen que ver con nuevas formas de evaluación.

Además, se supone que el gobierno central tendrá a su disposición prácticamente los mismos tipos de instrumentos políticos que tiene actualmente. Esto significa, por ejemplo, que en cuestiones en las que el gobierno central carece de instrumentos de implantación, las decisiones no se adoptarán en el nivel central y, en consecuencia, la información en este nivel no será necesaria.

Esto significa, sencillamente, que supongo que las intenciones declaradas por la política de descentralización de la toma de decisiones deben considerarse serias. Esto implica, por una parte, que la competencia y las percepciones locales se aceptan en diversas cuestiones como la mejor base para las decisiones, y por otra, que hasta cierto punto las autoridades locales tienen libertad para perseguir objetivos definidos localmente.

Por último, paso por alto toda el área de la investigación educativa. Es una responsabilidad evidente del gobierno central garantizar la disponibilidad de recursos para las iniciativas de investigación extensiva en el ámbito de la educación, para aumentar los conocimientos sobre el funcionamiento del sistema escolar. Las actividades de investigación extensiva, todavía lejos de las que se encuentran actualmente en Noruega, son claramente una parte esencial de cualquier política central de evaluación del sistema educativo. En esta situación, sin embargo, me abstengo de intentar esbozar cómo debe ser esta actividad de investigación extensiva, concentrándome en cambio en la necesidad de una recogida regular de datos e información como base de las decisiones de la política central. La valoración de la necesidad de información para las decisiones locales debe dejarse a la discreción de las autoridades locales.

Posibles responsabilidades nacionales

Como se ha señalado anteriormente, no existe ninguna decisión formal ni acuerdo de consenso sobre la amplitud de la responsabilidad del gobierno central en el ámbito de la educación ni sobre sus límites. Para sustituirlos utilizo algunas formulaciones del último Libro Blanco del Ministerio de Educación sobre la política educativa del gobierno actual (1). Según el Libro Blanco, el sistema educativo debe proporcionar conocimientos y contribuir al desarrollo personal

de las personas que participan en él, y transferirles valores, normas y actitudes inherentes a nuestra cultura. Debe asimismo:

- proporcionar las bases de un rendimiento laboral eficaz, contribuyendo por tanto al empleo y al crecimiento económico;
- promover el desarrollo cultural;
- reforzar la toma de conciencia sobre cuestiones ambientales y la necesidad de un desarrollo autónomo;
- ofrecer iguales oportunidades para todos;
- promover la igualdad entre los sexos;
- reforzar nuestras tradiciones democráticas;
- contribuir al mantenimiento de la actual distribución geográfica de la población;
- reforzar nuestra capacidad operativa en una sociedad cada vez más internacional, y contribuir a la coexistencia pacífica y a la solidaridad internacional;
- mejorar el aprovechamiento de los recursos del sector educativo.

Aunque es, evidente la pretensión de que estos objetivos sean válidos para todos los niveles del sector educativo, tal vez pueda suponerse que definen también inquietudes sobre las que el gobierno central tiene alguna responsabilidad. En tal caso, ¿cuáles son las implicaciones de la información para las decisiones centrales?

Implicaciones para la evaluación

Si tomamos en primer lugar el último objetivo, se trata del objetivo favorito de cualquier Ministerio de Hacienda. Puede parecer redundante, ya que el compromiso de alcanzar objetivos sustantivos implica lógicamente la utilización eficaz de los recursos disponibles. Pero la formulación puede servir como clave general, que posibilita la intervención central en cualquier aspecto, y se utiliza a menudo como tal. Sin embargo, una interpretación amistosa puede ser que quizá implique la aceptación del hecho de que en muchos casos la utilización eficaz de los recursos se garantiza mejor cuando las decisiones se adoptan basándose en un conocimiento local detallado.

Para la mayoría de los restantes objetivos, los instrumentos centrales de la política son, evidentemente, los planes curriculares, la actualización periódica de los currículos, la formación eficaz y continua del profesorado y la mejora y actualización de los libros de texto y otros materiales de aprendizaje. Además, el gobierno central debe garantizar que los adecuados conocimientos profesionales de expertos se incluyen en el desarrollo de los currículos, por ejemplo, en las di-

versas ramas de la formación profesional. Es evidente que se necesita una investigación extensiva en este ámbito, pero aparte del control legal de las prescripciones curriculares, apenas es necesaria una recogida periódica adicional de datos. Una excepción pueden ser las estadísticas sobre la utilización real de libros de texto y otros materiales de aprendizaje.

Las estadísticas de flujo tradicionales sobre alumnos, profesores y utilización de recursos proporcionarán la mayoría de la información necesaria. Es probable que tales estadísticas deban ampliarse para incluir información más detallada sobre el comportamiento de ambos sexos en diversos contextos educativos. También podría ser útil una mayor información sobre el funcionamiento real de la maquinaria actual para la «escuela democrática».

El sistema actual de registro de los trabajos de investigación y desarrollo escolar en el ámbito local, que permite un acceso directo a la base de datos, es una aportación valiosa. Podría ampliarse para proporcionar más información sobre los intentos de las escuelas o autoridades locales para alcanzar objetivos definidos localmente.

El rendimiento educativo de los alumnos o de las escuelas individuales no preocupa al gobierno central. Con las actuales limitaciones de los instrumentos políticos utilizados por el gobierno central, esta despreocupación alcanza también al rendimiento medio de los distritos escolares. La información que proporcionan las estadísticas tradicionales sobre el movimiento de los alumnos por los diversos sectores del sistema educativo debe ofrecer suficiente información estadística sobre las diferencias geográficas para la adopción de posibles medidas gubernamentales, aunque se necesita, evidentemente, información cualitativa adicional en todo el sistema administrativo.

Los exámenes realizados al acabar la educación obligatoria y la educación secundaria de segunda etapa proporcionan información sobre el nivel de rendimiento general de los alumnos, aunque por sí mismos no aclaran demasiado el rendimiento de las escuelas individuales. Esta información requiere unos conocimientos cualitativos mucho más detallados que proporcionen una base para las acciones políticas, que pertenecen al nivel local.

En consecuencia, no veo la necesidad de una información central adicional mediante pruebas de rendimiento específicas u otros indicadores de rendimiento. La valoración de la situación de la enseñanza y el aprendizaje en las diversas materias exigiría, en todo caso, estudios cualitativos mucho más intensivos. Si se desea disponer de esta información, sería una fuente útil el empleo más sistemático de informes especiales de situación.

La idea de que las pruebas de rendimiento en diversas materias pueden mostrar el desarrollo del nivel de rendimiento medio durante períodos de tiempo más largos se basa en el supuesto de que los currículos son estáticos. Si estas comparaciones fueran realmente significativas, sólo implicarían que no se han realizado durante mucho tiempo revisiones curriculares y que se necesita una reforma curricular global.

Una idea todavía más infundada es la utilización de pruebas de rendimiento para compararlas con el rendimiento de los alumnos de otros países. No existen conjuntos de objetivos educativos supranacionales que puedan reflejarse en estas pruebas, y las iniciativas emprendidas en esta dirección se basan exclusivamente en las ideas de investigadores sobre cómo debería ser la educación. En consecuencia, estas comparaciones carecen tanto de legitimidad política como validez científica. Esta es la razón por la que las organizaciones internacionales, como la UNESCO y la OCDE, se han negado a participar en estos experimentos.

En consecuencia, mi conclusión es que la necesidad de la evaluación como base de las decisiones políticas en el nivel político central noruego puede cubrirse mediante una ampliación relativamente limitada del actual sistema de recogida periódica de datos (sin embargo, se necesita un esfuerzo de investigación mucho más extenso en este ámbito, incluida una información más eficaz sobre la investigación internacional.)

El sistema de estadísticas tradicionales necesitará cierta ampliación, pero probablemente el principal problema en este ámbito sea el tiempo que requiere, que obliga a la duplicación de la recogida de datos a través de los canales administrativos cuando se solicitan con urgencia. El sistema administrativo del sector escolar podría recopilar más eficazmente la información, que podría recogerse con relativa facilidad en el ámbito local si se transmitieran las instrucciones necesarias.

Las mejoras del sistema de información actual requerirán algunos recursos, aunque dada su utilidad, resultarán más que rentables teniendo en cuenta que producirán decisiones más eficaces. No obstante, un problema esencial es que gran parte de la recogida de datos estadísticos la efectúan organismos que escapan al control de las autoridades educativas, y se rige por prioridades en las que difícilmente pueden influir estas autoridades. La experiencia muestra que el método más eficaz para influir en dichas prioridades es que las autoridades sectoriales desarrollen sus propios servicios estadísticos. La amenaza de que termine su monopolio de las estadísticas oficiales ha demostrado a veces repercusiones en las prioridades de las autoridades estadísticas centrales.

No obstante, el mayor problema actual no es, probablemente, la escasez de información, sino la falta de capacidad del nivel central para procesar y analizar la información disponible, y para desarrollar de manera consecuente la política. Existe el peligro real de que un sistema de indicadores simplista pueda servir como excusa para no desarrollar dicha capacidad.

Necesidades de información más general

Hasta ahora he analizado la necesidad de evaluación e información como bases fundamentales de las decisiones de gobierno central. Sin embargo, puede afirmarse que el gobierno central tiene también la responsabilidad de proporcionar información a los demás niveles de toma de decisiones y a la opinión pública en general. ¿Podría esto cambiar las conclusiones a las que hemos llegado anteriormente?

El actual sistema de estadísticas educativas contribuye en gran medida a esta finalidad. La base de datos centralizada sobre el trabajo de desarrollo en las distintas escuelas y áreas locales tiene claramente una función similar. El trabajo de investigación, como también la investigación emprendida por las autoridades centrales, actúa del mismo modo.

No obstante, si avanzamos mucho más se plantea la cuestión de que si la salvaguarda de las percepciones políticas y profesionales locales se sustituyen por un conjunto limitado de indicadores nacionales brutos, se puede producir fácilmente un grave declive cualitativo de las decisiones locales, como han demostrado algunos ejemplos. La publicación de normas nacionales puede amenazar fácilmente la realidad de la supuesta autonomía local y profesional.

Hemos tenido, por ejemplo, la práctica de ofrecer pruebas estandarizadas a los profesores que quieren comparar sus juicios sobre el rendimiento de sus alumnos con cierta media nacional. Probablemente, esto apenas puede ser perjudicial si lo utilizan profesores individuales como comprobación por propia iniciativa. No obstante, la utilización obligatoria de estas pruebas y la disponibilidad de sus resultados por los gestores escolares y posiblemente por toda la comunidad implica una fuerte intervención en la autonomía profesional del profesor y de la escuela. Además, como se ha analizado anteriormente en este capítulo, estos resultados se interpretan erróneamente de modo sistemático como reflejo del rendimiento del profesor o de la escuela.

Una consecuencia bien conocida de la utilización de pruebas estandarizadas es el desarrollo acumulativo de diferencias de calidad entre las escuelas, tanto en relación con los alumnos matriculados como con los profesores contratados. Mientras nuestra política oficial consista en proporcionar la misma calidad de la educación para todos, este procedimiento sería desastroso y no debe corresponder, ciertamente, al gobierno central la responsabilidad de contribuir al mismo.

Por último, debo recordar el supuesto, que subyace a este análisis, de que el sistema actual de dirección del sistema educativo noruego se mantenga en esencia como está. Cabría argumentar que las decisiones racionales sobre los cambios en el sistema directivo exigen más información de la que se ha esbozado en este estudio. De nuevo me parece difícil comprender que cualquier sistema de indicadores sencillos pueda contribuir significativamente a estas decisiones, aunque sí podrían hacerlo sin duda programas de investigación bien dirigidos.

No obstante, la aportación más importante a una dirección más eficaz del sistema educativo noruego sería una configuración políticamente aceptada de las responsabilidades del gobierno central, y la clara definición correspondiente del margen discrecional de las autoridades locales y los profesionales dentro del sistema. Ello permitiría un análisis racional de los instrumentos políticos eficaces necesarios en los distintos niveles, incluida la necesidad de procedimientos de evaluación y recogida de datos. Sin esta aclaración es prácticamente imposible un análisis significativo de los sistemas de evaluación.

MONOGRÁFICO

EL AJUSTE DE LA EVALUACIÓN EN EL MARCO DE LA DIRECCIÓN DE LA EDUCACIÓN

MAURICE KOGAN (*)

Muchos capítulos de este proyecto tratan acertadamente de la significación profunda de la descentralización y la evaluación. Destacan especialmente los posibles conflictos de valores implícitos en estos dos conceptos aparentemente benignos. Weiler establece una valiosa relación entre los conceptos de evaluación y legitimación. Otros autores han llegado a destacar las posibles patologías que podrían asociarse a la evaluación si, por ejemplo, se utilizara principalmente como medio de control e incluso de censura.

Es bastante conveniente tener en cuenta estas reservas e inquietudes, siempre y cuando se traten con el grado de escepticismo apropiado. Por ejemplo, no está claro que la legitimación sea algo malo. ¿Preferimos la utilización del poder no legitimado? Las afirmaciones positivas sobre las condiciones y las políticas sociales ciertamente deben tomarse como lo que son. El marco de información en el que pueden basarse puede implicar ciertos supuestos sobre las políticas deseables y, desde el momento en que proceden de fuentes oficiales o de fuentes que tratan de mantener actitudes de poder existentes, los datos y los supuestos estarán relacionados inevitablemente con enfoques determinados de la realidad social. Al mismo tiempo, existe un peligro en el tipo de severo neoagustinismo que supone que todas las relaciones directivas y sociales son intrínsecamente perversas y que los intentos de lograr sistemas colectivos del control y de rendición de cuentas profesionales son necesariamente una parte de la conspiración de los amos contra los esclavos. La contrapartida de la sociología crítica, cuando se aplica su visión escéptica a los intentos de los políticos y los administradores para que las cosas funcionen, es que puede desembocar en una forma de reduccionismo e inmovilidad inútil. Los practicantes y sus clientes necesitan al menos una valoración, basada en el sentido común, de lo que está ocurriendo. Los enfoques excesivamente críticos pueden llevar al cómodo supuesto de que, como ninguna evaluación puede estar libre de los valo-

(*) Universidad de Brunel (Reino Unido)

res o los intereses de quienes la realizan, se debe permitir a las instituciones educativas y a sus empleados que hagan lo que les parezca sin preocuparse demasiado de las cuestiones sociales.

En este estudio intento combatir los problemas con los que se enfrentan los responsables de la formulación de las políticas en Noruega, al pasar de un sistema enormemente centralizado, dirigido por reglas, a otro en el que la descentralización se convierte en norma operativa. En la estructura de la reforma, la evaluación será el medio de garantizar un determinado vínculo entre las escuelas descentralizadas y las autoridades locales y las políticas nacionales. Más específicamente, deseo sugerir, con una temeridad producto de mi ignorancia del sistema noruego, cómo se puede ajustar la evaluación a las funciones de la escuela, la autoridad local y el Ministerio, y señalar los conocimientos necesarios para realizarlas, las fuentes de la evaluación y la utilización que se ha hecho de los conocimientos y la evaluación en este proceso. Asimismo, destacaré cómo la evaluación podría y probablemente debería ajustarse a otros aspectos de una planificación educativa y de un sistema distributivo.

SUPUESTOS IMPLÍCITOS

Los siguientes supuestos están implícitos en la utilización de la evaluación en el sistema educativo descentralizado de Noruega:

- a) el objeto consiste en descentralizar al máximo las escuelas y otras instituciones. Estas recibirán «un mandato más amplio de trabajos de desarrollo e innovación, lo cual comportará, en el nivel escolar, una función de auto-evaluación de sus programas»;
- b) al mismo tiempo, habrá una descentralización en beneficio de los condados (educación secundaria de segunda etapa) y a las comunidades (escuela obligatoria). Esta adoptará la forma específica de un sistema de subvenciones generales que cubran todos los servicios administrados por estos dos niveles. El centro renunciará a su poder para elaborar reglamentos y recomendaciones detallados a las autoridades locales de designación política.

Sin embargo, no está clara cuál será la relación entre las autoridades locales y las escuelas en lo que respecta al desarrollo y el control del currículo. En el último *Monsterplan* se suponía que las escuelas se encargarían de «concretar el currículo en el plan local». Esta es una relación que queda por aclarar;

- c) el Parlamento mantendrá la competencia global sobre el sistema educativo. Determinará los objetivos educativos. Pero dictará «leyes marco» y no disposiciones específicas. El Parlamento decidirá los presupuestos educativos que se trasladarán a las autoridades locales en forma de subvenciones globales. El Ministerio determinará el currículo

nacional, pero, como ya se ha señalado, serán las autoridades y las escuelas las que lo pondrán en práctica. Esto deja abierta la cuestión de cuál será el papel del Ministerio;

- d) la evaluación cumplirá varias funciones en el nuevo sistema. Como señala Lundgren, se debe legitimar la educación; la información sobre cómo funciona el sistema será una aportación crucial al respecto. Esta información dejará de surgir como producto secundario de la imposición de controles. En consecuencia, adquieren mayor importancia otros medios de evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos y la difusión de aquéllos con una finalidad crítica;
- e) en principio, la evaluación nacional del sistema no se utilizará para fines directamente prescriptivos. Por el contrario, permitirá a las autoridades nacionales adquirir un conocimiento adecuado del sistema del que son responsables ante el Parlamento. Permitirá al Ministerio de Educación defender su petición de recursos sobre la base de un conocimiento competente. Permitirá al Ministerio conocer el grado de cumplimiento de los objetivos nacionales actuales y en qué medida deben realizarse modificaciones. Y permitirá saber a todo el pueblo noruego lo que obtiene a cambio del pago de sus impuestos. En consecuencia, la evaluación contribuirá a los métodos de que dispone la sociedad para influir en el trabajo de la escuela, pero estos medios se aplicarán a través de modalidades de influencia normativa y no de prescripciones legales directas.

Al examinar la naturaleza del sistema que debe evaluarse, se plantea la cuestión, mencionada en el capítulo de Lundgren, de si la formulación de las políticas deben tener una orientación racionalista. Un sistema racionalista dirigido por el centro es básicamente un sistema en el que los fines de la actividad educativa (las metas o los objetivos) son establecidos por el centro, que a continuación trata de garantizar que se cumplen, sobre todo mediante la regulación, y el control financiero. A partir de ese momento, la tarea de evaluación podría ser relativamente fácil, porque los objetivos incorporan los criterios para la evaluación de las actividades de cada nivel del sistema. Sin embargo, un sistema auténticamente descentralizado no puede estar basado en el modelo racional. Por definición, los objetivos no están predeterminados, sino que han de ser establecidos por los principales actores de este escenario, que son los profesores. Ellos interactuarán con sus alumnos en su entorno de conocimientos e ideas basados en percepciones profesionales de lo que las personas necesitan aprender y respondiendo también los deseos y las necesidades locales. La variabilidad e imprevisibilidad de los objetivos que deben establecerse, en un número tan amplio de escuelas, comunidades y condados, se complicará aún más por el poder que indudablemente corresponderá a los políticos de estos niveles locales. La centralización exige una coherencia en el establecimiento de objetivos; la descentralización apunta a la proliferación.

La descentralización se equilibrará con la formulación de las políticas por el centro, que inevitablemente establece los objetivos nacionales. Estos se repre-

san en el *Monsterplan* y en los presupuestos asignados a las autoridades locales. Una descentralización estructurada, que implica una forma de racionalidad cuidadosamente limitada, será necesaria, en consecuencia, si se desea alcanzar dos ideales potencialmente conflictivos. Estos son la necesidad de un auténtico incremento del poder, la creatividad y el trabajo adecuado en los niveles operativos del sistema, y la necesidad de que el pueblo tenga la seguridad de que en las escuelas de su país se mantienen adecuadamente determinados criterios nacionales y sociales, como la igualdad, la relación con las necesidades económicas y el desarrollo individual.

Un marco para el sistema

Para que la descentralización no sea anárquica, que es lo que se pretende en Noruega, y si se quiere eliminar la prescripción centralizada, debe estar acompañada por la aplicación de unos factores de influencia nacionales sensiblemente elaborados sobre lo que las escuelas hacen. De hecho, la dirección educativa pasará de la prescripción y de la coacción implícita en ella, a medidas normativas de control. Para ello habrá que difundir entre la opinión pública la información y los juicios relevantes para saber lo que está ocurriendo en la educación. La descentralización no debe comportar un mayor secretismo local; por el contrario, debe conducir a una mayor apertura. No obstante, este requisito normativo puede perder su sentido fácilmente si no se vincula a prácticas concretas. Además, como hemos señalado anteriormente, la estructura en la que pueden situarse la información, los juicios y la persuasión, será compleja porque cada uno de los diversos niveles (el alumno y el profesor individuales, la escuela, la autoridad local y el Ministerio central) tienen que desempeñar un papel en la producción de la información y en la realización de juicios sobre la misma. Asimismo, en cada nivel se emitirán múltiples juicios. Es improbable, por ejemplo, que a nivel de la comunidad los políticos y los educadores profesionales quieran o deban compartir un enfoque análogo. Sin embargo, ambos tienen una función de evaluación. Un sistema abierto y pluralista proporcionará múltiples evaluaciones, a partir de las cuales podrán elegirse distintas opciones. Entonces podría existir el riesgo de una sobrecarga de evaluaciones. La experiencia y el sentido común pueden conducir finalmente a una reducción del esfuerzo.

Nos enfrentamos así a tres problemas técnicos complejos. El primero consiste en diferenciar las funciones y actividades de evaluación de cada nivel. El segundo consiste en ajustar la evaluación en las demás actividades directivas, incluidas las necesidades de valoración y planificación. El tercero consiste en determinar cómo puede utilizarse la evaluación.

El primer problema: la evaluación en los distintos niveles

La naturaleza de la evaluación en los distintos niveles dependerá de las funciones de éstos. Es posible utilizar en parte la misma información en los tres ni-

veles, pero sólo con algunos datos. Gran parte de la evaluación estará determinada exactamente por su propia audiencia. Sólo se deben recabar conocimientos cuando sean necesarios; en consecuencia, deben relacionarse con las funciones que haya que realizar. La figura 1 trata de ofrecer ejemplos de los distintos tipos de conocimientos que pueden ser necesarios en los diferentes niveles. Las sugerencias incluidas en él no tratan de ser definitivas ni prescriptivas; sólo son ejemplos del tipo de análisis que podría ser útil:

FIGURA 1

Algunas posibilidades preliminares de la evaluación en los distintos niveles

ESCUELAS

1. *Funciones*

1. Interpretación del Monsterplan.
2. Desarrollo del currículo local.
3. Creación de procesos de enseñanza y aprendizaje.
4. Relación con los padres.
5. Relación con otros servicios sociales.
6. Autoevaluación y difusión de la evaluación a las autoridades locales.
7. Desarrollo del currículo y de la vida escolar basado en el punto de vista de los alumnos.
8. Desarrollo autónomo de los profesores.

2. *Conocimientos necesarios*

1. Registro del desarrollo individual de los alumnos.
2. Conocimiento del bagaje social de los alumnos.
3. Valoración del rendimiento del profesor.
4. Conocimiento de las circunstancias sociales y económicas generales que influyen en los alumnos: «análisis de necesidades».

5. Conocimiento de los alumnos y valoración de la escuela.
6. Conocimiento del desarrollo de la escuela como institución evaluadora.

3. *Fuente de evaluación*

1. Valoración de los alumnos por los profesores.
2. Pruebas externas de los alumnos.
3. Valoraciones de necesidades de área, proporcionadas por las autoridades locales.
4. Juicios sobre la escuela emitidos por las asociaciones de padres, padres, otros profesionales relacionados con la escuela (asistentes sociales, funcionarios, etc.).
5. Juicios sobre la escuela emitidos por las autoridades locales.
6. Valoraciones de los alumnos.
7. Valoración crítica de criterios.

4. *Utilización de los conocimientos y de la evaluación*

1. Ajustar el currículo local.
2. Revalorar y modificar la relación con los alumnos y los padres.

FIGURA 1 (continuación)

3. Elaborar informes dirigidos a las autoridades locales y a grupos de usuarios (consejos escolares).
4. Defender la petición de recursos ante las autoridades locales.
5. Desarrollo autónomo de los profesores.
6. Desarrollo organizativo de la escuela y de las autoridades locales.

AUTORIDADES LOCALES

1. *Funciones*

1. Determinar el porcentaje de subvenciones globales destinada a la educación.
2. Asignar fondos y otros recursos a las escuelas.
3. Proporcionar edificios, equipos, etc., a las escuelas.
4. Garantizar que las escuelas implanten una educación adecuada de conformidad con el Monsterplan.
5. Garantizar que las escuelas adaptan el Monsterplan a las necesidades locales.
6. Prestar apoyo a las escuelas mediante el asesoramiento, el perfeccionamiento del profesorado, etc.
7. Participar en la valoración de las necesidades, realizar una planificación estratégica y operativa que conecte la educación con los demás servicios.
8. Evaluar el rendimiento de las escuelas y de los profesores.

2. *Conocimientos necesarios*

1. Resultados educativos del trabajo escolar.

2. Relación de la escuela con su comunidad y sus clientes.
3. Necesidades sociales y económicas de la población.
4. Situación de los recursos escolares (edificios, contratación del personal, etc.).
5. Grado de desarrollo profesional y perfeccionamiento del profesorado en las escuelas.
6. Calidad de la autoevaluación realizada por la escuela.

3. *Fuente de la evaluación*

1. Trabajo estadístico propio sobre los resultados escolares.
2. Valoración cualitativa de la educación impartida en las escuelas, realizada por su propio personal o por consejeros inspectores, incluidos los directores regionales.
3. Informes elaborados por las escuelas sobre los programas y resultados educativos y administrativos.

4. *Utilización de los conocimientos y de la evaluación*

1. Hacer una valoración de las necesidades del área.
2. Elaborar un plan educativo para el área.
3. Determinar la asignación de recursos a la educación y a sus instituciones.
4. Conseguir un adecuado perfeccionamiento del profesorado.

MINISTERIO

1. *Funciones*

1. Elaborar objetivos educativos

FIGURA 1 (continuación)

nacionales relacionados con los que determinen el Gobierno y el Parlamento.

2. Asignar recursos a las autoridades locales.
3. Establecer «condiciones» en las subvenciones globales concedidas a las autoridades locales.
4. Elaborar sistemas de datos cuantitativos adecuados sobre el funcionamiento del sistema educativo.
5. Evaluar el trabajo de las autoridades locales y de las escuelas para garantizar su vinculación con otras políticas sociales y económicas.
6. Garantizar que las autoridades locales y las escuelas realizan sus propias evaluaciones.
7. Cotejar los resultados de las evaluaciones en otros niveles.
8. Garantizar una adecuada vinculación entre la educación y las demás funciones de servicio público, por ejemplo, la economía y el empleo.

2. Conocimientos necesarios

1. Valoración del rendimiento de los alumnos en todo el país (mediante un rápido muestreo).
2. Valoración cualitativa del trabajo de descentralización, tanto en el nivel de la escuela como en el de la autoridad local.
3. Valoración de los datos sobre los resultados sociales (p. ej., la igualdad) de la educación.
4. Valoración de los datos sobre los resultados económicos (cir-

culación de mano de obra calificada) de la educación.

5. Cotejo de las valoraciones de los resultados educativos realizadas por organizaciones para el empleo.

3. Fuente de la evaluación

1. Encuestas nacionales de muestras del rendimiento de los alumnos.
2. Datos longitudinales sobre el rendimiento de las escuelas y los alumnos y acceso a diferentes modalidades de empleo.
3. Datos cualitativos proporcionados por directores regionales, condados, comunidades y escuelas.
4. Investigación cuantitativa y cualitativa sobre el cambio de la naturaleza de la escuela.
5. Datos sociales y del mercado de trabajo sobre los resultados educativos.

4. Utilización de los conocimientos y de la evaluación

1. Redactar informes públicos sobre el estado de la educación en todo el país.
2. Justificar el trabajo del sistema educativo ante el Parlamento y el pueblo noruego.
3. Examinar posibles modificaciones del Monsterplan.
4. Supervisar el grado de idoneidad de las leyes vigentes que afectan a la educación.
5. Determinar las asignaciones dirigidas a las distintas autoridades locales.

- la columna 1 muestra las principales funciones de los niveles escolares, las autoridades locales y el Ministerio;
- la columna 2 muestra el tipo de conocimientos necesarios para que aquellos desempeñen sus papeles;
- la columna 3 muestra las posibles fuentes de los conocimientos, y
- la columna 4 muestra la utilización que puede darse a los conocimientos.

El segundo problema: la evaluación y la valoración de las necesidades

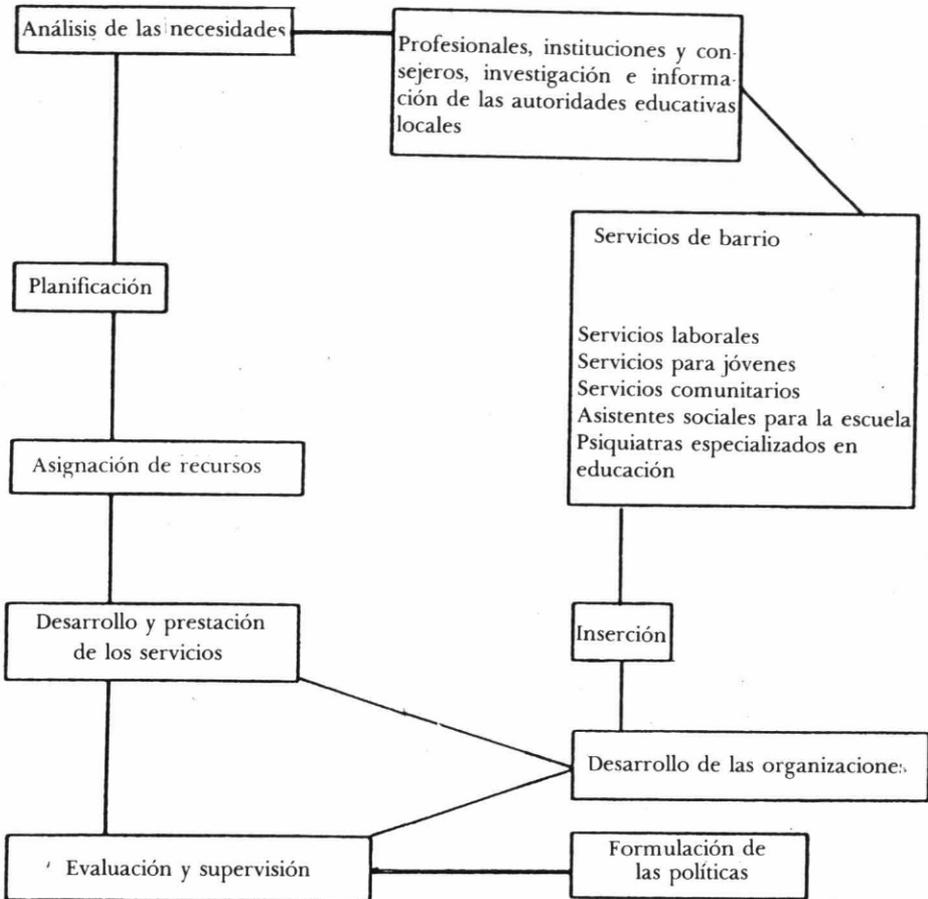
El segundo problema consiste en ajustar la educación en las demás funciones directivas. La evaluación debe ser solamente un elemento de un sistema depurado, en el que las escuelas y las autoridades escolares reflexionan sobre lo que están haciendo, sobre el modo de hacerlo, sobre los resultados que obtienen, y basándose en este análisis vuelven a decidir lo que deben hacer a continuación. La figura 2 relaciona la evaluación no sólo con la formulación de las políticas, sino también con la valoración de las necesidades, la planificación, la asignación de los recursos y el desarrollo y la prestación de los servicios. En este ciclo de planificación operativa, no es necesario que las categorías sean exclusivamente sólidas y cuantitativas. Muchos de los juicios más importantes serán subjetivos y se expresarán más con palabras que con cifras, aunque debemos reconocer que «las palabras son gruesas y las cifras son delgadas».

Puede ser útil desarrollar un poco más lo que implica la valoración de las necesidades. Sin conocimiento de las necesidades que deben satisfacerse, es difícil formarse una opinión de los objetivos deseables y evaluar el grado de cumplimiento de los mismos. Un análisis de las necesidades puede proporcionar una base sobre la que los profesores puedan determinar sus currículos atendiendo a los deseos de sus clientes. Permitiría determinar los cursos que se necesitan y reclaman y las mejores instituciones para ofrecerlos en una autoridad local. Permitiría establecer las prioridades necesarias y asignar racionalmente los recursos. El análisis se aplicaría a los niveles y las partes diferentes del sistema educativo, entre ellos los que no atienden las escuelas por sí mismas, como el bienestar escolar, los servicios psicológicos y los servicios laborales.

Los contenidos variarían en función de la edad y de la fase. Respecto a los alumnos de la escuela obligatoria, el análisis podría dedicarse a discernir cómo diferentes grupos de alumnos pueden desarrollar los contenidos del Monsterplan, una vez modificados localmente por las escuelas. Esto implicaría una reflexión sobre cómo pueden ayudar la autoridad local y sus escuelas a los alumnos en aptitudes y necesidades específicas, incluyendo a los alumnos con antecedentes socioeconómicos desfavorables o con necesidades particulares derivadas de sus orígenes raciales o de otras características familiares. Los alumnos con necesidades educativas especiales constituirían otro grupo que exigiría un análisis diferente.

FIGURA 2

Ciclo de planificación operativa



La figura 3 (basada en el trabajo de Whitaker y Packwood, 1988, en Reino Unido) constituye un ejemplo de valoración de las necesidades de los alumnos entre dieciséis y diecinueve años que son bastante parecidos a los que pueden encontrarse en la escuela secundaria de segunda etapa de Noruega. Muestra el tipo de datos que podrían recoger las escuelas y las autoridades locales.

FIGURA 3

Resumen de una valoración de las necesidades de los alumnos entre dieciséis y diecinueve años

DATOS QUE DEBEN RECOGER (*)

Las escuelas

Cursos actuales y número de alumnos

Demandas y necesidades observadas de los alumnos, por ejemplo, académicas, profesionales o sociales.

Destino de los alumnos

Necesidades y demandas de los empresarios.

Cambios planeados en el proceso.

Necesidades que no pueden satisfacer las instituciones.

Prioridades institucionales.

Aportaciones similares de:

Servicios laborales.

Servicio para los jóvenes.

Servicio de asistencia social a la escuela.

Psicólogos educativos.

Necesidades especiales.

Las autoridades locales

Necesidades actualmente satisfechas.

Prestaciones

Información sobre las necesidades de los empresarios.

Factores locales o nacionales que afectan a los cambios en las prestaciones.

Declaración de prioridades.

Necesidades insatisfechas que deben valorarse:

Alumnos a tiempo parcial; pequeños empresarios no participantes que deben valorarse mediante:

Encuestas.

Servicios laborales.

Sistemas asistenciales.

Visitas a empresarios.

Análisis de los informes escolares.

Trabajo de captación.

Funcionarios de enlace con la industria.

(*) Adaptado de Whitaker, T. y Packwood, T., *Needs Assessment in Post-16 Education*, Falmer Press, 1988.

Múltiples fuentes de datos de evaluación

Existen diversas fuentes posibles de evaluación y supervisión de las escuelas. La figura 4 es una lista redactada para el Reino Unido (aunque modificada ligeramente) que mostrará la multiplicidad de fuentes que pueden considerarse adecuadas.

FIGURA 4

Ejemplos de fuentes de evaluación y supervisión

<i>Datos de evaluación</i>	<i>Fuentes</i>
<i>Juicios profesionales</i>	
Juicios sobre el trabajo de las escuelas y de los profesores, basados en visitas periódicas, observación e informes.	Consejeros-Inspectores.
Juicios sobre el trabajo de las escuelas y de los profesores, extraídos de los informes de los consejos escolares.	Consejos escolares.
Juicios sobre el trabajo de las escuelas y de los profesores, emitidos desde los enfoques de la psicología educativa, la asistencia social a la escuela y los servicios laborales.	Profesionales de los servicios correspondientes.
Autoevaluación de la escuela por el personal.	Directores y personal.
Autoevaluación de la escuela por el consejo escolar.	Consejo escolar.
<i>Datos cualitativos (educativos)</i>	
Rendimiento en las pruebas nacionales	I + I (Investigación e Inteligencia en el Ministerio y en las autoridades locales).
Rendimiento en la escuela secundaria y otros exámenes.	I + I.
<i>Actividades del personal (cuantitativas)</i>	
Tasas de rotación del personal; capacidad para reclutar personal.	Consejeros.
Participación en la inserción.	I + I.
Valoración del rendimiento de los profesores.	Consejeros.
<i>Resultados educativos (cuantitativos)</i>	
Tasa de matriculación en los cursos principalmente después de los dieciséis años).	Directores y autoridades locales.
Estadísticas de primeros destinos.	I + I.

FIGURA 4 (continuación)

Ejemplos de fuentes de evaluación y supervisión

<i>Datos de evaluación</i>	<i>Fuentes</i>
<i>Indicadores de problemas</i>	
Tasas de absentismo.	Profesiones.
Número de alumnos atendidos por asistentes sociales de la escuela y psicólogos educativos.	I + I.
<i>Entorno escolar y comunitario (cualitativo)</i>	
Relaciones entre el personal y el equipo directivo.	SSW y EP.
Relaciones entre el personal y los padres.	Consejeros y LA.
<i>Datos de gestión económica</i>	
Juicios sobre la competencia con la que se administra el dinero recibido.	Consejeros.
Datos cuantitativos sobre el exceso o el defecto en el nivel de gasto, competencia en la recogida de datos, etc.	Ministerio.

La utilización de múltiples tipos de datos

Como demuestra Lundgren, una dependencia absoluta de los datos cuantitativos sería insuficiente. Estos datos reflejan los costes de la educación (aportaciones) o productos escasamente definidos en función de la medida de su rendimiento. No obstante, algunos datos cuantitativos enumerados en la figura 4, si se utilizan razonablemente, no sólo pueden proporcionar simplemente pistas sobre los resultados, sino también plantear cuestiones sobre la calidad de lo que se realiza en la escuela. ¿Por qué se produce, por ejemplo, una rápida tasa de rotación del personal o su continuo absentismo en una escuela determinada? Los datos «en bruto» sobre el absentismo de los alumnos deben ser interpretados cuidadosamente. Pueden reflejar una escuela desmoralizada o mediocre, implicar que una escuela excelente debe enfrentarse con alumnos que tienen graves problemas familiares y sociales. Pero puede que estas cuestiones no se planteen en absoluto si no se dispone de datos o si éstos no se utilizan. No obstante, conjugar los datos cuantitativos y cualitativos es una tarea difícil que no se debe eludir. Los puntos siguientes son importantes:

- a) los datos cuantitativos pueden proporcionar una base para la evaluación y garantizarlos debe ser la tarea inicial. Sin embargo, no pueden utilizarse por sí mismos para tomar decisiones sobre lo que se debe hacer a conti-

nuación, si se debe proporcionar un mejor perfeccionamiento del profesorado o expresar quejas o elogios sobre una escuela. No es probable que tengan peso suficiente para el marco en que trabaja la escuela y a menudo son ambiguos. Los datos cuantitativos pueden funcionar como un «abrelatas», esto es, pueden al menos conducir al planteamiento de las cuestiones fundamentales. Y, por supuesto, algunos datos, aunque sean crudamente cuantitativos, pueden ser suficientemente indicativos por derecho propio para ser utilizables;

b) en consecuencia, los datos cuantitativos deben analizarse detalladamente en oposición a los juicios cualitativos. El problema de Noruega es que puede que la administración no tenga la capacidad de emitir y cotejar juicios cualitativos. En otros casos en que se lleva a cabo esta tarea, como en el Reino Unido, se dispone de un amplio número de inspectores y consejeros de las autoridades nacionales y locales para realizarla. En Noruega se pueden analizar los aspectos siguientes:

- 1) los administradores de las autoridades locales deben ser elegidos por su experiencia educativa y administrativa y, en consecuencia, deben ser capaces de realizar estas evaluaciones;
- 2) los directores regionales, cuya función está ahora menos determinada que antes, podrían realizar evaluaciones;
- 3) los directores de escuela, preferiblemente externos a la propia autoridad local, podrían evaluar el trabajo de sus colegas. Este es, después de todo, el modelo que se aplica en la investigación universitaria, y este tipo de evaluación entre compañeros tiene muchas ventajas;
- 4) también podría utilizarse una evaluación realizada por profesionales cercanos, pero externos a la escuela. Los psicólogos educativos, los asistentes sociales de la escuela y los funcionarios a menudo pueden formarse una opinión sobre la competencia de una escuela, al menos en algunos aspectos, y desde luego están interesados en ella;
- 5) se debería disponer de una formación en diversas modalidades de evaluación.

Si a pesar de todo, la autoridad local o los administradores regionales realizan la evaluación, se debe definir su rango. ¿Las evaluaciones pertenecen a la escuela o conducirán a una actuación de la autoridad local? ¿Son evaluaciones «sumativas» o «formativas»?

Cómo hacer que funcionen la evaluación y la descentralización

Avanzar desde un sistema en el que la prescripción ceda ante una influencia normativa que actúe principalmente mediante múltiples formas de información exigirá enormes cambios en los comportamientos y las actitudes. Los riesgos son

evidentes. La descentralización puede no implicar más libertad para una escuela local si los que ejercen el control político, los clientes o, claro está, un director o un grupo dominante de profesores deciden ser restrictivos en lugar de tolerantes. Otro peligro del tipo de propuestas formuladas por los examinadores de la OCDE es el peso abrumador de la información que debe asimilarse y utilizarse. Nabokov escribió sobre el «vértigo de los datos» que, según declaró, le aturdirían y mareaban. Evidentemente, sin embargo, se han recogido ya vastas cantidades de datos. Lo importante no es disponer de la información sino hacerla funcionar para quienes la necesiten. Básicamente, la evaluación implica producir datos que permitan emitir juicios valiosos. Adquieren este valor si contribuyen a la eficiencia, una mayor participación democrática en la dirección educativa y un equilibrio entre quienes la proporcionan y quienes la reciben y entre los distintos grupos de receptores de la misma.

Es imposible especificar desde la distancia el nivel óptimo de información. Las autoridades de los distintos niveles primeramente tendrán que hacer sus aproximaciones y corregir rápidamente los errores por omisión o por actuación desproporcionada. En todo caso, debe prevalecer el sentido común sobre la tecnología. La recogida de datos puede ser costosa si se tiene en cuenta el rendimiento que se obtiene de ella. En principio, no se debe realizar ninguna evaluación a menos que quienes la realicen o la soliciten estén seguros de que van a beneficiarse de ella. La evaluación puede utilizarse para ayudar a que los profesores y los administradores mejoren su propia actuación. En consecuencia, tal vez deba nutrirse del perfeccionamiento del profesorado, de un ajuste activo o de la gestión de los procedimientos de enseñanza, etc. Puede utilizarse para el control de la gestión, de modo que, por ejemplo, una autoridad local puede necesitar la evaluación porque no está segura de los estándares que están recibiendo las personas de su comunidad. O puede utilizarse para proporcionar asignaciones razonables de recursos a los distintos grupos que las necesiten. Sería sorprendente que en cualquier sistema democrático no se necesitara una información adecuada, suministrada clara y transparentemente a quienes participan en la educación.

AUTONOMÍA Y PARTICIPACIÓN EN LA ESCUELA ITALIANA

FRANCO EPIFANIO ERDAS (*)

En la actualidad, el sistema escolar italiano está regulado por los principios y normas recogidos en la Ley número 417 de 1974, en virtud de la cual se ha introducido en todos los centros de enseñanza (desde la enseñanza preescolar y primaria hasta los institutos de enseñanza secundaria superior) una forma de autonomía denominada «participada», cuyo rasgo más destacado es que su ejercicio recae en unos *órganos colegiados* que están abiertos, incluso desde el punto de vista jurídico, a personas externas a la escuela (padres, sindicatos, fuerzas sociales, etc.) libremente elegidas, aparte de los operadores escolares.

De acuerdo con dicha Ley, los centros de enseñanza disfrutaban de una autonomía *administrativa y didáctica*, aunque no tienen todavía la *personalidad jurídica*, que por ahora sigue estando limitada a los Institutos *técnicos, profesionales* y de *arte*, que ya la poseían. La novedad es que, por primera vez desde la Ley Casati de 1859, se rompe una tradición de centralización y se pasa a un régimen de *descentralización* cuyos puntos fuertes son los recogidos en los principios de la propia *Constitución* italiana, aprobada en 1948, al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

En el artículo 3 de la Constitución se lee que «todos los ciudadanos tienen igual dignidad social y son iguales ante la ley»; en el artículo 9, que «la República promoverá el desarrollo de la cultura y la investigación científica y técnica»; en el artículo 30, que «es deber y derecho de los padres mantener, enseñar y educar a sus hijos, aunque hayan nacido fuera del matrimonio»; en el artículo 33, que «el arte y la ciencia son libres y libre es la enseñanza de los mismos»; en el artículo 34, que «la escuela está abierta a todos (...); los que estén capacitados y sean merecedores de ello tendrán derecho, aunque carezcan de medios, a alcanzar los grados más altos del estudio»; etc.

Gracias a esta inspiración de fondo de nuestra Constitución republicana, la opción de la *descentralización* como nuevo sistema de gobierno de la escuela ha

(*) Universidad de Cagliari (Italia)

representado más un principio de defender que una alternativa que experimentar, y en la política italiana de estos años la actuación propositiva y de programación ha prevalecido siempre sobre la más estrictamente *evaluativa*, de control de los resultados.

En efecto, lo que se asume como *principio* no se corresponde ni con un objetivo o fin cuya efectiva consecución deba comprobarse después, ni con un valor del que quepa esperar otros productos de valor: es ya objetivo en sí mismo y es, al mismo tiempo, el principal producto e indicador de calidad. En efecto, ¿qué hay *cualitativamente* mejor que una escuela que se autogestiona y una comunidad que vive como propios los problemas de esa escuela?

Por ello, en Italia, la función de *inspección* tiene un valor más *«procedimental»* que de programación, aunque a los inspectores se les reconozca en esa misma Ley una función más *profesional* («técnica», en el sentido de que tienen más autonomía respecto del aparato burocrático-administrativo), de interpretación de la materia sobre la cual deben tomar decisiones.

Pero un punto fuerte puede ser también un elemento de debilidad si la observancia de los *principios* se lleva mucho más allá de un límite que permita a las instituciones que en ellos se inspiran autocorregirse y mejorar. De hecho, aunque no han faltado formas de control de los procesos innovadores, el Estado ha visto cada vez más deslegitimada su función de garante de los principios en los que se basa el actual sistema de descentralización; y está ya en curso un proceso de progresiva *desestatalización* de las instituciones que, justamente a partir de la escuela, se expresa como un avance gradual del ámbito privado y local sobre el estatal y público.

SISTEMAS DE GOBIERNO DE LA ESCUELA Y ESQUEMAS DE REFERENCIA

Granheim y Lundgren consideran que un sistema de gobierno de la escuela, en sus distintas formas, puede estudiarse en función de dos dimensiones fundamentales, reconocibles en todos los sistemas de gobierno (y empleadas por ellos mismos para interpretar el sistema noruego, a la luz de los recientes intentos de introducción de formas de control en la actual política de descentralización): una de estas dimensiones tiene en un extremo el gobierno de tipo *centralista* y en el otro, el *libre mercado*; en la otra dimensión se encuentra, de un lado, la responsabilidad *política* y del otro, la responsabilidad *profesional* (1).

Ahora bien, la descripción que estos autores hacen del sistema noruego de gobierno de la escuela no permite ir mucho más allá de las analogías que éste comparte con otros sistemas, como el italiano, y llegar a explicar sus diferencias, que también existen.

(1) Cfr. el estudio de Granheim M. K., y Lundgren U. P., incluido en este volumen.

Evidentemente, con esta clave de lectura se escapan rasgos peculiares de algunas situaciones que es interesante observar, y resulta difícil *explicarse* hechos y tendencias comunes a varios países. Por ejemplo, no se explica por qué Noruega tiene un *Emil*, mientras que en Italia todavía se está muy lejos de una política educativa dispuesta a confiar a auténticos *programas* el control de las innovaciones que se van introduciendo.

Tampoco se explica por qué en la propia Noruega y, en considerable medida, en otros países, la política de descentralización ha discurrido paralelamente a una política de control de la validez de la propia descentralización; ni por qué es ya una tendencia común a muchos países que pueden presumir de mayor tradición en este campo un regreso a formas más o menos mitigadas (a menudo, confusas y contradictorias) de centralización.

Probablemente se debería profundizar más en el significado de muchos términos que, como observan los autores citados, «tienden a utilizarse más como fórmulas mágicas que como descripciones de algo que ya existe y que es posible» (2). Y dos de ellos merecen una atención especial: el que engloba el concepto de *autonomía* y el correspondiente al concepto de *profesionalidad*.

AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

La autonomía es, sin duda, el principio inspirador de toda reforma de la gestión de la escuela que se oriente hacia la descentralización, pero no explica ni la naturaleza de la descentralización ni los fenómenos de transformación o rechazo de la propia descentralización, si no se precisa de qué autonomía se trata y en qué bases reales se fundan las políticas inspiradas en ella. En efecto, la autonomía como *principio* no es lo mismo que la autonomía efectivamente concedida con la descentralización.

La autonomía puede ser asumida como principio, pero en el marco de una política educativa se carga de significados más restringidos, convirtiéndose en condición para «otra cosa». Sabemos, por ejemplo, que detrás de una política de descentralización se esconden intereses, y a veces intenciones, que son más fuertes que la propia autonomía y, finalmente, deciden una política de control en términos de *rendición de cuentas* (*accountability*).

La descentralización, según el análisis que de ella hace Hans Weiler, puede concederse:

- a) por razones derivadas de la exigencia, común a casi todos los Estados modernos, de reconquistar parte de la autoridad perdida y de oponerse a los actuales procesos de «erosión de la propia legitimidad», reduciendo la distancia desde la base y, con ella, los efectos negativos de los sistemas centralizados;

(2) *Ibidem*, p. 6.

- b) por motivos de control de los conflictos entre las distintas fuerzas sociales: en un contexto en el que los conflictos políticos sólo pueden controlarse (mediante su *gestión*), pero no resolverse, la habilidad para ese control se ha convertido en un importante requisito para una política de «éxito», y «éxito» quiere decir aquí la consecución de «fuentes adicionales de aislamiento entre dichos conflictos y el resto del sistema»;
- c) por motivos relacionados con la necesidad de mayores eficiencia y funcionalidad de los sistemas educativos: un mayor grado de descentralización moviliza y genera recursos que no se encuentran disponibles en situaciones centralizadas; al mismo tiempo, introduce un elemento de *eficiencia* (al aumentar la familiaridad con las condiciones y necesidades locales, al mejorar la armonía entre la oferta y la demanda y al permitir una utilización de los recursos más económica), etc. (3)

En todos estos casos, y en otros que podrían citarse, la autonomía es un principio que fácilmente puede reducirse a «condición», ya que el derecho del ciudadano a tenerla no se ve correspondido por una obligación del Estado de garantizarla «en cualquier condición».

En el caso de Italia, la autonomía en la que se basa el actual sistema de descentralización tiene, en cambio, al menos en su inspiración original, un significado diferente: es asumida justamente como *principio*, cuya observancia no tiene otra base de legitimación que él mismo y que no implica más condiciones que las que garantiza (o debería garantizar) su ejercicio efectivo.

En este sentido figura en nuestra Constitución republicana, que, precisamente por ello, es una Constitución *democrática* y no simplemente liberal: la autonomía es sinónimo de igualdad, como principio que legitima un sistema de condiciones de ejercicio para todos.

Este hecho aporta ya una explicación de por qué no existe aún en Italia un sistema de control de la validez de la descentralización, entendida como innovación, y de por qué, precisamente por ello, no se han producido en nuestro país esos signos, tan manifiestos en otros países, de «revisar desde la ventana lo que se ha concebido por la puerta». De hecho, si la autonomía es un principio, debe garantizarse al margen de cualquier interés o intención, más o menos ocultos, de obtener algo a cambio.

Ahora bien, en el caso específico de la situación italiana, habría que tener en cuenta otro hecho, que hunde sus raíces en nuestra tradición cultural (predominantemente de tipo idealista) y que hace que cualquier juicio de validez sobre una innovación sea, como poco, prematuro: las dificultades para *poner en práctica* la propia innovación.

Desde esta perspectiva, la afirmación de Granheim y Lundgren de que, una vez concedida más autonomía, «se trata de ver si el nuevo sistema influye en la

(3) Cfr. el estudio de Weiler, H. N., incluido en este volumen.

calidad de la educación» (4) suena un poco simplista, aparte de contraria el espíritu del principio.

En realidad, incluso prescindiendo de la situación italiana, la conquista de la autonomía constituye un proceso demasiado largo y complejo para que pueda funcionar el criterio de que, una vez concedida, hay que comprobar si los resultados confirman o no la legitimidad de dicha concesión.

Las dificultades que implica la plena introducción de la autonomía en la realidad de todos los días, la sumisión a ella de los modos de pensar y los comportamientos de las personas, la adecuación de costumbres políticas y administrativas que se inspiran en tradiciones diferentes (pensamos en toda la estructura administrativa del Estado, todavía ligada a leyes que se remontan a un pasado de centralismo), etc. son tales y tantas que un juicio de validez es siempre prematuro, aunque se aplique en forma de «programa».

En la actualidad, todavía no se reúnen en Italia las condiciones para hacer un balance (en términos de *rendición de cuentas*) de las innovaciones introducidas con la descentralización, porque estas últimas aún están en curso y porque, si ha habido resultados, no podemos estar seguros de que se deban precisamente a la descentralización: algunas de ellas todavía no han entrado en la mentalidad y las costumbres de quienes trabajan en el mundo de la escuela y de quienes la gestionan, otras entran en conflicto con disposiciones adoptadas para regular realidades ya superadas y otras esperan todavía condiciones de operatividad difíciles de garantizar.

Con todo, no puede negarse que ha habido en Italia una política capaz de autocorregirse a la luz de las experiencias presente y pasada. En un sistema cuyo interior está animado por un principio inspirador y abierto al cambio siempre hay un control, si bien no cabe esperar que adopte las mismas formas que asume el control de validez en los sistemas en los que toda innovación, cualquiera que sea su inspiración, ha de «ser puesta siempre a prueba».

En Italia, el *impulso innovador*, que es una constante de la política educativa de los últimos decenios, es en sí mismo un mecanismo de *autocontrol* que si no asume la forma clásica del *programa* de evaluación, es porque el objeto que hay que evaluar no lo constituye la innovación como tal, sino su *funcionamiento* efectivo (es decir, su adecuación al principio inspirador); no el proyecto, sino las condiciones que limitan y obstaculizan la aplicación del proyecto.

Si se observan las innovaciones ya introducidas y, más aún, las recientes propuestas de ley que prevén nuevas innovaciones en las innovaciones, se observa fácilmente que en todas ellas se parte de un *examen* de las limitaciones y condiciones de funcionamiento de una realidad que ya está en curso y que aquélla constituyen un intento de ponerles remedio.

(4) Granheim, M. K. y Lundgren, U. P., *op. cit.*

Se trata de un examen que también tiene su legitimidad epistemológica (si se quiere, puede encuadrarse en lo que los anglosajones llaman evaluación *esclarecedora*) y que además tiene sus *fuentes*, más al alcance de la mano, que no exigen especiales competencias para ser leídas e interpretadas.

Estas fuentes son los *informes* que llegan periódicamente al legislador desde el mundo de la escuela militante (cuerpo docente, responsables de servicios, directores escolares, inspectores, sindicatos, etc.) y las propias *conclusiones* del debate ideológico-político, dirigido por expertos e investigadores, que en Italia tiene a menudo como tema preferente la escuela y sus problemas.

Sobre esta base se ha adoptado recientemente una importante ley sobre la enseñanza primaria (por la que se satisfacen e institucionalizan las exigencias recogidas en los nuevos programas de 1985, como el principio de la *cotitularidad* —tres enseñantes para dos clases—, que representa la superación del enseñante único; la ampliación del tiempo de escuela; el aumento de la autonomía, etc.).

Y ésta es también la base de los distintos proyectos de ley que se debatirán próximamente, como el relativo a la reorganización del Ministerio de Educación y, sobre todo, el correspondiente a la reordenación del actual sistema de descentralización, en los que se aprovecha la experiencia de participación de los últimos veinte años.

Este hecho es importante y debe tenerse en cuenta al hacer un balance de la existencia efectiva de un sistema de control y evaluación de la innovación en Italia.

PROFESIONALIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN

Desde una perspectiva que obliga a prestar atención a las condiciones para un funcionamiento efectivo de la innovación se hace evidente el importante papel desempeñado por la profesionalidad en lo que se refiere no sólo a la aplicación de la innovación, sino también a la *ideación* de la misma.

De hecho, la innovación como *idea* no es algo diferente de las *condiciones* que permiten su existencia como proceso. Y puesto que las condiciones más importantes son producto de la profesionalidad, no existe, de hecho, innovación (ni como proyecto ni como proceso) al margen de la profesionalidad. Si existiera, la *técnica*, precisamente por ello, no estaría en condiciones de realizarla.

Por tanto, no tiene sentido preguntarse dónde termina la responsabilidad política y empieza la profesional: la responsabilidad profesional empieza exactamente donde termina la responsabilidad política.

Probablemente, una insuficiente consideración de este papel lleva a conceder una atención excesiva a los «indicadores de calidad» de una innovación, aun en los casos frecuentes en los que ese papel se coloca en los primeros puestos de la escala de prioridades.

En el fondo, ¿qué puede legitimar un *programa* de evaluación demasiado próximo, si no es la convicción de que: a) el itinerario que lleva de la ideación de la innovación a su aplicación requiere, para concluirse, una profesionalidad como función puramente *técnica*; b) la perspectiva desde la cual puede revalorizarse dicha función es ya una elección en favor de una gestión basada en criterios de *management*, en la que la productividad sólo puede evaluarse en términos de resultados?

No hay duda de que el problema de la profesionalidad es uno de los más candentes y actuales de la política escolar en los países más evolucionados, y hay que reconocer igualmente que en algunos de ellos se ha avanzado más que en otros (por ejemplo, el nuestro). Pero no se debe infravalorar el hecho de que el *clima* en el que nace y madura una determinada política en favor de la profesionalidad influye en el modelo de gestión que se quiere favorecer y que la dirección seguida en los países en los que se ha avanzado en mayor medida no es la más deseable desde la perspectiva de una gestión más descentralizada de la innovación educativa.

Sin una idea del papel que desempeña la profesionalidad en los procesos de innovación, no sólo no se tiene una innovación efectiva, sino que tampoco puede explicarse por qué en todos los países, independientemente del sistema que adopten y del régimen por el que se rijan, la innovación *convive con su crisis*. La centralización está en crisis, pero también la descentralización pasa por un momento de revisión; están en crisis los valores de la tradición, pero también los ofrecidos por la realidad que cambia; está en crisis el control ideológico-político de las instituciones, pero tampoco el libre mercado resulta ya una alternativa válida.

La profesionalidad es lo que constituye la *madurez* de un sistema educativo. Y esta madurez consiste, fundamentalmente, en la capacidad de mediar entre las iniciativas procedentes *de abajo* y las medidas adoptadas *desde arriba*, entre lo que es exigencia *educativa* y lo que es una demanda *contingente* de lo social. Donde falta esta madurez, las medidas adoptadas desde arriba no determinan la innovación, y es difícil que las iniciativas procedentes de abajo crezcan y se conviertan en tradición. Donde existe esta madurez, la solución a los problemas educativos es también respuesta a las exigencias de lo social, y la atención a lo social representa, a su vez, una respuesta a los problemas del hombre y de sus valores.

LA DESCENTRALIZACIÓN ESCOLAR EN ITALIA

El problema de la descentralización en el ámbito escolar tiene en Italia una larga historia cuyos orígenes se remontan al establecimiento del propio *Ministerio de Educación*, que, creado por las *Regie Patenti Albertinas* de 1847, pronto se convirtió en un símbolo de la toma de poder por parte del Estado en el problema de la enseñanza de los ciudadanos. Según los historiadores de ese período, se trata de un acto de gran valentía por parte de la clase dirigente de entonces y repre-

senta uno de los momentos más destacados en el proceso de desarrollo cultural de la nueva Italia unida.

Para comprender su significado histórico hay que tener presente que, con esa decisión, quedaban definitivamente liquidadas las ya históricas pretensiones de la Iglesia de Roma a ocupar una posición de hegemonía en el ámbito de la enseñanza, cuya oposición era global e iba dirigida contra el derecho del Estado «a entrometerse en la disciplina de la escuela, en el gobierno de los estudios, en la colación de los grados, en la elección y la aprobación de los maestros» (5).

Por desgracia, la protesta no procedía únicamente de la Iglesia, sino también de los católicos (quienes, en su primer congreso de 1874, dirían que «el Estado tiene soberanía sobre las cosas temporales y no sobre las espirituales»; que no debe intervenir en un «sector de la vida de la sociedad que no le incumbe ni por la ley de la naturaleza ni por la de Dios, y que usurpa temerariamente al único, legítimo y absoluto dominio de la Iglesia») (6); y no sólo se ejercía en el plano de los *principios* (no reconocimiento del derecho del Estado al gobierno de la escuela), sino también en lo que se refiere al propio concepto de *libertad*.

Para la Iglesia y para los católicos, la libertad de enseñanza consistía, fundamentalmente, en la libertad de crear escuelas privadas y para las familias, en el derecho a elegir la escuela que desearan. Este hecho explica su oposición a la Ley Credaro de 1911, por la que se *estatalizaba* la enseñanza primaria substrayéndola a la gestión municipal, e incluso a la obligatoriedad de los primeros tres años de esta enseñanza (apoyados por la burguesía terrateniente, que, especialmente en el Sur, controlaba los municipios). Todavía hoy, los católicos prosiguen su batalla en favor de una libertad así entendida: algunos de ellos se decantan por un sistema *integrado* (escuelas públicas y escuelas privadas) y otros, decididamente, por la *desestatalización* de la escuela, contando con el visto bueno «de amplias bandas del mundo capitalista, temerosas de la autonomía de una escuela cada vez más difícil de controlar» (7).

Este hecho es importante porque demuestra que la oposición a la centralización no siempre ha sido una batalla en favor de la descentralización (y todavía hoy es discutible que descentralizar equivalga a privatizar), mientras que la resistencia a la descentralización tampoco ha conducido en todo momento a una elección clara en favor de la centralización burocrática. La historia de la escuela italiana es, sin duda, una historia de centralización (con todo lo que ello significa), pero de una centralización que surgió y se mantuvo con el paso del tiempo justamente como defensa de los principios de la autonomía y del pluralismo, en contra de cualquier prevaricación de lo privado sobre lo público.

(5) XLV Errore del *SILLABO* de Pío IX.

(6) Spadolini, G., *L'opposizione cattolica*. Florencia, Vallecchi, 1966, pp. 90-92.

(7) Martínez, G., *Governo della scuola*, Florencia, NIS, La Nuova Italia Scientifica, 1985, 2.ª edición,

Pero la oposición de la Iglesia y los católicos no fue entonces (como tampoco lo es ahora) la única. A medida que se realizaba el proyecto de una estructura administrativa de tipo burocrático y se extendía a todo el territorio nacional la elección de tipo centralista, surgía también la oposición de las áreas liberales, que no discutían la hegemonía del Estado en materia de educación, sino los aspectos burocrático-administrativos vinculados al ejercicio de la misma.

Por una parte, los «descentralistas», aunque partidarios en el plano político de un Estado unitario (es decir, no federado), propugnaban para la escuela una fuerte descentralización administrativa (que encontró expresión en un proyecto de ley, el de Minghetti de 1861, inspirado en el principio de que se debía descentralizar «todo aquello que no fuera esencial para la unidad política, militar, legislativa y financiera del Reino»; proyecto que, sin embargo, no encontró las condiciones para convertirse en ley). Por otra, a partir de principios de siglo, los enseñantes, simultáneamente a los primeros brotes asociacionistas, empezaron a reivindicar el gobierno de la escuela. Al grito de «la escuela para los docentes» («la scuola agli uomini di scuola») se discutió por primera vez el derecho de poder público «a tener un control absoluto sobre todos los aspectos de la vida de las estructuras administrativas y educativas, en virtud de su general representatividad de los intereses de la comunidad nacional» (8).

LOS DECRETOS DELEGADOS DE 1974

Los precedentes expuestos representan el contexto histórico en el que se inscribe la descentralización escolar en Italia, que introducida por los Decretos Delegados de 1974, nació por el concurso de, al menos, cuatro factores:

a) La exigencia de aligerar de sus competencias centralizadas al Ministerio de Educación, que se hizo insostenible con la expansión del sistema escolar. Hace tan sólo cuarenta años, el Ministerio de Educación todavía podía llamarse Ministerio de *Enseñanza primaria*. De hecho, el 84 por 100 de los alumnos del sistema escolar cursaba enseñanza primaria; el 9,2 por 100, enseñanza media o de preparación profesional y el 6,8 por 100, enseñanza secundaria superior.

En esta situación, la carga más pesada correspondía a la enseñanza primaria, ya que el resto del sistema no representaba más de un centenar de unidades escolares que el funcionario responsable podía seguir directamente, casi «una por una».

Con la expansión cuantitativa registrada en el decenio de 1960, la realidad escolar italiana sufrió un profundo cambio y el Estado se encontró ante una máquina demasiado compleja para que pudiera gestionarla únicamente desde el Ministerio de Educación. Hasta tal punto fue así que este órgano central fue per-

(8) *Ibidem*, p. 18

diendo poco a poco el propio control y se llegó a una situación en muchos aspectos paradójica: la de un sistema formalmente centralizado, pero que, en la realidad de los hechos, estaba abierto a todas las experiencias innovadoras, de forma que «dos unidades escolares italianas no parecían más semejantes entre sí de lo que podrían serlo dos escuelas inglesas o norteamericanas» (9).

b) La exigencia de una transformación *cualitativa* del sistema, que no podía contenerse ya en la restringida lógica de la uniformidad prescriptiva. A finales del decenio de 1960 se registró en Italia, con los primeros fenómenos de descongestionamiento, un desarrollo del sistema escolar cuantitativamente «sosegado» en comparación con las dos décadas precedentes (en la enseñanza primaria se produjo, de 1981 a 1986, una disminución en las matrículas del 22,4 por 100; en la enseñanza media, del 6,5 por 100, y en la Universidad del 1,2 por 100; sólo en la enseñanza secundaria se registró un aumento de 7,4 por 100).

Ahora bien, a esta disminución de la tensión cuantitativa se contrapuso («un aumento de las tensiones cualitativas, objetales, que se manifestaban cada vez más en comportamientos de arbitraje de la familia, en la elección de la escuela pública, de una sección en particular y del enseñante deseado por los hijos, como también en el recurso a otras fuentes de formación (de tipo privado o extraescolar)» (10).

Este impulso hacia la calidad se observó en todos los sectores de lo social: «Arrastra hacia arriba la propia formación, en el sentido de que también aquí es cada vez más aplicable el principio de que no hay mercado para la mediocridad» (11).

c) La conciencia de un retraso de la escuela en el proceso de *democratización* iniciado con la elección a favor de la autonomía, propiciada por nuestra Constitución, y la convicción de que muchos problemas de gran importancia pedagógica y social (el problema de la igualdad en el ámbito educativo, la integración y la recuperación de los minusválidos, etc.) no podían resolverse ya a través de medios exclusivamente *escolares*, sino que exigían una sensibilidad diferente y una mayor participación de la más amplia comunidad social.

d) Un clima muy sensible al debate ideológico-político que en aquellos años llegó a poner en discusión la propia legitimidad de la escuela como institución. En unas jornadas celebradas en Nápoles en 1974 sobre la «sociedad educadora» se preguntaba si existía una alternativa a la llamada «muerte de la escuela». La convicción general era que esa alternativa existía y debía buscarse en una nueva vinculación entre las instituciones educativas y la sociedad, no eliminando a las

(9) Allulli, G., «Autonomia nella scuola e centri di qualità». *Annali della Pubblica Istruzione*, 32, 2/3, 5-6-87.

(10) Delai, N., «1981-1987: La scoperta della molteplicità». *Annali della pubblica Istruzione*, 33, (2-3), 1987, p. 160

(11) *Ibidem*, p. 160

primeras, sino remodelándolas en un marco más amplio de iniciativas, formales e informales, resultantes de una participación social conforme. Con esta última se pretendía combatir, en particular, los tres aspectos siguientes de nuestra tradición: el aislamiento de la escuela respecto de la sociedad, su burocratización administrativo-didáctica y su instrumentalización de clase.

Los Decretos Delegados de 1974 dieron respuesta a todas estas exigencias, pero la inspiración de fondo seguía procediendo de nuestra Constitución (de hecho, estas disposiciones no transformaron la escuela como institución del Estado en una institución de la comunidad local, ni los órganos colegiados nacidos con ella son órganos representativos de las comunidades, «sino más bien órganos del Estado que se caracterizan por su composición y el hecho participativo»)(12).

EL SISTEMA ESCOLAR ITALIANO

El sistema escolar italiano nació, oficialmente, en virtud de la Ley Casati de 1859 (inmediatamente después de haberse conseguido la unidad nacional, cuando «hecha Italia, se trataba de hacer a los italianos»), con un fuerte carácter centralizador. Ese carácter permaneció inalterado hasta la adopción de los Decretos Delegados de 1974, aun cuando la Constitución republicana, adoptada en 1948, sancionase ya los principios de autonomía de las escuelas y de libertad de enseñanza. En la actualidad está regulada por unas normas inspiradas en el principio de la «autonomía participada», introducida en virtud de los citados Decretos y cuyo aspecto más destacado consiste en que devuelve el gobierno de la escuela, en lo que se refiere a algunas funciones importantes, no sólo al cuerpo docente, sino también a representantes de otros sujetos sociales, democráticamente elegidos.

El sistema se articula de la siguiente manera:

1) *Enseñanza preescolar*: Acoge a los niños de los tres a los seis años y no tiene carácter obligatorio. Está dividida en *secciones*, a cada una de las cuales están asignados dos docentes. En Italia surgió por iniciativa privada (los «asilos» de Ferrante Aporti de principios del siglo pasado tenían un carácter predominantemente de guardería, pero a principios de este siglo, con Rosa y Carolina Agazzi, asumen ya un carácter de escuela, aunque sea de escuela *maternal*, es decir, que debe confiarse a docentes que sean mujeres), y todavía hoy es en parte privada. Mediante la Ley número 444 de 18-3-1968 se estableció también la *enseñanza preescolar estatal*, que tuvo una rápida difusión, aún hoy en aumento, hasta aventajar a la privada, desde el punto de vista cuantitativo además del cualitativo.

Según dicha Ley, «esta enseñanza se propone fines de *educación*, de desarrollo de la personalidad infantil y de ayuda y preparación para la escolaridad obligatoria, integrando el trabajo de la familia» (art. 1). En 1969, el Ministerio de Educa-

(12) Martínez, G., *op. cit.*, p. 232

ción adoptó las *Orientaciones didácticas* (es decir, indicaciones de principio, no verdaderos programas), en las que se precisaba que esos fines le «confieren una función educativa autónoma, dirigida ante todo a promover el desarrollo armónico del niño y que, en virtud de la maduración así conseguida, la hacen también preparatoria para la escolaridad obligatoria, sin por ello anticiparla». Recientemente, una comisión de expertos, designada por el Ministro de Educación, ha elaborado unas nuevas *Orientaciones* en las que se refuerza el carácter de *enseñanza* de este primer nivel educativo.

Los docentes de la enseñanza preescolar, privada o pública, siguen formándose en la *Escuela de Magisterio*, que ofrece una formación con una duración de tres años (después de la enseñanza obligatoria), pero para obtener el diploma deben completar un año de *aprendizaje* en las secciones de la enseñanza preescolar.

2) *Enseñanza primaria*: Es el primer nivel de la escolaridad obligatoria, tiene una duración de cinco años (acoge a los niños de seis a los once años) y es gratuita. Todavía está regida por disposiciones normativas que se remontan al Texto Único y al Reglamento General de 1928 (por tanto, dictadas en pleno período fascista), a pesar de los importantes cambios introducidos con los Decretos Delegados de 1974 y, más recientemente, con la Ley 148 de 5-6-1990.

La jornada es de cuatro horas a lo largo de unos diez meses de escuela y está articulada en *grados*, a cada uno de los cuales resulta asignado —hasta la adopción de esta última Ley— un solo docente.

La preparación para el ejercicio de la profesión en la enseñanza primaria sigue impartándose en los *Institutos de Magisterio*, que son escuelas secundarias que ofrecen una formación con una duración cuatrienal —inferior en un año, al igual que los Liceos artísticos, a la de las demás escuelas secundarias—.

En los últimos decenios ha aumentado el número de escuelas de enseñanza primaria que aplican el principio denominado *tiempo completo*; es decir, que prolongan la actividad escolar en las horas de la tarde, enriqueciendo el programa con actividades de complemento y enseñanzas especiales que se confían a enseñantes adjuntos.

Mediante el Decreto del Presidente de la República de 1985 se adoptaron nuevos *Programas* didácticos (sin duda, de los más avanzados de Europa) con los que se renovaron los contenidos didácticos de este nivel de enseñanza, tanto en términos de adecuación epistemológica a los desarrollos más recientes del saber real como en lo que se refiere a la apertura a nuevas materias: lenguas extranjeras, educación en el ámbito del sonido y la imagen, educación motriz, etc.

Otro elemento novedoso, respecto a los programas escolares anteriores, en vigor desde 1955, lo constituye el enfoque decididamente *laico* de la enseñanza: La religión católica deja de ser el «fundamento y corolario de toda la obra educativa», aun cuando se reconozca «el valor de la realidad religiosa como un dato histórico, cultural y moralmente encarnado en la realidad social en que

vive el niño». En virtud de esta orientación, el Estado, si bien sigue garantizando la enseñanza de la religión católica, garantiza también el derecho a *no servirse* de dicha enseñanza y se compromete a satisfacer las exigencias de grupos de otras religiones.

Desde una perspectiva más estrictamente didáctica y de organización, las novedades más importantes contenidas en los nuevos programas han encontrado las condiciones necesarias para su aplicación en la decisiva y, en muchos aspectos, histórica Ley de 5-6-1990, en la que se aprovecha al máximo la autonomía profesional de los docentes.

Los nuevos programas requieren una ampliación del tiempo de escuela para los alumnos y, con la nueva Ley, las actuales veinticuatro horas semanales pasan de un mínimo de veintisiete o treinta (al iniciarse la enseñanza de la segunda lengua) a un máximo de cuarenta en las escuelas que aplican el *tiempo completo*.

Los nuevos programas exigen una organización más flexible y una utilización mejor de los docentes. Con la nueva Ley queda sancionada la superación del enseñante único: desde los primeros grados, los alumnos entran en relación con tres docentes, por lo menos, con prevalencia temporal de uno de ellos en los dos primeros grados.

Los nuevos programas exigen un currículo formativo más rico y orgánico y, con la nueva Ley, el Colegio de los docentes podrá decidir la agrupación de las materias de estudio en *ámbitos* disciplinarios sobre la base de criterios fijados por el Ministerio de Educación. Y así sucesivamente.

Pero hay que reconocer que ya antes de la nueva ley y de los nuevos programas, la enseñanza primaria demostró una indudable primacía sobre todas las demás enseñanzas por la mayor vivacidad del debate interno y los esfuerzos concretos realizados para mejorar los principios y las modalidades de la praxis educativa. Baste pensar en el número de experiencias realizadas en los últimos años (que sólo en el curso escolar 1985/1986 afectaron a unos 16.000 alumnos y 1.500 docentes) y en la siempre creciente demanda de actualización.

Enseñanza media: Es el segundo nivel de la enseñanza obligatoria, y también el último en tanto no se lleve a cabo la reforma de la enseñanza secundaria, con la que se prevé ampliar la escolaridad obligatoria hasta los dieciséis años. Acoge a los niños de once a catorce años y es una institución reciente: se creó mediante la Ley de 1962, con la que se daba cumplimiento al principio constitucional que establecía una educación completa para todos de, al menos, ocho años.

La importancia de esta Ley radica no sólo en que aplaza las elecciones escolares y profesionales y garantiza una mayor justicia social, sino también en que establece una inversión de la tendencia del recorrido histórico: la enseñanza media no es ya el ciclo preparatorio para la enseñanza secundaria y, por tanto, para la Universidad, sino que tiene una función educativa autónoma y representa una

nueva ampliación de los procesos de maduración y promoción de la personalidad iniciados en los niveles escolares anteriores.

Ahora bien, desde la Ley constitutiva hasta hoy se han adoptado algunas importantes disposiciones con las que se ha conseguido una mayor adecuación del sistema originario a los principios de la formación y la orientación, en los que basaba su constitución.

El latín, que inicialmente era opcional, se suprimió después por completo; la educación técnica y la musical, previstas como obligatorias sólo en los primeros grados y como facultativas en el segundo y el tercero, se han hecho obligatorias en los tres grados; los criterios de evaluación, que en el sistema originario seguían teniendo el carácter selectivo y de clase de la escuela precedente, se han adecuado, con la introducción de la *ficha de evaluación*, a las exigencias de la nueva realidad escolar, se han hecho más democráticos y *formativos* y, por tanto, más abiertos a los aspectos no rigurosamente mensurables del comportamiento y del aprovechamiento de los alumnos; la programación, anteriormente predeterminada y rígida, se ha hecho más flexible e individualizada con la Ley 517 de 1977.

Con esta última Ley y con los nuevos programas adoptados en 1979, también el horario de actividad escolar se ha hecho más flexible: ciento sesenta horas anuales, equivalentes a cinco semanas y media o a treinta y dos jornadas escolares de cinco horas, pueden utilizarse libremente para actividades de complemento o apoyo.

A partir del curso escolar 1984/1985 entró en vigor un nuevo modelo de *tiempo prolongado*, en sustitución de las anteriores experiencias postescolares de tiempo completo y de actividades complementarias libres. Este modelo suponía la adición de seis a diez horas de actividades escolares, aparte del horario obligatorio, que debían dedicarse ya fuera a la enseñanza de nuevas materias no previstas en el currículo, ya a mejorar la didáctica de las que formaban parte del mismo.

Ahora bien, las escuelas de enseñanza media pueden poner en práctica otras iniciativas de experimentación, aparte de las de tiempo prolongado, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 3 del Decreto del Presidente de la República 419 de 1974, que prevé también experiencias innovadoras en materia de organización y estructuras. No obstante, su realización sólo se autoriza en el caso de que los problemas planteados en un determinado contexto sociocultural no puedan resolverse mediante el modelo del tiempo prolongado.

La enseñanza media se sanciona con un certificado de estudios (*licencia media*), que es la condición para el acceso a la escuela secundaria superior y que se obtiene después de un examen que comprende, además de pruebas escritas y orales sobre las materias de estudio, un *coloquio interdisciplinar* con el que se evalúa el grado de maduración global alcanzado por el alumno.

La preparación profesional de los docentes se imparte en las instituciones universitarias y es común a todos los docentes de las escuelas superiores

(está en proyecto un curso de especialización *para licenciados*, de carácter más profesional).

Enseñanza secundaria: Consta de varios canales formativos, cada uno de los cuales tiene sus propias finalidades específicas y sus propios programas, y constituye la única enseñanza que mantiene una estructura básicamente inalterada desde la reforma Gentile de 1923. Se accede a ella sin examen previo, únicamente con el título de enseñanza media, y tiene una duración quinquenal, a excepción de los Institutos de magisterio y los Liceos artísticos, en los que comprende cuatro años, y las Escuelas de magisterio, en las que se limita a tres.

Al no llevarse a cabo su reforma, que desde hace varios años ha constituido el centro de encendidos debates y ha sido objeto de distintas propuestas que no han logrado aún el consenso de las fuerzas políticas representadas en el Parlamento, se han adoptado disposiciones parciales con las que se han corregido algunas de las irregularidades más patentes: la igualación, en términos de duración global, de los *Institutos técnicos* y los *Institutos profesionales* con los demás tipos de enseñanza secundaria (desde el Instituto de magisterio y el Liceo artístico, mediante al realización de un año de complemento); y la adopción de procedimientos más simplificados para los exámenes de fin de estudios, una vez concluidos los cinco años de rigor.

La enseñanza secundaria se articula en tres grandes sectores, cuyas diferencias iniciales se han atenuado notablemente con la liberalización del acceso a la Universidad:

1) *Sector de la enseñanza clásica, científica y de magisterio*, que comprende el *Liceo clásico*, el *Liceo científico* y el *Instituto de magisterio*. En el primero predominan los estudios humanísticos, el segundo está más orientado al aprendizaje de las disciplinas científicas y el tercero se reserva específicamente a la formación profesional y cultural de los futuros docentes de enseñanza primaria.

2) *Sector de la enseñanza técnica y profesional*, que comprende los *Institutos técnicos* y los *Institutos profesionales*. Los primeros tienen como finalidad la preparación para el ejercicio de algunas profesiones técnicas y administrativas en el campo del comercio, la industria, la agricultura y la navegación; los segundos, derivados de las escuelas técnicas de artes y oficios, ahora abolidas, se orientan más al ejercicio de actividades prácticas de nivel ejecutivo en los sectores agrario, industrial, y artesanal, hostelero, etc.

3) *Sector de la enseñanza artística*, que comprende los *Liceos artísticos*, los *Institutos de arte* y los *Conservatorios de música*. Los primeros, de duración cuatrienal, tienen como objeto la enseñanza de la pintura, la escultura, la decoración y la escenografía, así como el estudio de los materiales artísticos y la cultura general; los segundos, de duración quinquenal, están más especializados en las aplicaciones del arte en la industria; y los terceros se dirigen a proporcionar una formación técnica.

ca y artística a los futuros músicos (el período de estudios varía de cinco a diez años y se articula en dos ciclos, uno inferior y otro superior).

De acuerdo con el proyecto de Ley, que ya ha sido aprobado, de una de las dos cámaras del Parlamento, la futura enseñanza secundaria debería unificar los distintos sectores en los que actualmente se articula y, por tanto, tener un carácter *unitario*, con un bienio común y la posibilidad, en el trienio sucesivo, de opciones relacionadas con estas cuatro orientaciones: artística, humanística, científico-tecnológica, ciencias sociales e información. El objetivo es ampliar la preparación general básica antes de iniciar (y después, durante) el aprendizaje de las materias denominadas profesionales.

Los motivos de divergencia entre las fuerzas políticas se centran precisamente en este punto, en la relación entre unicidad y diferenciación.

Universidad: Nace en el siglo XII con la «Escuela de Derecho» de Bolonia y la «Escuela de Medicina» de Salerno, que fueron las primeras de Europa, y representa históricamente el momento inicial de constitución de todo el sistema escolar: todos los niveles de enseñanza nacerán con funciones de preparación para la enseñanza universitaria.

A ella se accede sin examen previo (tras la liberalización del acceso), simplemente con el diploma de enseñanza secundaria, y tiene una duración que varía de los cuatro años (*Filosofía y Letras, Magisterio, Derecho, Economía y Comercio*, etc.) a cinco (*Ingeniería*) y seis (*Medicina*).

Hasta la adopción de la reciente Ley de reforma universitaria, la Universidad italiana mantuvo la ordenación establecida por la Ley Casati de 1859, y todavía sigue regulada por las normas recogidas en el Texto Unico de 1933. Dotada de autonomía administrativa y de personalidad jurídica pública, es un órgano de la Administración del Estado y tiene un carácter fuertemente centralizado y uniforme, tanto en la vertiente administrativa como en la didáctica.

Este carácter ha permanecido sustancialmente inalterado hasta la creación del *Ministerio de Universidades y de Investigación Científica y Tecnológica* (MURST), que ha establecido las condiciones para la reforma general de la universidad, en parte ya aprobada por las dos cámaras del Parlamento. Pero algunas disposiciones legales han permitido una aproximación gradual de las directrices y los principios inspiradores de esta reforma.

Entre ellas merecen recordarse: la liberalización de los accesos a la Universidad y, mediante la misma ley, la concesión a los estudiantes de la facultad de preparar planes de estudios personalizados, alternativos a los previstos por los estatutos de cada universidad (hoy, en gran parte, bajo los poderes de las Facultades); la creación de nuevas estructuras didácticas y de investigación (por ejemplo, los *Departamentos*, en los que confluirán gradualmente los actuales *Institutos*), de nuevos órganos de toma de decisiones (por ejemplo, los *Consejos de curso de licenciatura*), de figuras profesionales nuevas (el profesor *asociado*, en sustitución del existente, pero que, a diferencia de éste, tiene un *status* jurídico propio, y el *inves-*

tigador, que representa el primer escalón de la carrera universitaria); y la creación de *Registro de la investigación*, con tareas de recogida de información y ayuda a la preparación de los planes de desarrollo.

Con la constitución del *MURST*, estas disposiciones parciales encontrarán cumplimiento y carácter orgánico en cuatro importantes leyes, una de ellas ya definitivamente aprobada (Ley de *ordenación didáctica* de 31 de octubre de 1990) y tres pendientes de aprobación por una de las dos cámaras del Parlamento (Ley de *autonomía universitaria*, Ley de *derecho al estudio* y Ley de *programación del desarrollo*).

Entre las novedades más destacadas introducidas con la primera Ley cabe recordar las siguientes: *a)* el conjunto de títulos que puede expedir la Universidad se completa con el *Diploma universitario* (que se obtiene tras dos o tres años de estudios y cuyo objetivo es proporcionar «el nivel formativo exigido en áreas profesionales específicas» —art. 2—) y con la institucionalización del *Diploma de especialización* (que se obtiene tras la licenciatura y cuyo objetivo es formar «especialistas en sectores profesionales determinados» —art. 4—); *b)* la obligación de la Universidad de introducir en sus estatutos compromisos precisos en materia de actualización *profesional* de los docentes de todos los niveles de la enseñanza, aparte de los suyos propios (que hasta ahora se había dejado a la libre iniciativa de los docentes); *c)* la promoción de formas de colaboración, entre otras cosas mediante la celebración de convenios específicos con entes públicos y privados y la participación en «la planificación y la realización de actividades culturales y formativas promovidas por terceros» —art. 8— y *d)* la concesión a cada Universidad de la facultad de dotarse de su propio *Reglamento didáctico universitario*, con el fin de regular la ordenación global de los cursos y las actividades de formación y actualización prevista por la misma Ley.

La *autonomía* de la Universidad es el objeto específico de la segunda Ley, que, aprobada por el Senado el 7 de febrero de 1991, debe pasar ahora a la Cámara de los diputados para su aprobación definitiva. Es una ley de importancia —podría decirse que histórica (no menor a la de la Ley por la que se han introducido formas de autonomía participada en las escuelas)— que debería sancionar también en el plano institucional los principios enunciados por nuestra Constitución hace más de cuarenta años.

Entre las novedades más destacadas (en algunos aspectos, influidas por la protesta estudiantil de 1990) se encuentra la ampliación de la autonomía en todas las cuestiones de importancia fundamental para la Universidad; en particular la definición de su propio estatuto (*autonomía estatutaria* —art. 3—), la determinación de su propio reglamento interno (*autonomía reglamentaria* —art. 4—), la elección de sus propias orientaciones didácticas (*autonomía didáctica* —art. 5—), la utilización de infraestructuras y fondos para la investigación, así como la aceptación de «financiaciones y aportaciones para investigaciones también orientadas a un objetivo y actividades de servicio en favor del Estado y de entes públicos y privados» (*autonomía de investigación* —art. 7—), la facultad de crear otras estructuras didácticas y científicas y de «promover consorcios abiertos a la participación de otras

universidades y entes públicos y privados, italianos, comunitarios, extranjeros e internacionales» (*autonomía organizativa* —art. 8—).

Con esta ampliación de la autonomía, completada con la Ley de programación (en virtud de la cual toda Universidad tiene la facultad de programar su propio desarrollo), se crean las condiciones para el cumplimiento de otro importante principio constitucional, según el cual debe garantizarse la igualdad en el acceso a la Universidad y la posibilidad de que los estudiantes capacitados y merecedores puedan alcanzar los más altos grados de estudio aunque se hallen privados de medios.

La Ley de «derecho al estudio» (que podría denominarse también Ley de la *autonomía de los estudiantes*) garantiza la realización de estudios (mediante actuaciones que incumben en parte al Estado, en parte a las regiones y en parte a la propia Universidad) e, igualmente, el disfrute de los servicios de enseñanza, con la puesta en marcha de cursos para estudiantes que trabajen, la apertura de laboratorios y bibliotecas por la tarde, la dispensa total o parcial de los gastos para los más merecedores, etc.

LA ENSEÑANZA NO ESTATAL

En el artículo 33 de la Constitución italiana se reserva un importante lugar a la enseñanza no estatal, al reconocerse el derecho de los entes privados a establecer escuelas e institutos de educación y a solicitar la igualdad con los estatales. La condición para ello es que deben respetarse algunas obligaciones y no acarrear gastos ni cargas al Estado.

Pero el contenido de este artículo de la Constitución sigue siendo uno de los más controvertidos.

Según una determinada orientación, interesada en legitimar desde el punto de vista jurídico la intervención financiera del Estado en el sector escolar privado, dicho reconocimiento equivale a admitir una situación de *indiferenciación* por parte del Estado entre escuelas privadas y estatales, ya que las primeras pueden *sustituir* a las segundas allí donde el Estado no pueda instituir, por alguna razón, sus propias escuelas.

En realidad, la interpretación más acreditada de este artículo es que la facultad que el Estado otorga a los entes privados no constituye una obligación y no entra en contradicción con su preeminente responsabilidad en este campo. En efecto, en el artículo 33 *también* se dice que «la República dictará normas generales sobre la enseñanza e instituirá escuelas estatales para todos los niveles y ciclos» (apartado 2).

Hay, por tanto, una primacía del Estado en materia de enseñanza que no resulta comprometida por la facultad que éste otorga de crear escuelas privadas. Ahora bien, esta primacía confirma el tipo de monopolio que el Estado italiano tiende a ejercer en el ámbito de la enseñanza, que es un monopolio referido, so-

bre todo, a las normas generales y los principios: los entes privados pueden abrir escuelas siempre que se ajusten a dichos principios y normas generales.

POLICENTRALIZACIÓN EN LA GESTIÓN DE LA ESCUELA

Hasta finales del decenio de 1960, la gestión de la escuela se encontraba esencialmente centralizada en las *Inspecciones de estudios*, organismos dependientes del Ministerio de Educación con funciones de apoyo en materia de servicios en los niveles provincial y municipal.

Este sistema se ha ampliado enormemente con la aparición de otros centros de referencia político-administrativa, tanto a escala central como a escala local, y de otros organismos territoriales (*distrito escolar*, etc.). Actualmente en la gestión de la escuela participan:

- A escala nacional: el *Ministerio de Educación*, con sus distintas entidades (Direcciones Generales, Inspecciones, etc.).
- A escala regional: las *regiones*, las *Direcciones escolares regionales* y los *Institutos regionales de investigación y experimentación educativas* (IRRSAE).
- A escala provincial: las *provincias*, las *Inspecciones de estudios* y las *Direcciones provinciales de Hacienda*.
- A escala de distrito: los *distritos escolares*.
- A escala municipal: los *municipios* y las *escuelas*.

En esencia, participan en el gobierno de la escuela cinco niveles territoriales, que representan otras tantas áreas de poder: además del Ministerio de Educación, 20 regiones, 15 Direcciones escolares regionales, 17 IRSRAEs, 94 Inspecciones de estudios, 9.000 municipios y alrededor de 20.000 centros escolares.

Desgraciadamente, esta extrema complejidad del sistema de toma de decisiones no se ha visto correspondida por un nivel igualmente alto de funcionalidad, ya que a menudo se han establecido, antes de haber precisado suficientemente las tareas y los poderes de los distintos órganos, la conexión entre los mismos y los ámbitos territoriales de referencia organizativa.

Se ha creado así, una situación en la que estas áreas «han actuado muy a menudo de acuerdo con lógicas diferentes y siguiendo, principalmente, una línea conflictiva de refuerzo de las propias atribuciones» (13).

ORGANOS COLEGIADOS DE GOBIERNO DE LA ESCUELA

Con los Decretos Delegados de 1974 se instituyeron distintos *órganos colegiados* de gestión de la escuela; todos ellos, a excepción del *Colegio de los docentes* (reser-

(13) *Ibidem*, p. 124

vado exclusivamente al cuerpo docente), compuestos también por representantes de otros entes externos a la escuela. Entre los más importantes, cabe señalar los siguientes:

a) En los niveles de *Círculo didáctico* (que tiene competencia sobre las enseñanzas preescolar y primaria) y de *Instituto* (que tiene competencia sobre las escuelas de enseñanza secundaria, de I y II ciclos):

- *Consejo de curso* (en las enseñanzas media y secundaria) y *consejo intercursos* (en las enseñanzas primaria y preescolar): Se encargan de presentar propuestas al *Colegio de los docentes* en cuanto a la actuación didáctica y educativa. El componente externo está representado por un padre de los alumnos en las enseñanzas preescolar y primaria, cuatro padres en la enseñanza media, y dos padres y dos estudiantes en la enseñanza secundaria.
- *Colegio de los docentes*: Lo forman todos los docentes de una unidad escolar o instituto. Tiene poder deliberante en cuanto a la organización didáctica, la adecuación de los programas ministeriales a la realidad local, etc. Es el único órgano no abierto a representantes externos, en tanto que expresión de la *libertad* de enseñanza, confirmada también por el estado jurídico. Constituye, como se ha escrito, «una barrera contra ilegítimas “invasiones de campo”» y contra la «arrogancia de las incompetencias», que constituye el peligro que toda gestión social de la escuela lleva consigo (14).
- *Consejo de círculo* (enseñanzas primaria y preescolar) y *Consejo de instituto* (enseñanzas secundaria y media): Se ocupan de la organización y la programación de la actividad escolar. Están compuestos por catorce miembros; entre ellos seis padres en las enseñanzas preescolar, primaria y media y tres en la enseñanza secundaria. Cuenta con un presidente, que es un padre.

b) En los niveles de *distrito* y *provincial*:

- *Consejo de distrito*: Actúa a escala de *distrito*, una zona subprovincial con una población no superior a 100.000 habitantes (200.000 en las grandes ciudades). Es el órgano más abierto a componentes externos; sólo cuenta con 10 representantes del personal escolar, mientras que los representantes de otras categorías ascienden a 22: siete padres, ocho representantes de los sindicatos y otras fuerzas sociales y siete representantes de los municipios. Es la primera experiencia concreta de innovación del actual sistema de autonomías locales, ya que actúa no sólo como órgano administrativo, sino también como órgano *político* de gran potencialidad. Por sus dimensiones es el órgano que mejor podría responder a las siguientes exigencias en materia escolar: la presencia conjunta de todos los niveles (con exclusión de la Universidad y los Institutos de Arte) y orientaciones de la enseñanza, con el fin de garantizar el derecho al estudio; la adecuación de las estructu-

(14) Codignola, T., «I nuovi Decreti Delegati». *Sciola e Città*, 9, 1974.

ras, los programas y las metodologías a las exigencias del territorio; el disfrute directo y permanente de estructuras para la cultura, el deporte y el tiempo libre, de centros sanitarios y asistenciales, etc.

- *Consejo escolar provincial*: Es un órgano colegiado que actúa en coordinación con la Inspección de estudios y que cuenta, por ello, con una representación predominante de personal docente (el resto está constituido por representantes del mundo de la economía y el trabajo). Entre sus tareas se encuentra la de emitir dictámenes «vinculantes» a la Inspección de estudios y a la región sobre los planes anuales y plurianuales de desarrollo de las instituciones escolares y dictámenes «obligatorios» sobre la distribución de los fondos.

c) En el nivel nacional:

- *Consejo Superior de Educación*: Es el máximo órgano consultivo del Ministerio de Educación en todo lo relativo a los sectores de las enseñanzas primaria, secundaria y artística. Está compuesto por 71 miembros; todos ellos, representantes del personal, docente o no docente, a excepción de cinco miembros designados por el Consejo Nacional de Economía y Trabajo y del Ministro, que lo preside. Sus funciones son las estipuladas en el artículo 18 del D.P.R. 416 de 1974 y no todas ellas pueden inscribirse en el plano de la acción consultiva. Si sobre las cuestiones relacionadas con la política escolar y la gestión de la escuela formula propuestas y emite *dictámenes facultativos*, que no condicionan al Ministro ni a la Administración, sobre los actos que afectan al personal emite, según los casos, dictámenes *obligatorios* o incluso *vinculantes*. En este caso, la acción consultiva se asocia a una acción *garantizadora*, ya que está dirigida a proteger los derechos e intereses del personal ante la Administración.

LA FUNCIÓN DE INSPECCIÓN EN ITALIA

Esta función es la que ha registrado los cambios más profundos con los Decretos Delegados de 1974 y resulta de gran importancia tanto para comprender el espíritu de la Ley sobre la descentralización, como para garantizar el efectivo funcionamiento de la propia descentralización; de ser una pura función de *control* se ha convertido en una función de *promoción*, y de una pura función de comprobación de la correcta aplicación de las normas establecidas por la Administración ha pasado a ser una función de *interpretación* de los principios generales y las directrices de la política ministerial.

Se ha suprimido, en consecuencia, la figura del antiguo *inspector escolar* (todo lo más, órgano de mero control, directamente dependiente de la Administración de Educación) y se ha creado una nueva figura de inspector denominada, (en la Ley constitutiva), *técnica*, para expresar su no subordinación a los órganos de control de la Administración y su correspondencia a obligaciones más *profesiona-*

les de promoción y ayuda a las iniciativas, con vistas a mejorar la *calidad* del servicio educativo.

En la Ley número 477 de 1973 se le denomina también «experto profesional» y se sitúa en el punto de encrucijada entre la acción político-administrativa y la acción formativa y didáctica. Tiene funciones de interpretación crítica, por una lado, de los «múltiples procesos sociales y modelos de vida de nuestra época (que, en un estado de apertura de las fronteras y las economías, rápidamente se convertirá en multiétnica y que plantea problemas no sólo difíciles de resolver, sino incluso difíciles de detectar antes de que sea demasiado tarde) y, por otro lado, de los *resultados* educativos y formativos, siempre ignorados por nuestros (...) aparatos» (15).

Por ese motivo, a diferencia del antiguo inspector y del actual director administrativo, tiene un fuerte carácter deontológico y disfruta de una mayor *autonomía* profesional, con la que pueden ejercer funciones de *propuesta*, además de funciones de comprobación. En este sentido, la nueva figura del inspector tiene su razón de ser precisamente en un sistema de gestión descentralizada y representa un nuevo impulso para la propia descentralización, situándose, al igual que otras figuras directivas, como superación (también en el ejercicio de las funciones de comprobación) «de la asfixiante condición administrativo-burocrática de la escuela» (16).

Pero si se observa la situación actual de la función de inspección en Italia, hay que reconocer, como ya se ha dicho en varias ocasiones, que no es de las más encomiables: su repercusión en la vida de la escuela ha sido bastante inferior a la prevista en los objetivos que se habían fijado.

Por esta razón, uno de los puntos esenciales de la batalla entablada por los propios inspectores en favor de la función de inspección es que debe situarse «en una posición no “sospechosamente” equidistante de la administración y el ciudadano, no sólo y no tanto para establecer un parámetro imparcial de comprobación técnica del producto escolar, sino también y sobre todo para garantizar la indispensable posición de autonomía cultural que el cuerpo de inspección debe poseer en el delicadísimo ámbito de la actividad de promoción; si no queremos (...) que sobre sus aportaciones pese, desde su génesis, el “punto de vista” de la Administración» (17).

(15) Sansuini, S., «L'Ispettore “tecnico”». *Rivista dell'Instruzione. «Sistema formativo e produttività scolastica», 1*, Suplemento, 1990

(16) Vigilante, A., *Autonomia scolastica: Verso un più efficace modello di progettualità curricolare*. Informe presentado en Santa Giusta (Oristano), 18 de mayo de 1988

(17) Sansuini, S., «Una vittoria senza illusioni». *Rivista dell'Instruzione. «Sistema formativo e produttività scolastica», 1*, Suplemento, p. 10

LOS INSTITUTOS REGIONALES DE INVESTIGACIÓN Y EXPERIMENTACIÓN EDUCATIVAS

Representan la estructura sustentadora de la nueva ordenación organizativa (que, a escala nacional, cuenta también con el *Centro Europeo de Educación* y la *Biblioteca de documentación pedagógica*) introducida mediante el DPR 419 de 1974, con tareas «de apoyo y gestión (a escala regional) de los procesos de evolución de la actividad formativa de la escuela y de calificación didáctica y cultural de personal docente» (18).

Jurídicamente, estos Institutos son entes de *servicio* (en el sentido de que no son titulares de la función «sino del poder de prestación de servicios relativos a funciones que son y siguen siendo del Estado») (19), dotados de personalidad jurídica de derecho público y de autonomía administrativa y sujetos a la vigilancia del Ministerio de Educación.

Sus tareas son las que se estipulan en el Decreto constitutivo, es decir: a) recoger, elaborar y difundir la documentación pedagógico-didáctica; b) llevar a cabo estudios e investigaciones en el ámbito de la educación; c) promover y contribuir a la aplicación de planes de experimentación en los que colaboren varias instituciones escolares; d) organizar y aplicar iniciativas de actualización para el personal directivo y docente de la escuela; e) proporcionar asesoramiento técnico sobre los planes de experimentación, los programas, los métodos y los servicios de actualización cultural y profesional del personal docente y colaborar en la aplicación de las correspondientes iniciativas promovidas a escala local.

Para el cumplimiento de estas tareas (a las que podrían añadirse otra más directamente vinculadas con las exigencias de las regiones y las provincias, dichos Institutos cuentan prioritariamente con la colaboración de cátedras e institutos universitarios de la propia región o de otras regiones.

Están compuestos por un *Consejo de dirección*, un *Presidente* y un *Secretario*. El *Consejo de dirección* es el órgano deliberante y consta de quince miembros (cinco representantes del personal directivo y docente, tres representantes designados por la región, tres miembros elegidos por el Ministro de Educación entre seis nombres seleccionados por el Consejo Nacional de Educación y cuatro miembros elegidos por dicho Ministro entre ocho hombres propuestos por el *Consejo Universitario Nacional* -CUN-). El *Presidente* es elegido por el Consejo de dirección entre los miembros designados por el Ministro de Educación y detenta la representación legal del Instituto. El *Secretario* tiene varias funciones; en su mayoría, las reconocidas por cada estatuto.

La experiencia de estos Institutos en los últimos años y las dificultades que todavía encuentran para constituirse en centros de autogestión de las necesidades de la escuela confirman un principio que puede considerarse paradigmático

(18) Martínez, G., *op. cit.*, p. 139

(19) *Ibidem*, p. 127

de toda reforma orientada hacia la descentralización: que no se puede innovar simplemente introduciendo la innovación (por ejemplo, mediante una ley) y que no hay reformas reales si no se empieza, antes y simultáneamente, a trabajar en la dirección de dichas reformas.

En efecto, las recientes experiencias de introducción de la democracia en la escuela demuestran que: *a)* donde la democracia funciona, ya había nacido antes por iniciativa de la propia escuela y bajo el impulso de problemas reales y necesidades efectivas de innovación (por ejemplo, los *Teacher's Centres* en los países anglosajones); *b)* donde todavía no funciona, no existía tampoco una democracia, al menos en lo que se refiere a los modos de pensar la escuela y las costumbres.

PROYECTO DE LEY SOBRE LA AUTONOMÍA DE LAS ESCUELAS

Es importante hacer referencia a este Proyecto de ley, tanto porque representa un balance de la descentralización, tal como se ha aplicado en las escuelas y como se prevé que pueda ser, una vez suprimidos los obstáculos de distinta naturaleza que hasta ahora han impedido su completo funcionamiento; como por haber servido materialmente al Ministerio de Educación para la elaboración de una encuesta de comprobación del grado de «efectiva disponibilidad de los institutos para llevar a cabo un proceso de autonomía», ya que en muchos aspectos éste ha sido precisamente el principal obstáculo a la propia autonomía.

Se ha encargado de la dirección de la investigación el *CESED (Centro de Servicios Didácticos)*, por cuenta del Ministerio de Educación, tomando como inspiración de base la convicción de que «las nuevas competencias que la autonomía lleva consigo exigen un salto cualitativo tanto en la conciencia como en el comportamiento de los operadores escolares y de los propios usuarios» (20) que, obviamente, no puede producirse «de una forma mecánica», solamente por el hecho de adoptar una legislación en la materia.

En efecto, si bien «el modelo centralizado y burocrático de la escuela italiana está ya claramente agotado, lo que contribuye a crear una exigencia de cambio en quienes se sienten cada vez más mortificados en el ejercicio de su profesión, también es cierto que la actual mentalidad profesional se ha construido en gran medida sobre este modelo; lo que implica inevitablemente la existencia de resistencias a las innovaciones o de temores ante los nuevos ordenamientos normativos: una dificultad objetiva, en suma, para renovar una mentalidad sedimentada en el tiempo (21).

La encuesta se ha elaborado teniendo presentes y formulando preguntas sobre los puntos más destacados del Proyecto de ley, que pueden resumirse de la forma siguiente:

(20) *Ministerio de Educación*. «Stato di effettiva disponibilità degli istituti a realizzare un proceso di autonomia». *La Documentazione Educativa*, 6. Roma, Nueva Serie, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1991, p. 5

(21) *Ibidem*, p. 5

1) Se amplia la *personalidad jurídica* a los institutos y escuelas de todos los niveles y ciclos. Esto quiere decir que, en virtud de esta Ley, dichos institutos y escuelas gozarán de plena autonomía administrativa, financiera, organizativa y didáctica. Se reconoce al *Colegio de los docentes* la facultad de modificar los planes de estudios nacionales, en lo que se refiere tanto al contenido como al horario de desarrollo: el horario global puede reducirse o ampliarse hasta un máximo del 20 por 100 y pueden introducirse nuevas materias hasta un máximo del 10 por 100 del horario global asignado.

2) El *Consejo de círculo* y el *Consejo de instituto* pueden celebrar, sobre la base de propuestas presentadas por el Colegio de los docentes, convenios: a) con otras escuelas, con el fin de llevar a cabo iniciativas de carácter educativo, formativo y deportivo; b) con la región, los IRRSAEs, las universidades, etc., con el objetivo de obtener la colaboración de expertos; y c) con las entidades locales, «para la prestación y gestión de los servicios que los propios entes están obligados a prestar» (art. 3).

3) Se reconoce a cada unidad escolar la facultad de gestionar de forma autónoma los ingresos existentes (los del Estado deben garantizar unas condiciones de igualdad en las prestaciones esenciales) y de buscar nuevos ingresos mediante convenios con terceros, tasas de inscripción, contribuciones a cargo de los estudiantes, contribuciones por los cursos postsecundarios (únicamente en las escuelas de enseñanza secundaria), etc.

4) Se admite (por primera vez) cierta movilidad de los docentes por exigencias relacionadas con los cambios que deben introducirse en el plan de estudios nacional y, más general, con la experimentación: cada Consejo de círculo o de instituto podrá llamar a docentes titulares, en servicio en otras escuelas de la misma provincia, en una medida no superior al 15 por ciento de la plantilla global (de la unidad escolar afectada).

5) Se refuerzan y amplían las condiciones de autonomía vinculadas al ejercicio de la función de inspección, la cual, según el proyecto, «contribuye, entre otras cosas mediante comprobaciones expresas, a la evaluación de los resultados obtenidos en lo que se refiere a la realización de los objetivos de enseñanza y formación, con especial atención a los definidos por las escuelas» (art. 11).

6) La Administración escolar central únicamente conservará tareas de programación, coordinación y promoción, mientras que todas las funciones administrativas serán encomendadas a la Administración periférica.

La *encuesta*, elaborada tanto para determinar las actitudes ante estas novedades (fundamentalmente sobre los cuatro temas siguientes: la autonomía general o su aplicación, la autonomía organizativa, la autonomía didáctica y la autonomía financiera) y las posibles sugerencias, como para conocer la opinión sobre el estado actual de las cosas, ha sido formulada a una muestra representativa de:

todas las zonas de Italia (Norte-Centro-Sur), todas las categorías profesionales (decano, directores, docentes y secretarios) y todos los niveles de enseñanza (primaria, media y secundaria superior).

De los resultados se desprende «un interesante escenario que pone en duda muchas opiniones y obliga a revisar algunos “tabúes” existentes en el debate público» (22). En general, y prescindiendo de las diferencias surgidas respecto de algunos puntos entre decanos y docentes, entre distintos niveles de enseñanza y entre distintas áreas geográficas, una fortísima mayoría del personal escolar tiende a considerar «excesivamente centralizado el proceso de toma de decisiones del sistema escolar italiano» (23) (esta mayoría es más importante en el Norte y en la enseñanza primaria, donde se registra una mayor sensibilidad respecto del aumento de autonomía de las escuelas).

Es predominante la inclinación por una ampliación de la autonomía a través de un proceso *gradual* que parta de la efectiva disponibilidad de cada escuela; lo que apoya la convicción de que dicha disponibilidad «es el elemento decisivo para el éxito de una innovación efectiva» (24). Según los autores de la investigación, este dato se corresponde con los obtenidos en encuestas realizadas en otros países, como Dinamarca y los Países Bajos, donde se ha demostrado a menudo que la autonomía, que existe desde hace más tiempo, es «una etiqueta vacía cuando no encuentra una correspondencia explícita en un personal directivo y docente fuertemente motivado y preparado para la innovación» (25).

El apoyo a la hipótesis de celebración de convenios con otros entes es general, aunque mayor en el Norte; lo que se interpreta como «un claro signo de apertura de la escuela a todo lo que rebasa su mundo» (26). Un dato interesante es que una clara mayoría considera que la celebración de los convenios debe confiarse a los órganos colegiados de círculo o de instituto; lo que refleja una actitud favorable al aprovechamiento de estos órganos, que, se espera, puedan funcionar «como auténticos consejos de administración de la empresa escuela» (27).

Sólo una minoría (ligeramente mayor en las escuelas del Sur) considera que la relación entre la iniciativa económica y la actividad educativa constituye «una arriesgada mezcla». Pero, en general, se observa una interesante apertura mental hacia colaboraciones permanentes con organismos externos a la escuela. La exigencia que emerge consiste en que se salvaguarde la función educativa y cultural de la escuela, evitando al mismo tiempo su separación del territorio.

Se observa una mayor diferenciación en lo que se refiere al tema de la autonomía didáctica. A un discreto asentimiento sobre la posibilidad de que el Cole-

(22) *Ibidem*, p. 17

(23) *Ibidem*, p. 17

(24) *Ibidem*, p. 20

(25) *Ibidem*, p. 20

(26) *Ibidem*, p. 21

(27) *Ibidem*, p. 32

gio de los docentes tenga más libertad para modificar el horario de cada materia e introducir nuevas materias corresponde cierta desconfianza respecto de la hipótesis de modificar el currículo más allá del 10 por 100. Esto podría significar que, para la mayoría, el actual currículo necesita más cambios cualitativos que cuantitativos.

En cuanto a los sujetos de la autonomía didáctica, resulta claro para todos que «ni el decano ni el Consejo de instituto deben intervenir en la programación didáctica» (28). Las diferencias surgen sobre la cuestión de si debe confiarse al docente individual o al colegio. En todo caso, la función didáctica específica corresponde a los enseñantes, mientras que sólo se reconoce al Ministerio el derecho de «establecer los objetivos generales» (29).

Uno de los puntos críticos del cuestionario es el referente a la evaluación de los resultados de la actividad global de las escuelas jurídicamente autónomas y, en particular, la pregunta relativa a quién debería llevarla a cabo. El porcentaje más alto (33,47 por 100) la confía al Colegio de los docentes, mientras que un porcentaje ligeramente inferior (28,75 por 100) la encomienda al Cuerpo de inspección. Es significativo que queden excluidos tanto los decanos y los directores como los Consejos de círculo y de instituto; y todavía más significativo es que ascienda al 20,99 por 100 el porcentaje de quienes pretenden la participación de los propios usuarios en la evaluación del servicio escolar. En conjunto, se tiende hacia un sistema autocontrolado a través del «libre juego de sus componentes» (30).

En cuanto al problema de a quién corresponde la toma de decisiones en materia de autonomía organizativa del trabajo escolar, las respuestas ponen de manifiesto un predominio, aunque no muy claro, a favor del decano (o el director didáctico) y del Colegio de los docentes, seguidos por los Consejos de círculo o de instituto. Se confirmaría así la tendencia a privilegiar estas figuras cuando se trata de problemas de didáctica.

Con respecto a la autonomía financiera, se observa cierta cautela en cuanto al uso diferenciado por parte de cada escuela de los ingresos y sus fuentes. Se registra un claro apoyo a que los ingresos procedan de varias fuentes, pero también un importante rechazo a actuar sobre algunos ingresos, como los de las familias, a través de las tasas escolares. Se pone de manifiesto una orientación (62,12 por 100) a favor de contribuciones procedentes de terceros a través de convenios o donaciones, pero con cierta tendencia a no aceptar que organismos y entes externos puedan entrar, asimismo en una relación de tipo «empresarial» con la escuela (que, para el 54,04 por 100 de los encuestados, «no debe poner en venta servicios profesionales internos o productos didácticos») (31).

(28) *Ibidem*, p. 27

(29) *Ibidem*, p. 28

(30) *Ibidem*, p. 29

(31) *Ibidem*, p. 34

Hay, pues, cierta disponibilidad a abrirse al mundo económico, pero existen igualmente resistencias a entrar en una arriesgada actividad «mercantil» (32). En general, según la opinión de los directores de la investigación, de las respuestas a este punto «la escuela sale confirmada como servicio social, sin excluir por ello la posibilidad de introducir algunos elementos que le atribuyan cierto “carácter empresarial”» (33), al menos en lo que se refiere a la búsqueda de fondos.

Donde no resulta deseable una mayor autonomía es en lo relativo a la facultad, sugerida por el modelo inglés, de que los institutos y las escuelas puedan decidir de forma autónoma la contratación o el despido del personal docente. Ahora bien, en respuesta a una pregunta sobre la posibilidad de llamar a docentes de otras escuelas, la gran mayoría se decanta a favor de una mayor liberalización de la contratación de personal.

Los datos más interesantes se refieren a la viabilidad de una reforma del sistema escolar en el sentido de una autonomía efectiva. Sobre este punto, resulta bastante homogénea la exigencia de una autonomía real, especialmente en los planos organizativo y financiero, y de una importante ampliación de los poderes en lo referente a la toma de decisiones de los distintos órganos colegiados siempre que se reúnan las siguientes condiciones:

a) La aplicación de la autonomía se introduzca «de una forma gradual, y no sólo en sentido cuantitativo (primero algunas escuelas de muestra y después, paulatinamente, las demás) sino también cualitativo. En efecto, parecería contradictorio al propio principio de la autonomía imponer de forma centralizada unos plazos concretos y un modelo único para la puesta en práctica de la autonomía, que los operadores escolares fácilmente podrían percibir como algo externo, calado desde lo alto, ante lo que adoptar una actitud defensiva» (34).

b) La disponibilidad de principio se desarrolle y concrete «a través del estudio y la proposición de las ventajas que podrían derivarse para los enseñantes» (35). En efecto, está claro que «todo cambio implica nuevas cargas de trabajo que deben reconocerse y recompensarse de algún modo» (36).

c) Se lleve a cabo una significativa reforma de los órganos colegiados de modo que se conviertan, de acuerdo con el espíritu de la Ley constitutiva, en «el sujeto privilegiado al que atribuir los procesos de toma de decisiones en una escuela autónoma» (37).

El punto abierto en toda esta cuestión es que esa exigencia de colegiación en la toma de decisiones no es fácilmente conciliable «con la necesidad de eficiencia que dichos procesos exigen» (38). Pero hay que tener presente que no se puede

(32) *Ibidem*, p. 34

(33) *Ibidem*, p. 34

(34) *Ibidem*, p. 38

(35) *Ibidem*, p. 38

(36) *Ibidem*, p. 38

(37) *Ibidem*, p. 39

(38) *Ibidem*, p. 39

asimilar la institución escolar a otros tipos de empresa «cuyo grado de productividad es fácilmente medible» (39).

Hay que ser conscientes de que, desde esta perspectiva, la escuela es *diferente*, al menos en el sentido de que aquello que en otras empresas constituyen una condición de productividad y eficiencia en relación con otros objetivos, en la escuela es ya un valor en sí mismo y, sin duda, el indicador de calidad más importante de todos: «Si no se respeta esa “diversidad”, cualquier innovación, aunque esté animada por buenas intenciones, no podrá sino perjudicar a la escuela que pretende contribuir a renovar» (40).

PLAN ANUAL DE ACTUALIZACIÓN: CRITERIOS GENERALES

La actualización profesional se contempla como condición para «la realización efectiva de todas las potencialidades que llevan consigo las funciones de inspección, dirección y docencia», como se lee en la Circular ministerial de 18 de mayo de 1990, que confirma así una profesionalidad que debe adecuarse a las tareas que la ley le ha asignado.

Por este motivo, la actualización se imparte de forma que el personal que debe actualizarse «sea el auténtico protagonista del acontecimiento educativo», no sólo «tomando nota» de las novedades registradas en el campo del conocimiento, sino también participando en la investigación y la innovación didáctico-pedagógicas».

Las universidades mantienen su papel de «estructura de considerable importancia» (Ley 9-5-89), como sedes privilegiadas de la investigación y centros de elaboración y difusión del conocimiento. Pero las escuelas siguen siendo la sede natural de la aparición y la definición de las «necesidades formativas del personal» y, por tanto, «los objetos primarios de la actualización». En efecto, corresponde a los Colegios de docentes, individuales o asociados, definir los «programas anuales» de actualización sobre la base de las necesidades formativas de las unidades escolares concretas.

La novedad consiste en que la actualización es, ante todo, un objeto de *programación*. En este sentido, cada iniciativa de actualización, aunque sea expresión de la autonomía de las instituciones escolares individuales, debe formar parte «de un proyecto general (...) o, en todo caso, ser coherente con él». En efecto, el término «autonomía no puede (...) querer decir carencia de un proyecto común o ausencia de cualquier tipo de coordinación».

La existencia de un proyecto común es tanto más necesaria por cuanto existen otros ámbitos de intervención, aparte del estrictamente local (que es competencia de los Colegios de docentes individuales): un ámbito provincial, que es

(39) *Ibidem*, p. 39

(40) *Ibidem*, p. 39

competencia de las Inspecciones de estudios; un ámbito regional, que es competencia de los *IRRSAEs*, y un ámbito nacional, que tiene, sobre todo, intereses generales y es competencia del Ministerio de Educación.

Las áreas de intervención varían en función del grado de generalidad de los intereses que deban satisfacerse, pero los fines son «concurrentes».

Naturalmente, la existencia de una pluralidad de entes institucionales plantea el problema «de la coordinación y, más en general, de la programación de la acción de conjunto». Con tal fin, la Administración central debe conocer las iniciativas en cuanto a los proyectos de los demás niveles, para evaluarlas y tenerlas en cuenta a la hora de elaborar sus propios planes de actuación.

Es posible construir así un «sistema» unitario, de elaboración «circular» de proyectos, en el que cada nivel institucional se convierte en el «punto de partida de proyectos transmisibles al nivel siguiente y el punto de llegada de los flujos de iniciativas emprendidas en los demás niveles», en una perspectiva de finalidades «si no unívocas, al menos dotadas de suficiente complementariedad».

PUNTOS DÉBILES Y PUNTOS FUERTES DE LA POLÍTICA ESCOLAR EN ITALIA

Una de las limitaciones de la política educativa en Italia es la carencia de una «estructura de control» del sistema capaz de proporcionar información y datos a los responsables de la toma de decisiones, a pesar de que la exigencia de que ésta se sirva de este importante instrumento es advertida y reconocida cada vez más abiertamente por todos. El control del sistema es «esencial si se quiere dirigir el desarrollo cultural, si se quiere (...) pasar del análisis de la situación a la planificación del cambio o, más simplemente, si se quiere mantener una tensión constante hacia la calificación» (41).

Pero la ausencia de un *instrumento* de control, aunque sea muy importante, no significa *falta* de control; y en este caso sería un argumento demasiado débil imputar gran parte de los fallos y puntos débiles de esta política precisamente a esta carencia de instrumentos de evaluación. Cada sistema tiene sus mecanismos de autocontrol, y sabemos que la propia libertad de elección entre la enseñanza pública y la enseñanza privada, constituye en sí misma un instrumento de conocimiento y juicio de lo que funciona y de lo que no funciona en una y otra (en efecto, a menudo se introduce el derecho a elegir la escuela mejor siguiendo esta lógica, como demuestra el *School Boards -Scotland- Act* de 1988) (42).

Ciertamente, con o sin *estructura* de evaluación, para la comprensión de quién se halla verdaderamente impregnado de los problemas de la escuela no

(41) Guasti, L., «Approccio alla costituzione di un sistema di valutazione». *Annali della Pubblica Istruzione*, 34, 1988

(42) Munn, P., «School Boards, Accountability and Control». *British Journal of Educational Studies*, 39 (2), 1991

quedan grandes misterios por resolver mediante la institucionalización de una estructura de ese tipo. Basta haber vivido en primera persona la experiencia de la descentralización para comprender que donde no funciona, responde «casi exclusivamente a la lógica totalmente extrínseca de descongestión de las oficinas centrales; lógica que lleva consigo la consideración de las unidades periféricas como sedes subordinadas, con atribuciones cualitativamente residuales» (43).

En cambio, donde funciona, permite demostrar que la descentralización no tiene por qué reducir el peso del poder central en las decisiones que deban tomarse, pero sí modificar las costumbres en cuanto a los plazos y los modos de tomarlas. Y sobre este punto hay que admitir que es más posible realizar un balance mediante la reflexión que con rigurosos instrumentos de medida.

Es un hecho que, en la toma de decisiones en materia de enseñanza, el poder central se ha movido cada vez más abiertamente en un plano de mayor adecuación a las exigencias y necesidades de la base, dando cumplimiento institucional a exigencias y convicciones (a menudo, incluso a *proyectos*) maduradas en el marco del debate ideológico-político, y que el clima de participación creado en torno a los problemas de la escuela, bajo el impulso de esta nueva experiencia de descentralización, ha hecho más autorizadas y apremiantes.

En este sentido, puede decirse que, si bien la descentralización, en la forma prevista en los Decretos Delegados de 1974, no ha sustituido al poder central, sí ha constituido su más poderoso estímulo y su más influyente interlocutor. Si se pasa revista a los principales resultados de la política escolar de estos años, puede comprobarse fácilmente que se trata de auténticas *conquistas* en las que encuentran expresión gran parte de las exigencias maduradas en el más amplio mundo de la cultura y la escuela.

Por citar las más importantes:

a) En lo que se refiere a la *enseñanza*, la institución de la *Enseñanza media única* en 1962, la creación de la *Enseñanza preescolar estatal* en 1968, la *Reforma de la escuela primaria* en 1990 y la *Reforma universitaria* en 1990-1991, además de la creación del nuevo *Ministerio de Universidades y de Investigación Científica y Tecnológica*.

b) En lo que respecta a los *docentes*, los Decretos Delegados de 1974, que imponen una formación universitaria completa para todos los enseñantes de todos los niveles y ciclos; la Ley 517 de 1977, que asigna a los enseñantes mayores responsabilidades en la toma de decisiones relativas a la programación y la evaluación; la creación de nuevos planes de actualización y de nuevos organismos que tienen como fin institucional dar mayor difusión a la información pedagógica (la *Biblioteca de documentación pedagógica* de Florencia y el *Centro Europeo de Documentación Educativa* de Frascati).

(43) Anteproyecto de ley por el que se delega en el Gobierno para la reforma del Ministerio de Educación.

c) En lo relativo a los *alumnos y estudiantes*, la escolaridad obligatoria hasta los 14 años y, dentro de poco, con la reforma de la enseñanza secundaria, hasta los 16; la abolición de las clases diferenciales y la integración de los minusválidos en clases comunes; la liberalización del acceso a la Universidad; la concesión de beneficios económicos y facilidades para garantizar el derecho al estudio de todos los estudiantes; la presencia de estudiantes en algunos organismos de la escuela y de la Universidad y el reconocimiento jurídico de las asambleas estudiantiles.

d) En lo concerniente a la *comunidad social*, el reconocimiento del derecho de los padres a elegir para sus hijos la escuela que mejor se ajuste a sus propios intereses y valores y el derecho de los entes privados a abrir escuelas en distintos conceptos, «sin cargas para el Estado», y el reconocimiento jurídico de la presencia de los padres y de otras fuerzas sociales en los distintos órganos de gestión de la escuela.

M O N O G R Á F I C O

¿POR QUÉ HAY QUE EVALUAR, EN LA MEDIDA DE LO POSIBLE, EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS ESCOLARES?

DENIS MEURET (*)

Cuando, en Francia, los responsables de las primeras compañías ferroviarias pidieron a los economistas que les mostraran cómo fijar el precio del billete, la mayoría respondió que bastaba con escindir las pocas compañías existentes en múltiples pequeñas y que, entonces, el propio mercado se encargaría por sí mismo de evaluar el buen nivel de los precios.

Por fortuna, algunos consideraron con seriedad esta demanda e indicaron cómo, partiendo del examen de sus costes internos, la compañía podría deducir la fijación de las tarifas. De éstos, en particular, derivan tanto los métodos modernos de gestión como el cálculo económico.

Mutatis mutandis, los sistemas educativos se enfrentan hoy en día a una cuestión análoga. La importancia creciente del nivel de los centros escolares en la conducta de los sistemas educativos plantea la pregunta de si es conveniente o no desarrollar una evaluación de lo que se sucede en su seno.

Los centros escolares están actualmente familiarizándose con las técnicas de evaluación de sus resultados: empiezan a dominar la noción de cohorte de alumnos y descubren las nociones de «cohortes corregidas» y «valor añadido». Ahora bien, para interpretar estos resultados, para utilizarlos de cara a la acción, faltan conocimientos suficientes acerca del funcionamiento de los centros escolares. Con demasiada frecuencia se emprende una acción puntual, se evalúan, con mayor o menor precisión, sus resultados y si éstos no responden a lo que se esperaba, no se sabe a qué atribuirlo. Se ignora, por tanto, si hay que renunciar a esta acción o conducirla de forma diferente y, en este caso, cuál es el parámetro que habría que modificar.

Sin duda, existe un saber, unas ideas, unos sistemas para evaluar el funcionamiento óptimo de un centro. Pero sólo se cuenta con la intuición, o los re-

(*) Ministerio de Educación y Cultura de Francia.

cuerdos, de los protagonistas del centro para conocer la posición de éste en relación con esas normas, esos saberes; dicho de otra manera, para evaluar su funcionamiento.

Tal evaluación es costosa y delicada. Sólo debe emprenderse por razones de peso. El objeto del presente texto es reseñar algunas de estas razones y ordenarlas con el fin de contribuir al debate que este tema merece.

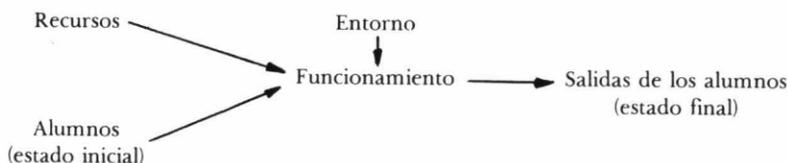
Para clarificar la cuestión se expondrán algunos modelos que ayudan a definir lo que puede entenderse por «funcionamiento» (I) y, a continuación, se indicarán las razones que justifican su evaluación y se dará respuesta a los argumentos que podrían oponerse a esta empresa (II).

I. ¿QUÉ SE PUEDE ENTENDER POR FUNCIONAMIENTO DE UN CENTRO ESCOLAR?

La noción de funcionamiento puede definirse bien por oposición a otros elementos que definen un centro, bien directamente.

I.1. *Definición por oposición*

En el modelo sistémico más sencillo, el funcionamiento se opone a los elementos que rodean el centro, a aquellos que entran en él y a aquellos que de él parten, de acuerdo con el siguiente esquema:



Pese a su sencillez, esta oposición permite, sin embargo, precisar dos o tres puntos:

– Los recursos (en dinero, en personal ...) no forman parte del funcionamiento. Sí forma parte de éste la forma en que aquéllos son utilizados.

Por ejemplo, la cualificación de los docentes (proporción de catedráticos de instituto ...) es un recurso. La calidad de éstos sólo compete al funcionamiento de un centro si las relaciones que éstos establecen en sus senos influyen sobre la calidad de cada uno de ellos. Por ello, autores como R. BALLION prefieren, con toda razón, limitar la definición del funcionamiento de los centros precisamente a estas relaciones o procesos que refuerzan o inhiben las cualidades de cada uno

- Un esfuerzo por analizar con sutileza los resultados obtenidos -por ejemplo, clasificándolos por categorías de alumnos (tal centro ¿obtiene buenos resultados con los alumnos que presentan dificultades, o con el alumnado femenino, o con los estudiantes con desventajas socioculturales?)- contribuiría ciertamente a progresar en el diagnóstico; pero no por ello se llegaría al análisis del funcionamiento. Lo mismo sucede si el interés se traslada a la forma en la que un centro acentúa o atenúa las diferencias de conocimientos entre los alumnos.

- Etiquetar bajo el rótulo «resultados» tan sólo las *transformaciones* de los alumnos veta la inclusión en esta categoría de la experiencia inmediata de éstos, con todo su cortejo de grandes angustias, de miedos, de frustraciones; lo que significa considerarla como un elemento del funcionamiento. En cambio, la maduración psicológica o cívica, según esta definición, forma parte de los resultados. Todo ello concuerda con la idea de educación, de formación, que considera la experiencia inmediata en la escuela como el medio para un fin que es, a fin de cuentas, una transformación del individuo.

1.2. Definición por el contenido

El funcionamiento de un centro es la práctica de sus protagonistas (la dirección, el personal, los alumnos), práctica que manifiestan los unos hacia los otros o respecto a interlocutores externos como los padres o las empresas locales. Esta práctica comprende los procesos formales o informales, concierne a la enseñanza o al resto de la vida en el centro. Debe también incluirse en ella aquella parte de la vida del joven que está directamente regida por su *status* del alumno: los deberes para casa, las relaciones con los padres en lo relativo a la escolaridad.

Hay que señalar que lo que aquí se denomina funcionamiento, desde el punto de vista del centro, a veces recibe también el nombre de *school context*, contexto escolar, cuando se considera desde la perspectiva del alumno. Es el caso de J. OAKES en uno de los mejores artículos aparecidos sobre este tema: «What Educational Indicators? The case for the school context» (1989).

Para delimitar mejor esta noción de funcionamiento se presentarán algunos modelos, unos teóricos, otros plasmados en instrumentos de ayuda a la toma de decisiones o en estudios.

1) GESEP (1976-1986)

Durante la década de los 70, o más bien en el período comprendido entre 1976 y 1986, existió en Francia un «cuadro instrumental de indicadores» (1), co-

(1) *Cuadro instrumental de indicadores*: En el original, *tableau de bord* (literalmente, «panel de a bordo»); en español, generalmente traducido por «tablero de mandos» o «cuadro de instrumentos». En francés ha extendido su campo de aplicación sistemática de «conjunto de indicadores mecánicos para verificar el funcionamiento del vehículo» para designar, asimismo toda presentación sistematizada de

nocido por GESEP (Gestión de los Servicios de Enseñanza y de los Personales). Muchos centros lo recibían, calculado de antemano por los ordenadores de sus respectivas circunscripciones académicas (2). Contenía, para cada indicador, el valor del año escolar en curso, el valor académico correspondiente, el valor del año escolar precedente y el valor académico correspondiente al mismo (MEURET, 1986).

Constaba de un centenar de indicadores, estructurados conforme a un modelo de *entradas-funcionamiento-salidas*. El funcionamiento quedaba descrito, de acuerdo con la lógica de estos «cuadros», como aquello sobre lo que el director del centro poseía un poder, poder discrecional o poder de influencia. En estos «cuadros instrumentales» aparecían esencialmente tres aspectos:

– La asignación de recursos a las diferentes partes del centro.

– La frecuencia de una serie de prácticas anexas a la enseñanza, como la frecuentación del centro de documentación de la asociación deportiva, el número de proyectos específicos que pudieran haber suscitado los docentes, el número de intervenciones de personas ajenas al centro. En resumen, según la cultura del momento, se trataba de saber si «pasaba algo» en ese centro; aparte, se sobreentiende, de la distribución de los cursos impartidos en clase por cada profesor por separado.

– La motivación del personal, delimitada mediante el índice del absentismo y las peticiones de traslado cursadas por los docentes.

Según este instrumento, por tanto, los factores de eficacia de un centro se concretaban en sus recursos y en la movilidad manifestada por su personal; en particular, cuando ésta se aplicaba al acometimiento de acciones colectivas.

2) Estudio sobre los factores de eficacia de los colegios (1990-1992)

Desde el otoño de 1990, la Dirección de la Evolución y de la Prospectiva ha emprendido un estudio en profundidad sobre cien colegios, asociando una evaluación de los progresos realizados por los alumnos en el transcurso de sus dos primeros años en el colegio a una doble recogida de datos sobre el funcionamiento de los centros considerados, año por año. La originalidad de este estudio reside en que se preocupa también por las evoluciones de los alumnos en sus dimensiones no cognoscitivas, como el civismo, los métodos de trabajo, la organi-

los principales datos e informaciones concernientes al funcionamiento de algo; por lo que viene a significar “cuadro de indicadores de funcionamiento”. He optado por una traducción que mantenga en lo posible el sentido de la designación francesa “lexicalizada” y su diferenciación respecto a lo que en este estudio se entiende por «indicadores de funcionamiento». [N. de la T.]

(2) *Circunscripciones académicas*: En el original *académie* (literalmente «academia»), término que, dentro del sistema educativo francés, designa unas instituciones de carácter administrativo y base territorial encargadas de gestionar la política educativa nacional de todos los niveles de la enseñanza. [N. de la T.]

zación de las tareas para casa, el sentido de responsabilidad, el dominio de las relaciones con los otros, etc., pero lo que aquí importa es el modelo que estructura la recogida de datos relativos al funcionamiento.

La comparación de este modelo con el precedente resulta algo sesgada porque, al proceder mediante cuestionarios que recogen la opinión de los protagonistas, permite desplegar una aproximación más compleja que aquél, cuya operatividad se confiaba básicamente, a un simple cómputo.

Dicho modelo es el siguiente:

I. LOS ALUMNOS:

- Imagen de sí mismos en la escuela
- Sentimiento de competencia escolar
- Disciplina
- Tiempo de trabajo efectivo

II. LOS DOCENTES:

- Sentimiento de satisfacción
- Movilización
- Participación en la conducta de la escuela
- Expectativas respecto a los alumnos
- Estimulación de los alumnos al éxito:
 - Felicitar más que penalizar
 - Valorar los buenos ejercicios

III. LA DIRECCIÓN:

- Estilo de dirección
- Estimulación al éxito de los alumnos:
 - Información sobre las carreras escolares y profesionales
 - Animar, felicitar
 - Procedimientos de detección previa del desinterés escolar (3)

(3) *Desinterés escolar*: En el original, *décrochage* (literalmente, «desenganche»), término utilizado para designar el abandono de los estudios por parte de ciertos alumnos que se «desenganchan» del sistema

IV. LA ORGANIZACIÓN:

- Coordinación, cooperación
- Estructuración del tiempo
- Medios de distribución de los alumnos en grupo
- Relaciones con los padres.

3) Un modelo americano

J. OAKES (OAKES, 1989) ha efectuado una revisión de la literatura sobre los centros escolares partiendo de cuatro preguntas:

1. ¿Qué características de las escuelas poseen vínculos empíricos seguros con experiencias y resultados escolares altamente valorados?
2. ¿Qué indicadores pueden ayudar a caracterizar el papel específico que desempeña el centro en el proceso educativo?
3. ¿Qué indicadores pueden conducir a una escuela a valorar el conjunto de resultados y experiencias escolares deseables?
4. ¿Cuáles son las informaciones que los que toman las decisiones y los educadores podrían considerar de utilidad para comprender los problemas escolares y fortalecer sus esfuerzos de mejora?

El planteamiento de la autora desemboca en el modelo siguiente:

ACCESOS, ESTÍMULOS Y CONDICIONES DE LA DOCENCIA PROFESIONAL

Accesos al conocimiento

- Competencia del docente
- Tiempo dedicado a la enseñanza
- Oferta curricular
- Normas para el agrupamiento de las clases

educativo generalmente por una falta de interés por lo que éste les ofrece, pasando al mundo laboral. Este problema afecta principalmente al segundo ciclo de enseñanza. [N. de la T.]

- Materiales, laboratorios, equipo
- Programas académicos de apoyo
- Actividades de enriquecimiento
- Participación de los padres
- Desarrollo del cuerpo docente
- Creencias de los docentes.

Estímulos para la ejecución académica

- Orientación hacia lo académico
- Requisitos de graduación
- Promedio de graduación
- Inscripción en programas rigurosos
- Reconocimiento de logros académicos
- Expectativas académicas para el estudiantado
- Enseñanza ininterrumpida
- Participación de la administración en asuntos académicos
- Cantidad y tipos de deberes
- Evaluación basada en el aprendizaje.

ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE EN EL AULA
Condiciones de la docencia profesional

- Salarios de los docentes
- Volumen del alumnado/Cantidad de alumnos por clase
- Tiempo dedicado por los docentes a la programación de clases
- Actividades de colegiación
- Participación de los docentes en la toma de decisiones
- Seguridad del docente
- Autonomía/Flexibilidad del docente
- Apoyo administrativo hacia las innovaciones
- Apoyo del personal de oficina.

Los dos últimos modelos presentan una serie de diferencias ligadas al sistema educativo en el cual se insertan. Variables como «inscripción en programas rigurosos» o «salarios de los docentes» carecen de relevancia en el caso francés, puesto que tanto el rigor de los programas como el nivel de los salarios de los docentes son idénticos para todo el territorio nacional. Hay, asimismo, puntos comunes, relativamente numerosos, entre ambos modelos. Apuntan especialmente hacia los criterios de constitución de los grupos, la implicación de los padres, la ayuda recibida por el alumno en casa, la implicación de los profesores en el proceso de decisión, la cooperación entre los docentes... Sin embargo, la idiosincrasia cultural de cada país se hace más evidente cuando el modelo americano pone el acento sobre las condiciones de trabajo de cada docente y la voluntad de trabajo de cada alumno; en resumen, en aquellos parámetros que remiten a la voluntad de los protagonistas más que a los efectos, eventualmente no deseados, producidos por las combinaciones de sus diferentes prácticas.

4) Un modelo OCDE (1989)

En el marco del proyecto OCDE-CERI de indicadores de la enseñanza (Red C), J. SCHEERENS ha propuesto un modelo de funcionamiento de los centros.

La cuestión de partida de J. SCHEERENS es, en sí misma, única. Se trata de los factores de eficacia; entendiendo por eficacia la capacidad de acrecentar los conocimientos de base de los alumnos. Su trabajo procede de una revista de la literatura sobre el tema, *School effectiveness*, y desemboca en el modelo que se expone más abajo. Una de las particularidades de dicho modelo es la distinción establecida entre el nivel *centro* y el nivel *aula*, así como la importancia concedida a ambos niveles. En este aspecto difiere de un sector importante del enfoque francés, según el cual parece a veces que el nivel *centro* debe, en cierta medida, suplantarse al nivel *aula* como foco de la acción educativa.

Dicho modelo es el siguiente:

CONTEXTO

- Estímulos para la ejecución procedentes de los altos niveles administrativos
- Desarrollo del consumismo educativo
- «Covariables» tales como el tamaño de la escuela, estudiantado.

Entradas

- Experiencia docente
- Política de gastos por alumno
- Apoyo de los padres

Salidas

- Rendimiento estudiantil
- Ajustes para: orientación previa del rendimiento, inteligencia
- *Status* socioeconómico.

Procesos

Nivel de la escuela

- Grado de rendimiento
- Liderazgo educativo
- Consenso, programación cooperativa de los docentes
- Calidad del currículo, en términos de los contenidos cubiertos y de la estructura formal
- Ambiente ordenado.

Nivel del aula

- Relación tiempo-tarea (incluyendo los deberes)
- Enseñanza estructurada
- Oportunidades para el aprendizaje
- Altas expectativas sobre el progreso de los estudiantes
- Niveles de educación y control sobre el progreso de los estudiantes
- Refuerzos

Este modelo está muy próximo al que finalmente ha sido seleccionado por la red del proyecto OCDE al finalizar la segunda fase de sus trabajos (OCDE-CERI, INES, Red C, informe de septiembre de 1991):

OCDE/CERI: Indicadores de la enseñanza.
Cuadro de análisis para la elaboración de indicadores
sobre el funcionamiento de los centros

NIVEL CENTRO

- I. DIRECCIÓN EDUCATIVA
- II. COOPERACIÓN Y COHESIÓN DEL PERSONAL
- III. COHERENCIA Y CALIDAD DEL SERVICIO EDUCATIVO
- IV. POLÍTICA ORIENTADA HACIA EL ÉXITO ESCOLAR
 - IV.1. ORGANIZACIÓN Y CULTURA DEL CENTRO
 - IV.2. AMBIENTE DEL CENTRO
 - IV.3. ESTIMULACIÓN AL ÉXITO

NIVEL AULA

- V. TIEMPO DE TRABAJO DE LOS ALUMNOS
- VI. GRADO DE COBERTURA DEL PROGRAMA
- VII. DURACIÓN ANUAL DE LAS DIFERENTES ENSEÑANZAS

No es del todo cierto que la convergencia entre los diferentes estudios sobre el funcionamiento de los centros sea tan marcada como parecen sugerir los cuatro últimos modelos que acaban de exponerse. Dentro del *corpus* francés de enfoques sobre la cuestión, el estudio sobre los factores de eficacia de los colegios es el que más se aproxima a los enfoques anglosajones. No obstante, los restantes estudios franceses no entran en contradicción con él, pues, entre otras cosas, no proponen *otros* factores de eficacia. Se caracterizan más bien por hacerse eco de preocupaciones diferentes. Para J. L. DEROUET (DEROUET, 1988), por ejemplo, se trataría de investigar los principios de legitimidad que invocan los protagonistas e indagar igualmente los efectos sobre el funcionamiento de los centros producidos por los acuerdos que éstos establecen entre sí basándose en tales principios. Otros dos modelos (DUBET, 1989; BALLION, BAYART y MAYER, 1989) pretenden relacionar la eficacia y el funcionamiento separando una categoría intermedia única, una especie de predisposición del centro, necesaria, según estos autores, para la emergencia de unos factores de eficacia elementales, semejantes a los que conforman los modelos que acaban de ser examinados.

Para F. DUBET, esta categoría es la movilización. Para R. BALLION *et al.*, la integración.

F. DUBET ha comparado tres colegios semejantes por la población reclutada, pero diferentes en cuanto al grado de movilización. En el centro más «movilizado», los docentes «forman un equipo caluroso y amigable», «se multiplican las investigaciones, se esfuerzan por movilizar a los padres, etc.».

En el menos «movilizado», los docentes sólo se ocupan de los cursos que tienen que impartir y de su clase; el responsable del centro manifiesta una concepción burocrática de su función; los pasillos «son otra ciudad, una ciudad donde uno es agredido, extorsionado...»

Los efectos sobre la eficacia de los centros que de ello se derivan son, según este estudio, débiles en lo relativo a la eficacia media, pero fuertes respecto a la disparidad de resultados ligada a la extracción social del alumno: los niños de origen desfavorecido sufren las consecuencias de la ausencia de movilización. Este resultado, obtenido sobre un muestreo de tres colegios, no se puede considerar un dato plenamente fundado, pero ofrece un modelo inteligible y plausible a tener en cuenta para ulteriores verificaciones.

Por su parte, R. BALLION, D. BAYART y P. MAYER han trabajado con tres centros de enseñanza secundaria (4) semejantes, como en el caso anterior, en cuanto al alumnado a su cargo y al tipo de enseñanza ofrecida.

Su estudio sobre estos tres centros, enfocado desde una perspectiva etnográfica, resalta la importancia de aquellos factores que apuntan hacia la heterogeneidad, hacia la fragmentación del espacio y del tiempo, hacia la separación. Así, «el problema central en los centros de enseñanza secundaria es (...) el surgimiento de una totalización a partir de la segmentación que resulta funcionalmente engendrada por la naturaleza de la producción del servicio escolar» y, por tanto, la integración se convierte en el rasgo más general de un establecimiento eficaz.

Este estudio no demuestra experimentalmente la relación entre la integración y la eficacia, pero tal relación viene apoyada por un modelo plausible que considera «la congruencia interna», «el buen funcionamiento de la acción colectiva», «la coordinación», «la colaboración en la concepción y en la realización de las tareas» como índices de eficacia.

II. UTILIDAD DE UNA EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO

II.1. *Argumentos favorables a una evaluación del funcionamiento de los centros escolares*

Dentro de la literatura especializada es posible reseñar seis argumentos principales a favor de una evaluación del funcionamiento, a los cuales cabría añadir un séptimo.

(4) *Centros de enseñanza secundaria*: En el original, *lycée* (liceo), designación que reciben este tipo de centros dentro del sistema educativo francés. Correspondería aproximadamente al *instituto* español. [N. de la T.]

1) Evaluar los servicios educativos (PORTER, 1991; BALLION, 1990)

Los conocimientos adquiridos por el alumno no son, en sentido estricto, un producto de la escuela, sino un producto del propio alumno.

Como subraya R. BALLION, la escuela no produce el «bien» educativo (los conocimientos), sino tan sólo el servicio educativo: las situaciones de aprendizaje –más o menos eficaces, coherentes, diversas, oportunas, adaptadas...– en medio de las cuales inserta al alumno. Por consiguiente, interesarse por el funcionamiento de la escuela –al menos por ese aspecto del funcionamiento representado por las situaciones de aprendizaje construidas– supone, en cierto modo, interesarse por la verdadera producción de ésta, por el resultado que más posibilidades operativas ofrece.

2) Pilotar las reformas (PORTER, 1991)

Un argumento que, desde el punto de vista de la acción sobre el sistema educativo, es en cierta medida consecuencia del anterior lo constituye el enunciado por A. C. PORTER. Según este autor, «pese a que, por lo general, la causa inicial que motiva las reformas sea la preocupación por los resultados de los alumnos, éstas siempre determinan dirigiéndose a la práctica educativa. Por ello, para saber si efectivamente se han producido los cambios que habían sido previstos es necesario acudir al interior de las aulas y de los centros escolares» (p. 14, Trad. D. Meuret). Al igual que carecería de sentido emprender la valoración de una acción política evaluando sus resultados por comparación entre la situación anterior y la posterior a su puesta en práctica sin *antes* averiguar si llegó a ser aplicada, lo mismo ocurriría al impulsar una reforma escolar y contentarse posteriormente con evaluar los resultados de los alumnos antes y después de su aplicación.

3) Analizar las causas de los resultados (PORTER, 1991)

«Lo que todos esperamos de nuestro sistema escolar son resultados, pero si estos resultados no son los que se esperaban, es necesario emprender acciones correctivas. Contar con unos indicadores del funcionamiento de la escuela (*school process*) puede ayudar a fijar las direcciones más prometedoras.» (p. 14, Trad. D. Meuret.)

Todo aquel que, habiendo impulsado una acción, estima decepcionantes los resultados obtenidos se halla ante tres alternativas: detener la acción, reforzarla o modificarla. En este último caso debe saber cómo hacerlo.

Una elección racional entre estas tres posibilidades requiere analizar cómo la acción emprendida ha modificado el funcionamiento del centro escolar conocer qué predisposiciones del centro favorecieron o perjudicaron los resultados buscados, que se han visto afectados por dicha acción. La única información que aporta el análisis de los resultados es que resulta preferible no continuar como antes.

4) Decidir los procedimientos rectificadores (5) (OAKES, 1989; PORTER, 1991)

Por falta de un análisis de las causas, el procedimiento corrector se decide a ciegas. La opción (detener, reforzar o modificar) dependerá de los grupos que apoyen o combatan la acción, al igual que de ellos había dependido, en su origen, la decisión de acometerla o no. La conducta del centro no será por ello más racional. Esto no significa que el debate entre estos grupos deba forzosa-mente considerarse irracional, sino más bien que la racionalidad del debate dependerá del conjunto de hechos y datos que contribuyan a sustentarlo.

Lo más probable, por otra parte, es que en algún caso ambos campos contendientes se enfrenten, sin debatir, por medio de presiones ejercidas ante la Dirección del centro y que, si el funcionamiento es evaluado, se refuerce la posibilidad de establecer un debate entre ellos.

5) La enseñanza es también el marco en el que se encuadra la experiencia inmediata de los alumnos (OAKES, 1989; BALLION, 1991)

«Muchos administradores, educadores y padres conceden la mayor importancia a la calidad de los recursos, de las personas y de las actividades que conforman la experiencia cotidiana que los niños tienen de la escuela», escribe J. OAKES (p. 182, Trad. D. Meuret).

Desde una perspectiva analítica de los centros escolares (cf. *supra*) es importante no considerar esta experiencia como un fin, una meta, del proceso educativo. Sin embargo, ignorarla basándose en tal punto de vista implicaría obviar una parte esencial de la experiencia juvenil de todos. En la medida en la que esta experiencia forma parte de la vida misma del joven, o del niño, no puede ser considerada tan sólo como un medio, como un elemento del proceso educativo, sino que ha de ser tenida en cuenta por sí misma. Según este argumento, por tanto, la experiencia escolar, uno de los aspectos del sistema educativo, en tanto que parte de la vida del ser humano importa por sí misma y, por consiguiente, debe de ser aprehendida en la mayor medida posible.

6) Estudiar los resultados complejos de la enseñanza (OAKES, 1989)

Tan sólo sabemos evaluar una parte de los resultados de la enseñanza, ya sea a través de los exámenes, ya mediante las pruebas estandarizadas que se utilizan en las evaluaciones «científicas»: los conocimientos en diversas disciplinas que los alumnos dominan poco tiempo después de su adquisición.

Los métodos de valoración de los resultados que se practican usualmente no permiten ni evaluar el dominio sobre los conocimientos adquiridos que el alumno conserva tres años después de su adquisición, ni su capacidad para resolver

(5) *Procedimientos rectificadores*: En el original, *remédiations*, neologismo formado sobre *remède* («remedio») y que viene a significar «forma de solucionar, remediar, corregir». He preferido esta perifrasis explicativa a la adopción adaptada de tal neologismo. [N. de la T.]

un problema complejo poniendo en funcionamiento los conocimientos procedentes de diversas disciplinas, ni la calidad de sus métodos de trabajo, ni la evolución de su personalidad.

La única vía para abordar el estudio de estos resultados es verificar, mediante un análisis del funcionamiento, la presencia de las condiciones que *posibilitan* estas adquisiciones. Este argumento, según J. OAKES, es particularmente importante en E.E.U.U., donde la práctica de una enseñanza orientada por tests de conocimiento ha contribuido progresivamente a reducir la perspectiva de los profesores al mero ejercicio de las competencias exigidas por tales tests. La autora confía en que, con el recurso de los indicadores de funcionamiento, se produzca un retorno a una concepción más global y más ambiciosa de la enseñanza.

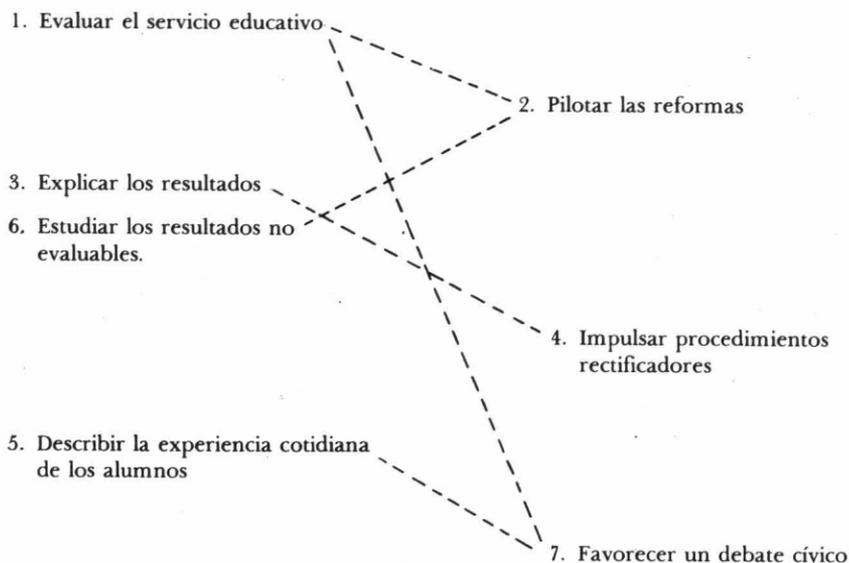
7) Disponer de indicadores sobre el funcionamiento de un centro es una manera de ayudar a sus protagonistas a dialogar públicamente de aquello que constituye su práctica. Palabra, público, práctica, tres términos que remiten a la esfera de lo político y de lo cívico (ARENDDT, 1961), incluso cuando se trata de cosas sin importancia.

Dicho de otra forma, los debates así auspiciados son un elemento de la vida cívica, de la vida democrática de un país, por cuanto favorecen la participación y la calidad de los debates (semi) públicos sobre temas de interés general. En efecto, la desaparición de las grandes ideologías no será un progreso para la democracia más que si logramos reemplazar los debates que éstas alimentaban por otros debates sustentados, esta vez, por hechos, por cifras, por comparaciones; permitiendo así emitir juicios, por ejemplo, acerca de la equidad o la eficacia de los centros o de los sistemas de enseñanza. Este argumento sólo es válido para los indicadores de funcionamiento, y resulta particularmente valioso para éstos. Las modalidades de distribución de los alumnos en grupo, la clasificación de los docentes según su calidad, la equidad en el reparto de estímulos para el éxito, el tema del orden y la seguridad internos del centro y el tipo de relaciones que sería deseable mantener con el entorno constituyen otros tantos temas cuyo debate en el seno del establecimiento pueden ser asistido por indicadores de funcionamiento. Y este debate reviste una naturaleza cívica.

Estos siete argumentos no se sitúan al mismo nivel. Unos destacan lo que puede observarse por medio de los indicadores; otros, aquello que se puede hacer con lo que se ha observado.

Se puede intentar articular los argumentos expuestos conforme al siguiente modelo:

ARGUMENTOS A FAVOR DE UNA EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS



Las líneas de puntos indican relaciones principales, aunque hay que tener en cuenta que, en realidad, existen vínculos entre todos los elementos de la columna de la derecha y todos los de la columna de la izquierda. Así, por ejemplo, el debate cívico puede evidentemente desarrollarse en torno a la cuestión de la eficacia de la enseñanza, pero participa de la naturaleza de lo político, ya que primero se desarrolla en un ámbito contiguo al de la experiencia cotidiana de los protagonistas en torno a cuestiones tales como la seguridad o el estrés de los niños (argumento 5), el número de horas efectivas de enseñanza o la calidad de los docentes (argumento 7).

Es igualmente importante señalar que cada argumento, o cada una de sus utilidades, privilegia un tipo particular de indicadores. Por ejemplo:

1) Evaluar el servicio educativo:

- Tiempo de enseñanza real
- Coherencia de las situaciones de aprendizaje
- Adaptación de la enseñanza a los alumnos
- Calidad de los servicios anexos, etc.

- 3) Explicar los resultados:
 - Expectativas de los docentes
 - Tiempo de trabajo total de los alumnos
 - Estimulación al éxito, etc.
- 6) Explicar los resultados no evaluables
 - Cualificación de los docentes
 - Participación de los docentes en las decisiones
 - Autonomía y flexibilidad de los docentes, etc.
- 5) Describir la experiencia cotidiana de los alumnos:
 - Seguridad
 - *Status* del alumno dentro del establecimiento (participación en las decisiones ...)
 - Accesibilidad de los docentes, de los adultos, etc.

II.2. *Críticas dirigidas contra la evaluación del funcionamiento de los centros escolares*

Estas críticas pueden agruparse en tres tipos de argumentos: es inútil, es nociva, es costosa. Se procederá a exponerlas antes de intentar una argumentación de réplica.

a) *Inutilidad*

Este argumento se apoya bien en la consideración de que la dirección de un centro escolar es perfectamente posible sin contar con estas medidas de evaluación, bien en que las variables de funcionamiento (ambiente, absentismo, estilo de dirección, etc.) no son manejables y que, por tanto, conocerlas no es útil para actuar.

Es cierto que cuando la enseñanza consistía en acompañar, por así decirlo, las competencias sociales de los alumnos de una tecnología artesanal experimentada, bastaba con el conocimiento intuitivo del funcionamiento del centro. Pero actualmente no es exagerado afirmar que en Francia el crecimiento de las tasas de escolarización en el segundo ciclo de enseñanza ha sido tal que llega a estar equiparado a la tarea desarrollada por los maestros en las zonas rurales durante la III República. Los centros escolares se enfrentan hoy a situaciones nuevas, «movidizas», que requieren una dirección que ya no puede apoyarse sobre recetas experimentadas, sino que reclama una vigilancia más sistemática de parámetros pertinentes.

El argumento de inutilidad es, asimismo, esgrimido por aquéllos, evocados en la introducción, que sostienen que el peso de los consumidores del producto educativo, alertados por indicadores de resultados, será suficiente para optimizar el funcionamiento de un centro. Este planteamiento implica suponer que todos los fallos de un centro se explican por la desidia de sus alumnos o de su personal, ya que una simple presión bastaría para mejorar los resultados. Tal suposición es igualmente fruto de un momento en el que se consideraba que todo el mundo «sabía hacer» y, por tanto, se trataba solamente de querer hacerlo. En la coyuntura actual, los fallos provienen en gran parte de que los protagonistas del centro no saben caracterizar correctamente las situaciones a las cuales se enfrentan; y, por consiguiente, en tal contexto, una simple llamada al buen hacer es inútil, siendo necesaria, por el contrario, una ayuda para comprender «qué es lo que pasa».

b) *Noividad*

Al atraer la atención sobre las variables evaluables, los indicadores de funcionamiento la desvían de las no evaluables, que son las únicas verdaderamente importantes. Tal es el argumento de fondo más utilizado en contra de los indicadores de funcionamiento. Debe ser considerado con seriedad, puesto que es cierto que algunos indicadores pueden hacer pasar por alto aquello que no evalúan. El argumento seis expuesto anteriormente ilustra, por otro lado, esta situación respecto a los indicadores de resultados.

Este argumento sólo puede ser replicado con la calidad del proceso de elección de los indicadores y del procedimiento seguido en la utilización de los mismos. Es falso que todas las variables importantes no admitan una evaluación, pero sí es cierto que todas las variables importantes no son fácilmente evaluables y que algunas tienen que ser dejadas de lado por un sistema de indicadores que aspire a un costo razonable. Hay que intentar reducir el número de éstos, sirviéndose, por ejemplo, de métodos basados en criterios múltiples que permitan cuantificar ciertos aspectos cualitativos. Asimismo deben evitarse los indicadores ambiguos cuya interpretación pueda conducir a falsas conclusiones.

En cuanto a los procedimientos de utilización de estos indicadores, hay que procurar que sirvan para estimular las capacidades de análisis cualitativo e intuitivo de los protagonistas del centro, en lugar de inhibirlas. Tal inhibición se produciría, por ejemplo, si los indicadores fueran utilizados por instancias ajenas al centro como instrumentos evaluativos sin refinar.

c) *Costo*

La evaluación del funcionamiento de un centro escolar es efectivamente costosa, pero su costo puede ser mayor o menor según la amplitud del proceso de evaluación previsto, y ésta depende a su vez de los objetivos que se persigan.

Por tanto, las variables que evaluar se seleccionarán, entre el conjunto de variables pertinentes, por medio de criterios a cuya formulación puede contribuir el modelo de los argumentos expuesto con anterioridad. Se pueden privilegiar aquellas variables cuyas relaciones con la eficacia de los centros resulten más sólidamente fundadas, o bien aquellas que establezcan correspondencia simultánea con varios argumentos, o también aquellas que favorezcan el mejor equilibrio entre los tres objetivos finales (pilotar las reformas, seleccionar los procedimientos rectificadores, favorecen un debate cívico).

La conducta de un centro no es una ciencia exacta. La evaluación de su funcionamiento no puede adoptar la forma de un algoritmo que indique automáticamente las decisiones acertadas. Debido precisamente a que los indicadores dejan un margen a la interpretación, pueden también en ocasiones conducir a las decisiones equivocadas. Estas páginas pretendían tan sólo mostrar que, con una evaluación del funcionamiento, el número de decisiones erróneas, o aventuradas, sería hartamente más reducido.

BIBLIOGRAFÍA

- Arendt, H., *Condition de l'homme moderne*. París, Calmann Levy, 1961.
- Ballion, R., *L'analyse de l'établissement scolaire*. Rapport pour le réseau C du project OCDE CERI de indicateurs de l'enseignement multigr. París, 1990.
- *La bonne école* París, Hatier, 1991.
- Ballion, R., Bayart D. y Mayer, P., «Contribution à l'étude de l'établissements scolaires. Monographie de trois lycées». *Direction de l'Evaluation et de la Prospective, Les dossiers d'Education et Formation*, 10, París, 1991.
- Dubet, F.; Cousin, O. y Guillemet J. P., «Mobilisation des établissements et performances scolaires. Le cas des collèges». *Revue Française de Sociologie*, 3 (2), 1989.
- Meuret, D., «Le tableau de bord des collèges et des lycées. Histoire d'un ajustement». *Politique et Managements publics*, 4 (1), París, 1986.
- Oakes, J., «What educational indicators? The case for assessing the school context». *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 11 (2), 1989.
- Porter, A. C., «Creating a system of school process indicators». *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 13 (1), 1991.
- Scheerens, J., *Process indicators of school functioning: A selection based on the research literature on school effectiveness*. University of Tente, 1989.
- OCDE CERI, *Indicateurs interantionaux de l'Education. Caractéristiques des établissements et des systèmes d'enseignement*. Rapport du réseau C pour la phase 2, 1991.

Traducción de Alegría Gallardo Laurel.

E S T U D I O S

E S T U D I O S

MANERAS DE SABER: IMPLICACIONES PARA LA EDUCACIÓN COMPARADA

VANDRA L. MASEMANN (*)

En la reunión anual de la *Comparative and International Education Society* (CIES), celebrada en 1990, se destacaron dos temas: «La reforma educativa desde la perspectiva internacional» y «La educación global e internacional». Los miembros de la CIES conciben su mandato de una manera dual: el primero de los temas tiene interés académico y teórico, el segundo es de interés práctico o pragmático. También se identifican dos tipos de productores y consumidores de esos temas: investigadores y académicos, por un lado, y prácticos o personal «basado en la escuela», por otro.

En este trabajo examinaré un asunto que es relevante para los intereses de ambos lados. Tal vez en la exposición se demuestre que la división entre ellos es falsa o, al menos, que es una creación de nuestra concepción del saber, de nuestro concepto culturalmente creado de las maneras de conocer, o epistemología. El tema central de este ensayo es que nuestras concepciones de las formas de saber han limitado y restringido la auténtica definición de la educación comparada que hemos enseñado a los estudiantes y hemos utilizado en nuestra investigación y que, por supuesto, hemos propagado como prácticos. En edición, nuestras concepciones han creado una falsa dicotomía entre la teoría y la práctica y han abierto una brecha de incomunicación entre los académicos y los prácticos. Además, han inducido una deliberada ignorancia o un desinterés por amplias áreas del aprendizaje y de la enseñanza que no se consideran incluidas en el campo del conocimiento válido, tales como los sistemas indígenas del saber religioso o médico, o nuevas formas de autoeducación en áreas consideradas como formas «marginales» del saber (1).

(*) Deseo expresar mi agradecimiento a Steve Kless, Marge Incardona, Karen Mock, David Wilson, Patricia Weibust, Stephanie Reford, Tom Lyons, Pamela Harris y otros muchos colegas y amigos con quienes he discutido estas ideas en años anteriores.

(1) Ferguson, M. *The Aquarian Conspiracy: Personal and Social Transformation in the 1980's*. Los Angeles, J. P. Tarcher, 1980.

Me hice consciente de esta materia hace quince años, cuando asigné la obra etnográfica de Harry Wolcott *The Man in the Principal's Office* a una clase no graduada de tercer año en antropología y educación. En esta obra se trata la relación entre la práctica escolar y la investigación académica desde la perspectiva de los profesores o directores. Wolcott dice que ellos no leían todos los informes de la investigación, sino que aprendían de oídas, conversando unos con otros (2). Afirmaban frecuentemente: «Pienso que comprobará Vd. cómo ese trabajo ha demostrado...» o «La investigación demuestra que Vd. se equivocó». Así, pues, ciertos hallazgos de investigaciones muy conocidas pasaron a formar parte de la sapiencia cotidiana que los profesores incorporaron a la práctica. Adquirieron fragmentos de saber que fueron útiles en casos determinados. Los profesores incorporaron este saber como bagaje, como trucos del oficio o «propinas» que pasaron a formar parte de la praxis del saber y se utilizaron a medida que surgía la necesidad. En términos de Bourdieu, se hicieron *bricoleurs*, que valen para todo, que se adaptarían a la vida cotidiana y a las expectativas cambiantes del rol de los profesores (3).

Ejemplos más recientes de esta adaptación al cambio se pueden ver como respuesta a la investigación sobre la agrupación académica según la capacidad y la inteligencia, sobre las clases abiertas, la aproximación al lenguaje global, el aprendizaje cooperativo, el uso de computadoras en el aula y la «multiculturalización» del currículum, sólo por citar unos pocos. El conocimiento sobre estas aproximaciones se filtra entre los profesores en la interacción diaria con los demás, en talleres y seminarios y en los artículos de las publicaciones profesionales (4).

He sido testigo de la realidad de este proceso en mis diez últimos años de enseñanza, en cursos de educación multicultural y en mi trabajo como consultora en la preparación de talleres sobre multiculturalismo y relaciones raciales para juntas escolares, en los días de perfeccionamiento profesional. Los profesores tenían tendencia a seleccionar a parte del currículum más «práctica», en los términos de sus necesidades, y a ignorar la complejidad integral del tema. También se daba una atracción notable por las frases hechas y la información práctica en las prácticas de clase. Esta observación no es una crítica dirigida a los profesores, sino, más bien, algo bastante comprensible a la luz de las demandas de puestos de trabajo. Esta preferencia de los profesores, en las condiciones de mi labor como consultora, resultaba aun más importante. Cuanto más basado en la práctica estuviera el taller y más relacionadas con el aula las frases hechas, más probabilidades había de que me volvieran a invitar.

No obstante, otros talleres han ejercido un efecto sobre los profesores y han empezado a hacerse más populares. Son bien recibidos los que expresan una

(2) Wolcott, H. F. *The man in the Principal's office*. New York, Holt, Rinehart & Winston, 1973, p. 205.

(3) Bourdieu, P. y Passeron, J. C. *Reproduction in Education, Society and Culture*. Londres y Beverly Hills, Calif., Sage, 1977.

(4) Beyer, L. E. y Apple, M. *The Curriculum: Problems, Politics and Possibilities*. Albany, N. Y., SUNY Press, 1988.

particular filosofía integrada que los profesores pueden aplicar en situaciones variadas, sin contar con todas las soluciones específicamente expresadas. En el pasado, tal filosofía ha sido multiculturalismo; hoy día prevalecen las perspectivas globales de la educación. De la misma manera que en el siglo XIX algunas de las filosofías omnicomprendivas de la educación, como las de Froebel y Montessori (5), proporcionaron un marco completo para la práctica, algunas aproximaciones de la actualidad ofrecen una estructura similar para los currícula, que en este siglo se han hecho, en gran medida, eléctricos y fragmentados (6).

Una alternativa con una base más holista para la práctica es la constituida por la aproximación, basada en la etnografía, de la enseñanza reflectiva/reflexiva (7). Este método se fundamenta en la cooperación entre un profesor y un investigador-observador. Este último canaliza las observaciones hacia el primero. A su vez, el profesor aprende cómo autoobservarse y analizar sus propias prácticas. Otras formas de esta aproximación serían la «autoenseñanza» mediante la utilización de los análisis de la propia instrucción grabados en vídeo y las evaluaciones meticulosas (8). Lo que antecede describe cómo pueden relacionar los profesores el mundo de la investigación con su práctica. Ellos emplean la investigación como una mercancía que se puede consumir o desgajar en fragmentos utilizables (9) o se confieren autoridad, en cierta medida, practicando una particular filosofía (por ejemplo, una aproximación «freiriana» a la enseñanza de un segundo idioma) o una forma de análisis autorreflexiva (10).

No obstante, me interesa mirar más allá de lo que podría ser una forma de respuesta adaptativa de los profesores para ser prácticos en un mundo de la educación en el que el «saber sagrado» es generado por académicos e investigadores (11). Es interesante examinar aquí cuáles son las formas del saber que se consideran legítimas, cómo llegan las personas a saber lo que saben y cuáles podrían ser las implicaciones de nuestro conocimiento acerca de los paradigmas prevalentes del saber en la enseñanza y en la educación comparada en general.

En primer lugar, examiné la cuestión desde el punto de vista histórico. En anteriores sesiones de la CIES, Steve Klees habló de la manera en la que se han

(5) Hughes, J. L. *Froebel's Educational Laws*, New York, D. Appleton, 1987; Montessori, M. *The Absorbent Mind*, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1967, y *The Discovery of the Child*, Notre Dame, Ind., Fides, 1967.

(6) Greig, S.; Pike, G. y Selby, D. *Greenprints for Changing Schools*. Londres, World Wide Fund for Nature and Kogan Page, 1989.

(7) Woods, P. *Inside Schools: Ethnography in Educational Research*. Londres y Nueva York, Routledge & Kegan Paul, 1986.

(8) Gitlin, A. y Bullough, R. «Teacher Evaluation and Empowerment: Challenging the Take-for-Granted View of Teaching», en L. Weis, Ph. Altbach, G. P. Kelly, y H. G. Petrie y S. Slaughter (Eds.). *Crisis in Teaching: Perspective on Current Reforms*, Albany, N.Y., SUNY Press, 1989.

(9) Greig et al., *op. cit.*, p. 7.

(10) Godoy, R. V. *Educadores Polivalentes: Alternativa educativa para comunidades rurales*. Santiago, Unesco, 1987.

(11) Bernstein, B. *Class Codes and Control*. volumen 3: *Towards a Theory of Educational Transmissions*. Londres, Routledge & Kegan Paul, 1971-1975, p. 73.

utilizado los estudios cuantitativos sobre la investigación para que los educadores reclamasen parcelas del saber y ha demostrado que esos mismos educadores y hacedores de políticas podrían hacer otras reclamaciones igualmente válidas y opuestas (12). La base de estas apropiaciones del saber parece estar en la fe, en el valor de la metodología (cuantitativa) y en los datos (numéricos). Para examinar cómo ha prevalecido esta fe en los números debemos examinar históricamente la ascensión de la sociología y de la psicología educativas, y el movimiento del control educativo y la vinculación de la administración educativa con el movimiento de la eficiencia en la dirección *management* corporativa (13). También podríamos hacerlo en términos del entrecruzamiento de culturas, con referencia a culturas en las que se valora el cómputo y la numeración con muchas más reservas y mayor prevención que en las culturas de Norteamérica (14).

Si examinamos las pretensiones de los administradores escolares sobre el saber en un período anterior al del impacto de esos movimientos, hallamos la base de tales reclamaciones en una argumentación moral y teológica. Por ejemplo, en el informe Anual del Superintendente local de Escuelas Públicas de Toronto, de 1862, la cuestión política más importante era cómo conseguir que asistieran a la escuela más niños, «dolorosa ansiedad de filántropos, legisladores y de todos los amantes del orden social» (15). El superintendente menciona la necesidad de recoger estadísticas sobre la asistencia a la escuela y librar a los niños de la vida delictiva: «Entre todos los demás, éste es un caso en el que mejor es prevenir que curar. Es mejor porque es más agradable, más económico, más humano y más cristiano» (16). Su argumentación concluye: «Con ansiedad reitero mi firme convicción de que no es a nuestras penitenciarías, a nuestras cárceles, ni siquiera a nuestros admirables reformatorios, sino a «hogares» o instituciones semejantes (escuelas) donde debemos dirigir la mirada si esperamos, con la bendición del Señor, obrar con rectitud ante los vivos y los muertos y acabar con la plaga de inmoralidad y vicio que nos invade» (17).

Una lectura sistemática de los informes de los superintendentes desde 1862 a 1930 revela la importancia creciente de los datos estadísticos en la administración escolar y el control educativo para garantizar que un número adecuado de niños pase de un grado al siguiente, en el tiempo previsto, con el fin de asegurar unos estándares educativos uniformes, un empleo eficiente de los dólares del contribuyente y una previsión aquilatada de las necesidades de personal (18).

(12) Kless, S. *Education and the Changing World of Work*. Trabajo entregado en la XXXIII Reunión Anual de CIES, Harvard Graduate School of Education, Cambridge, Mass., abril de 1989.

(13) Gohen, D. K. y Lazerson, M. «Education and the Corporate Order», en J. Karabel y A. H. Halsey (Eds.). *Power and Ideology in Education*, Nueva York, Oxford University Press, 1977.

(14) Gay, J. y Cole M. *The New Mathematics and an Old Culture*. Nueva York, Holt, Rinehart & Winston, 1967.

(15) *Fourth Annual Report of the Local Superintendent of the public Schools of the City of Toronto for the Year Ending December 31, 1862*. Toronto, Lovell & Gibson, 1863, p. 6.

(16) *Ibidem*, p. 9.

(17) *Ibidem*, p. 10.

(18) Los informes de los superintendentes pueden inspeccionarse en los *Toronto Board of Education Archives* (155 College St., Toronto).

Cada vez se iba dando menos énfasis a las razones morales o teológicas para la asistencia escolar y cada vez más a los razonamientos administrativos y pedagógicos basados en la investigación científica. Con referencia a la explicación previa sobre los profesores, también está claramente enunciado que la inspiración para su enseñanza provendría menos de la posibilidad de redimir a sus alumnos y más de la investigación científica de expertos en pedagogía y aprendizaje (19). Así, pues, la psicología de la educación aportó la base de concepciones de la enseñanza y el aprendizaje; la teología y la filosofía fueron perdiendo importancia como base de la apropiación del saber.

Sin embargo, la configuración del propio saber cambió, al igual que cambiaron los fundamentos para la apropiación del saber. Con el auge de las aproximaciones científicas, positivistas, para la recogida de información posible gracias a los avances de la Revolución Industrial y a la invención de maquinaria textil, por ejemplo, las formas del saber cambiaron desde las formas holistas, integradas, de cultura, a piezas fragmentadas que, eventualmente, llegaron a denominarse «datos». Las máquinas de tejer fueron las precursoras del sistema binario que dio base a las computadoras. La influencia de los filósofos aportó también un cambio. Descartes había propuesto la división entre el yo y el mundo observado, y así resultó posible concebir una ciencia en la que la objetividad constituía el ideal (20).

Jack Goody ha seguido el rastro de la evolución del pensamiento humano desde las formas mítico-religiosas de los llamados pensadores prealfabéticos hasta las formas de lógica silogística con las que ahora estamos familiarizados (21). Esta manera de pensar se basa en la idea de que el mundo se puede dividir en categorías y que todas las partes son clasificables (22). Por tanto, para la ciencia, el desafío consiste en reunir información sobre el mundo cognoscible y sacar conclusiones sobre las relaciones entre las cosas. Estas aseveraciones se basan en el pensamiento silogístico, que tiene su fundamento histórico en la evolución de la lógica occidental. Tal razonamiento constituye el fundamento de toda la investigación empírica y de los estudios cuantitativos que forman la base del conocimiento de los educadores de Occidente. Constituye igualmente la forma de conocimiento empleada en los ordenadores para el análisis de los datos estadísticos. La afirmación de que existe una cierta asociación entre la educación del profesor y los logros del estudiante, admitiendo un cierto margen de error, se basa en esa modalidad del pensamiento. Este tipo de adscripción del saber conforma la base de todas las manifestaciones «científicas» sobre la educación.

(19) Informes anuales del *Board of Education for the City of Toronto* para los años 1901-1922. Toronto, varios editores, 1902-1923.

(20) Greig et al., *op. cit.*, p. 8.

(21) Goody, J. *Literacy in Traditional Societies*. Cambridge, Cambridge University Press, 1968.

(22) Para ulterior investigación sobre este concepto véase Cole, M.; Gay, J.; Glick, J. A. y Sharp, D. W. *The Culture Context of Learning and Thinking*. Nueva York, Basic, 1971.

Para todos aquellos que han sido educados en sistemas educativos occidentales o de inspiración occidental, tal modo de pensar es, simplemente, el mejor, el más evolucionado, o incluso el más verdadero de los modos de conocer el mundo y su relación con las cosas. No obstante, es menos sabido que muchos de los pueblos llamados indígenas y analfabetos estarían en profundo desacuerdo con esta manera de conocer la realidad y pensarían que las afirmaciones científicas se basan en un salto en el vacío hacia una fe que ellos no pueden abrazar. La teoría de las posibilidades o de la regresión múltiple les parecería a ellos tan poco razonable como a nosotros las formas indígenas de curación mediante yerbas.

Gay, Cole, Glick y Sharp nos han mostrado cómo los Kpelle de Liberia rechazan las formas de saber que no proceden de su experiencia vital. Los Kpelle no aceptan una conclusión silogística si no han observado la relación entre los eventos. No ven los hechos disociados del contexto. En un estudio intensivo sobre los silogismos, los investigadores intentaron que los sujetos diesen las conclusiones «lógicas» de unas formulaciones silogísticas. Uno de los ejemplares era: «Flumo y Yakpalo siempre deben jugo de caña juntos. Flumo está bebiendo jugo de caña. ¿Está bebiendo jugo de caña Yakpalo?». El sujeto respondió: «El día que Flumo estaba bebiendo el jugo de caña, Yakpalo no estaba allí aquel día». Cuando el investigador le preguntó por qué, el sujeto replicó: «La razón es que Yakpalo se fue a su granja aquel día y Flumo se quedó en el pueblo aquel día» (23).

Desde la perspectiva de los Kpelle sería muy extraño que un profesor dijese en el aula: «Voy a cambiar mi manera de hacer esto porque hay estudios que demuestran que tal cosa y tal otra son más eficaces». Ellos querrían comprobarlo con sus propios ojos o invocar alguna regla culturalmente aceptable para legitimar esa afirmación. En realidad, esta comparación muestra que, en contraste con los Kpelle, los profesores utilizan la investigación como medio de legitimar nuevas ideas.

Es importante destacar que las formas de pensar se configuran en condiciones sociales determinadas. Hay sociedades, como la de los Kpelle, en las que todos se conocen, nadie viaja lejos y no tienen que afrontar situaciones impredecibles. Aquí el contexto social es aún más importante que las capacidades. En las sociedades industrializadas, con una modalidad práctica de pensamiento lógico-positivista, no son aplicables esas condiciones extremas. Las personas tienen anonimato, viajan grandes distancias, se enfrentan a lo imprevisible, dan mayor importancia a las capacidades que al contexto. No les resulta fácil mantener el sentido de su propia identidad, de manera que la identidad de los otros les resulta aún más desconocida. Por consiguiente, la investigación científica y las formas positivistas de investigación capacitan a las personas para captar grandes cantidades de información, analizarla y establecer enunciados generalizables que les ayuden a hacer frente a lo imprevisible y a la inseguridad. De este modo, los profesores pueden mencionar «estudios que demuestran...» y

(23) *Ibidem*, pp. 187-188.

quienes hacen la política escolar pueden basar sus decisiones en las «frágiles» pretensiones de los economistas (24).

Pero ¿cuáles son las implicaciones para la reforma educativa y las perspectivas globales en la educación? Mi tesis es que, al igual que la industrialización produjo el pensamiento lógico-silogístico, ahora, en una era postindustrial, estamos pasando a nuevas formas de saber. Tal y como ahora la conocemos, la educación comparada es una criatura de la era industrial. Comenzó cuando los superintendentes escolares, como el de Toronto en 1862, intercambiaban visitas en sus jurisdicciones y recopilaban información «científica» sobre el funcionamiento de los sistemas educativos. De la era del crecimiento de la administración educativa y el control educativo se pasó a un período caracterizado por el desarrollo de disciplinas como la economía, las ciencias políticas, la sociología, la antropología y se evolucionó hacia la era actual, con un interés por la investigación a gran escala sobre las formas de ayuda extranjera, de desarrollo educativo e innovación, de eficacia docente y sobre las soluciones a gran escala para unos problemas aparentemente insolubles. Evolucionó la educación comparada y los objetivos de su investigación fueron alejándose cada vez más de la realidad de la práctica en las aulas de los profesores de cualquier parte del mundo. Sin embargo, en la era postindustrial los paradigmas del saber cambiarían y surgirían nuevas formas de investigación sobre educación comparada que emprenderían nuevas direcciones, teóricamente fecundas.

Hans Weiler, en un trabajo presentado en el Congreso Mundial de Educación Comparada de Montreal, en 1989, afirmaba que en la actualidad se constataba una «erosión del consenso sobre la epistemología» (25). Quería decir que hay una duda creciente sobre cómo llegamos a saber lo que sabemos. Se refería a la importancia creciente de los paradigmas ambientales, los paradigmas feministas y los paradigmas de la paz. Lo que todos ellos tienen en común es que son holistas, dependen del contexto y son integradores. Proponen maneras de volver a entrelazar el saber en la sociedad para que no estén disociados. Son paradigmas antifragmentarios; tratan el saber como un todo integrado, no como hechos aislados.

¿Cómo es que en estos momentos de la historia pueden aparecer semejantes paradigmas? Algunos comentaristas han apuntado hacia el destructivo impacto medioambiental del pensamiento «industrialista», «fragmentarista» (26), y también hacia las posibilidades reintegradoras de nuevas tecnologías de la comunicación, como los ordenadores y los medios de comunicación (27). Otros indican que los resultados aparentemente objetivos de la investigación en física siempre

(24) Klees, S. *Research and Policy Linkages: Toward a Critical Perspective*. Trabajo presentado en el VII Congreso Mundial sobre Educación Comparada. Montreal, 28 de junio de 1989.

(25) Weiler, H. N. *The Mediation of Knowledge and Action in an Age of Epistemological Turmoil: Notes on the construction of Knowing*. Trabajo presentado en el VII Congreso Mundial de Educación Comparada. Montreal, 28 de junio de 1989.

(26) Greig et al., *op. cit.*

(27) McLuhan, M. *Understanding Media*. Nueva York, McGraw-Hill, 1964.

han estado, en cierta medida, influenciados por el investigador y que los modelos físicos del universo presentan una semejanza chocante con los modelos místicos o espirituales (28). Ahora los científicos postulan que el universo mismo opera de acuerdo con la «teoría del caos» y que es ilusorio pensar que la ciencia nos permite predecir el futuro, cuando los acontecimientos aleatorios son un rasgo intrínseco a este caso (29). Si es cierto, como parece, que el mundo se ha convertido en una «aldea global», las viejas maneras de conocer se podrían adaptar a la necesidad de un saber contextualizado, personalizado. Y además, las formas indígenas de conocimiento, en las zonas del mundo que no fueron industrializadas «satisfactoriamente», una vez más vuelven a considerarse como formas válidas de saber. Las actitudes y los comportamientos coherentes con la protección medioambiental vuelven a considerarse válidos en una sociedad, como la canadiense, que ha permitido una generalizada devastación de los bosques. Se están redescubriendo nuevas formas de «medicina holista», basada en teorías ancestrales de la curación (30). Los grupos indígenas abogan por una concepción alternativa de la justicia. Y, por último, en las aulas surgen concepciones nuevas del currículum; se fomentan nuevas formas de aprender que confieren autoridad a los que aprenden y crean cooperación (31).

Son muchas las implicaciones de este cambio de paradigma para la educación comparada. Los estudios de educación comparada ya no pueden seguir detallando la medida en que las formas de conocimiento industrial, fragmentario, se han «encargado» de los países no occidentales. Los estudios sobre los efectos de la escuela necesitan una metodología más realista para valorar el impacto general, cualitativo, y no el fragmentario y cuantitativo. Los descubrimientos aislados de la investigación no se pueden sacar del contexto y proponerse como «recetas» para resolver los problemas educativos. Es necesario realizar el estudio de las formas de saber indígenas.

En el nivel del aula, una aproximación más holista al aprendizaje y la docencia iría inevitablemente asociada con una aproximación a las perspectivas globales, ya que los que enseñan y los que aprenden se considerarían parte de un todo más amplio. La propia introducción de la reforma educativa no se haría sobre una base fragmentaria, sino como parte de un desplazamiento gradual en una dirección determinada. A medida que la praxis se fuese convirtiendo en parte integral de una filosofía totalizadora, se iría reduciendo o desaparecería la brecha entre la teoría y la práctica.

(28) Capra, F. *Uncommon Wisdom*. Toronto, Bantam, 1989.

(29) McLaren, D. *Humankind Confronting the Survival of the Planet*. Trabajo presentado en la XXXII Reunión Anual de la Comisión Canadiense para la UNESCO. Ottawa, 5 de abril de 1990.

(30) Ferguson, M., *op. cit.*, pp. 269-277.

(31) Reford-McCandless International Institute. *Introducing the World Handbook: A Guide to Developing International and Global Awareness Programs*. Toronto, Instituto Canadiense de Asuntos Internacionales, 1985. Para mayor información, contactar con *Education for Global Perspective, Project of the Ontario Teachers Federation and the Canadian International Development Agency* (coordinador del proyecto: Tom Lyons, 1260 Bay St., Toronto, Can. M5R 2B5).

En términos de la reforma educativa internacional, se haría imposible la exportación de soluciones prefabricadas para los problemas de otros pueblos. El flujo de la información en múltiples direcciones quedaría garantizado con nuevas formas de compartir esa información, como REDUC (Red de Información y Documentación en Educación para América Latina y el Caribe). La jerarquía del saber que evolucionó desde el mercantilismo, el imperialismo y el colonialismo se resquebrajará como lo hicieron los regímenes totalitarios de la Europa del Este ante la demanda popular de libertad de expresión.

Al igual que las tendencias políticas se han movido hacia la desintegración de paradigmas que parecían permanentes, en generaciones venideras se alterará la relación fijada entre profesor y alumno. De la misma manera que la filosofía de Montessori predecía que el niño sería responsable de su aprendizaje en un ambiente adecuado (32), las nuevas tecnologías y filosofías significarán la asociación del profesor y los estudiantes en un viaje de descubrimiento.

En última instancia, ésta es la razón de que sea necesario basar en la realidad del aula los estudios sobre educación comparada. Así como los ciudadanos se han vuelto despectivos respecto a las formas rígidas del poder político, los profesores comienzan a darse cuenta de que los expertos y los investigadores pueden no tener todas las respuestas (33). La investigación sólo es capaz de vencer al práctico cuando se aceptan como válidas formas fragmentarias del saber. En presencia de paradigmas holistas los investigadores y los prácticos deben cooperar con el fin de plantear las cuestiones de interés para la investigación y formular ésta en mutuo beneficio (34).

El tema de los paradigmas emergentes se halla vinculado, en última instancia, con la cuestión del género, puesto que una gran proporción de los profesores del mundo la constituyen mujeres y dos tercios de los analfabetos son mujeres y niñas (35). Y aún lo es más si se tiene en cuenta que son principalmente los hombres quienes establecen las políticas y administran. En el escenario internacional los países industrializados ricos (donantes) tienen, sobre todo, una población blanca, mientras que los países que reciben la ayuda tienen una población mayoritariamente no blanca; por tanto, es también una cuestión de raza. Históricamente las mujeres y los pueblos no blancos han sido pensadores dependientes del contexto, con formas de saber que han sido acalladas o deformadas por

(32) Montessori, M., *op. cit.*

(33) En realidad, el responsable en la etnografía de Walcott tiene sus sospechas. Walcott dice que «el impacto del poder de la investigación disminuye a medida que uno lo emplea con los que están más arriba en la jerarquía, pues a menos que una referencia a la investigación apoye el punto de vista del superior, él siempre podría devaluar la pretensión con una ambigua observación sobre su sinceridad, pero no de intención clara: «Me gustaría ver esos descubrimientos... algún día» (Walcott, H. F. *op. cit.*, p. 205).

(34) Godoy, R. V. *op. cit.*

(35) *Meeting Basic Learning Needs: A New Vision for the 1990's*. Documento de fondo para la Conferencia Mundial sobre la Educación para todos, Tailandia, 5-9 de marzo de 1990. Nueva York, Comisión interagencia, 1989.

quienes detentaban el poder; por eso deberá recuperarse la validez de sus formas de saber (36).

Es muy probable que disminuya o cese la propagación de las formas fragmentarias y lineales de la educación, tal y como ahora las conocemos. En algunos países la carga de la deuda exterior ha detenido por completo la expansión de la educación formal y ha ocasionado incluso un retroceso. Muchas personas de mentalidad reformista ven este proceso como un fracaso; sin embargo, proporciona una oportunidad de supervivencia a las viejas formas del saber y una oportunidad para adquirir nuevo significado en un mundo que sepa valorar la diversidad.

(36) Doy las gracias a Patricia Weibust por redactar para mí esta relación. Se amplía en Mase-
mann, V. «Who Owns Knowledge? Imperatives for Paradigm, Shifts in the Voices of Minorities and
Women», en *Global Education Change and Innovation: The Proceedings of the Comparative and International
Education Society Northeast Regional Conference*, november 17, 1989. Storrs Conn., Isaac N. Thut World
Education Center, 1990.

Originalmente publicado en *Comparative Education Review* (vol. 33, 1991). Se traduce y
reimprime con la autorización de la autora.

Traducción José A. Uría Rico.

E S T U D I O S

EL SIGNIFICADO Y LA LABOR DE LA JUNTA PARA AMPLIACIÓN DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

ISABEL PÉREZ-VILLANUEVA TOVAR (*)

En el panorama cultural, intelectual y científico de la España del primer tercio del siglo, la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas constituye sin duda la realización más consistente y efectiva para dar respuesta a los anhelos que reformistas y regeneracionistas venían reclamando para resolver lo que se denominó «el problema nacional». Cristaliza, en efecto, la Junta las preocupaciones que en tal sentido expresó ya la generación del 68, y, por supuesto, la del 98. Fueron los hombres del 14, herederos de ese sentir, sus responsables directos. Tal es la trama de fondo, densa y trabada, de la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas, creada, por Real Decreto, el 11 de enero de 1907, siendo Amalio Gimeno Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes del Gobierno liberal del Marqués de la Vega de Armijo.

Según puede leerse en la *Gaceta de Madrid* del martes 15 de enero, se encomendaba a la Junta el servicio de ampliación de estudios dentro y fuera de España, las delegaciones en Congresos científicos, el servicio de información extranjera y relaciones internacionales en materia de enseñanza, el fomento de los trabajos de investigación científica, y la protección de las instituciones educativas en la enseñanza secundaria y superior.

En lo que se refiere a los dos primeros aspectos —es decir, las facilidades, y subvenciones, para ampliar estudios dentro y fuera de España y para asistir a Congresos científicos—, la Junta proseguía una serie de intentos que venían realizándose de forma aislada e incompleta por el Ministerio de Instrucción Pública. La novedad, y muy importante, era que en este caso la Junta adquiriría la responsabilidad plena de proponer y decidir todos los aspectos de la concesión de pensiones, sin ninguna determinación fijada de antemano.

Tampoco era irrelevante el hecho de que pudiese expedir certificados de suficiencia, que permitían a quienes los obtuviesen ocupar plazas libres de Auxilia-

(*) Universidad Nacional de Educación a Distancia

res numerosos en centros docentes oficiales. Y es que —otra nota absolutamente innovadora— el organismo iba a mantener «frecuente comunicación con los pensionados», iba a fomentar «la solidaridad entre ellos», e «informarse de sus trabajos»; se reservaba asimismo el derecho de «declarar caducada una pensión» cuando «la conducta» del beneficiario no fuese «satisfactoria». Por lo demás, se preveía también extender las ventajas de los pensionados a aquellas personas que, decididas a ampliar estudios en el extranjero sin subvención del Estado, obtuviesen de la Junta ser consideradas como tales.

En lo relativo al servicio de información extranjera y relaciones internacionales en materia de enseñanza, la Junta se comprometía a elaborar y poner a disposición del Gobierno y de los particulares, «cuantos informes considerase interesantes sobre educación, enseñanza y condiciones de vida en el extranjero»; al tiempo, daría a conocer «los cargos para españoles» disponibles allí, en centros oficiales o privados, e indicaría qué personas estaban en condiciones de desempeñarlos.

El Decreto sólo esboza, respecto al fomento de los trabajos de investigación científica, la intención de crear centros de investigación, lo que se vincula a la utilización futura de «los conocimientos adquiridos por los pensionados» y a la organización de «cursos especiales para exponer el resultado de sus estudios». Asimismo se anticipa el proyecto de difundir los trabajos de investigación científica.

Finalmente se anuncia, para la protección de las instituciones educativas en la enseñanza secundaria y superior, el deseo de «influir sobre la vida educativa de los estudiantes, favoreciendo por cuantos medios estén a su alcance sus Asociaciones, especialmente, cuando se propongan fines científicos, morales o económicos, como el mantenimiento de hospederías o restaurants cooperativos; la acción educadora sobre otras clases sociales, los juegos al aire libre, las excursiones, colonias de vacaciones y otros semejantes».

En su configuración interna, la Junta estaría compuesta por 21 vocales, nombrados para su puesta en marcha por Real Decreto, pero las vacantes serían provistas, en lo sucesivo, a propuesta de la propia entidad. Una vez constituida, elegiría entre sus miembros a un Presidente y a dos Vicepresidentes, cargos, como los de simples vocales, «honoríficos y gratuitos». Una sola excepción: el Secretario, cuya remuneración había de determinar la Junta, pero cuyo nombramiento se imponía al puntualizarse que tal puesto sería ocupado por el profesor entonces responsable, en el Ministerio de Instrucción Pública, del «servicio de información y de relaciones con el extranjero» (1). Se trata, naturalmente, de José Castillejo Duarte, el auténtico artífice de la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas.

(1) Real Decreto de 11 de enero de 1907, *Gaceta de Madrid*, 15 enero 1907.

Nacido en 1877, doctor en Derecho y en Filosofía y Letras, este manchego clarividente, socarrón y tenaz, era ya entonces Catedrático de Derecho Romano, y estaba estrechamente vinculado a la Institución Libre de Enseñanza; conocía bien el sistema universitario, y, en general, las pautas educativas de Alemania e Inglaterra, donde había ampliado estudios. Su presencia, desde enero de 1906, en el Ministerio de Instrucción Pública, al frente del «servicio de información y de relaciones con el extranjero», sirvió en realidad, bajo la atenta vigilancia de Francisco Giner, para gestar el nacimiento de la Junta; el ordenamiento legal de 11 de enero de 1907, incluido el sustancioso preámbulo firmado por Amalio Gimeno, fue obra suya, en total acuerdo con los hombres centrales del institucionismo: así lo confirman múltiples fuentes, y, especialmente, la expresiva correspondencia que se conserva sobre este punto (2). La Institución Libre de Enseñanza no dejaba nada al azar; con el hecho de que Castillejo ocupase la Secretaría se aseguraba en realidad el control de la Junta.

No parece necesario insistir en que el elemento impulsor, aglutinador, y director de la Junta fue la Institución Libre de Enseñanza; en ello coinciden sus más incondicionales partidarios y sus más enconados enemigos, y, sin embargo, sí parece oportuno resaltar que el núcleo institucionista nunca confundió los dos ámbitos; la Institución Libre de Enseñanza no renunció jamás a su condición de fundación independiente, estrictamente privada. A la vez tuvo siempre clara conciencia de que la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas —con sus múltiples derivaciones— era un organismo público, financiado en lo esencial con fondos procedentes del presupuesto nacional. Un ejemplo puede resultar ilustrativo: en febrero de 1911, cuando «un amigo oficioso» haga saber a Francisco Giner que el Rey, poco antes de visitar por primera vez una fundación de la Junta —la Residencia de Estudiantes—, quería conocer también la sede institucionista del Paseo del Obelisco n.º 8, recibirá la siguiente respuesta: «La Institución tiene dos puertas, y cuando S. M. nos haga el honor de llamar a una de ellas, yo saldré por la otra» (3).

Pero lo cierto es que el pensamiento y el talante institucionistas determinan la concepción y la trayectoria de la Junta, desde su fundación hasta 1936, dando cohesión a la necesidad de mejorar la ampliación de estudios y las investigaciones científicas que sienten todos sus vocales. El punto de confluencia directamente derivado de esa común pretensión es renovar la educación, en sus distintos grados y proyecciones. La Institución Libre de Enseñanza justamente se había distinguido entre las diversas ópticas reformistas y regeneracionistas por poner el acento en la transformación de la educación, única vía, desde su punto de vista, para conseguir una mejora real del hombre —y de la sociedad—.

La Institución tenía además una experiencia en marcha desde 1876, y una madurada idea de lo que debía hacerse, y de cómo debía hacerse. En este senti-

(2) Véase, por ejemplo, R. Carande, «Un vástago tardío de la «Ilustración»: Jose Castillejo (1877-1945)», en AAVV, *Mélanges à la mémoire de Jean Sarrailh*, París, Centre de Recherches de l'Institut d'Etudes Hispaniques, 1966, v. I, p. 202.

(3) A. Jiménez, *Ocaso y restauración. Ensayo sobre la Universidad Española Moderna*, México D.F., El Colegio de México, 1948, pp. 223-224.

do puede decirse que la creación de la Junta supone la sistemática penetración en la esfera pública de los presupuestos institucionistas cuidadosamente elaborados desde mucho antes: una penetración que, de hecho, se había iniciado ya de forma indirecta —como explica Luzuriaga— desde finales de los años setenta del siglo pasado (4). Tempranamente —y con absoluta rotundidad en 1907—, la Institución comprendió que era necesario rectificar su elección inicial, y abandonar «el romántico proyecto de sembrar por toda España la gente nueva». La «obra lenta pero segura», tal y como se había concebido, podía y debía intensificarse, sin diluirse, manteniendo agrupadas a las individualidades que el institucionismo había ido formando en su seno; se optó pues por «la conveniencia de centralizar el esfuerzo científico en Madrid, por lo menos para empezar» (5). Paralelamente se trazó con todo detalle el plan de reforzar tal propósito desde la esfera pública, algo que contravenía sus genuinos planteamientos —piénsese, por ejemplo, en el fallido plan inicial de constituirse como Universidad privada—, pero ofrecía sin embargo, enormes ventajas: recursos económicos seguros —sin duda también más importantes—, y un eco más generalizado y sostenido.

La Junta aspira a convertirse en «el principal órgano de vanguardia en la renovación educativa del país» (6), lo que significa también, según José Subirá, conseguir «el encauzamiento e intensificación de la cultura» (7) en España. Su plan se condensa en dos puntos principales: «provocar una corriente de comunicación científica y pedagógica con el extranjero, y agrupar en núcleos de trabajo intenso y desinteresado los elementos disponibles en el país» (8).

Para justificar tales propósitos, Amalio Gimeno invoca en el preámbulo del Decreto fundamental el ejemplo de numerosos países —Francia, Alemania, Inglaterra, Estados Unidos, e incluso Chile y Japón—, que han establecido entre sí una continua comunicación científica y un persistente intercambio de profesores y alumnos: «El pueblo que se aísla, se estaciona y se descompone —escribe—. Por eso, todos los países civilizados toman parte en ese movimiento de relación científica internacional». Y apela seguidamente a «la gloriosa tradición en esta materia» que ha tenido España, abierta a la «cultura universal» desde «tiempos remotos»: desde «la comunión con moros y judíos», pasando por la mantenida en la

(4) Una relación de las principales consecuencias de la influencia institucionista en la esfera de la Instrucción Pública puede consultarse en L. Luzuriaga, *La Institución Libre de Enseñanza y la educación en España*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1957, pp. 188-193.

(5) J. Pijoan, *Mi Don Francisco Giner (1906-1910)*, San José de Costa Rica, Alsina Imp., 1927, p. 50 y 72-73.

(6) J. Castillejo, *Guerra de ideas en España. Filosofía, política y educación*. Prologo de J. Caro Baroja. Introducción de M. E. Sadler. Traducción de M. de Ferdinandy, Madrid, Revista de Occidente, 1976, página 99.

(7) J. Subirá, «Una gran obra de cultura patria. La Junta para ampliación de estudios», *Nuestro Tiempo*, XXIV, (301), enero 1924, (304), abril 1924, (305), mayo 1924, p. 23.

(8) *Memoria JAEIC*, año 1907, p. 4.

Edad Media con Francia, Italia y Oriente, hasta la «labor intelectual» de los reinados de Carlos III y Carlos IV (9).

En esta línea argumental, se aprecian trazos de raigambre institucionista, que caracterizan a lo largo de los años el enfoque y la práctica de la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas: apertura al exterior, desde luego, siguiendo el modelo de actuación «moderno» de los países más avanzados, pero, al tiempo, recuperación de nuestras más valiosas raíces. Una sugerente conjunción entre tradición y modernidad, una atractiva simbiosis entre influencias foráneas y rasgos autóctonos. Hay que subrayar que la apertura al exterior implica siempre en estas coordenadas una doble dirección: penetración aquí de corrientes extranjeras y difusión a la vez de la cultura española fuera de nuestras fronteras.

La Institución no creía en la efectividad de las fórmulas improvisadas, de forma que se muestra continuadora de las tímidas disposiciones sobre pensiones tomadas con anterioridad: sólo el «éxito» de aquéllas —recuerda Amalio Gimeno— aconseja ampliar sus proporciones, y completar su cometido con otras iniciativas (10). Tampoco confiaba el institucionismo en la implantación artificial y brusca de cualquier tipo de medida renovadora; la Junta se fundamenta en lo que una de sus *Memorias* llama «la inquietud renovadora de una minoría» —una «conciencia social difusa», «una energía social»—. Así, la Junta no hacía sino coordinar y sumar —encauzar también— el trabajo aislado de ciertos profesores e investigadores: sus «dignos miembros» —asegura en uno de sus escritos— «no hicieron apenas sino poner en común esfuerzos que ya cada cual realizaba por su parte»: la creación del nuevo organismo era, en este aspecto, «antes que nada, un reconocimiento» (11). La actuación progresiva a pequeña escala, aprovechando la existencia de minorías, de élites, es otro de los principios que la Institución inserta en la Junta. Un proceso sin apresuramientos pero firme, apoyado siempre en personas concretas de probada valía y sobrada solvencia.

De cuño plenamente institucionista es también la perspectiva coherente y global que asume la Junta, cuyas múltiples empresas, articuladas en pequeñas unidades autónomas, se complementan para lograr un fin general común; se desea cuidar la formación del personal docente, con marcada atención a la investigación, y al mismo tiempo se quiere reorientar el marco estudiantil: su «acción» —advierte la propia Junta— sería «parcial e ineficaz si miraba sólo al fomento de los trabajos científicos y se desentendía de la situación actual de nuestros estudiantes, material vivo para aquella obra» (12).

(9) «Exposición» firmada por el Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, Amalio Gimeno, que precede al Real Decreto de 11 de enero de 1907, constitutivo de la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas, *Gaceta de Madrid*, 15 enero 1907.

(10) *Ibidem*.

(11) *Memoria JAEIC*, año 1907, pp. 4-5.

(12) *Memoria JAEIC*, años 1910 y 1911, p. 209.

Aún más indicativo del proceder institucionista es el peculiar sesgo con que se aborda tal tarea. Se esperaba, desde luego, que los pensionados en el extranjero aumentasen sus conocimientos; pero se esperaba a la vez que la estancia fuera de España transformase en profundidad su personalidad: porque «la influencia del ejemplo y del ambiente», el «contacto directo con un medio social e intelectual elevado» había de producir en ellos —como puntualiza el Ministro Gimeno— un «ensanchamiento, en suma, del espíritu, que tanto influye en el concepto total de la vida».

La misma óptica se aplica a la reforma del ámbito estudiantil, donde se intenta introducir «el influjo vivificante de un medio elevado», y «la atracción» y «los goces de la vida corporativa». En este caso se menciona nuevamente de forma expresa la tradición existente en otras épocas en nuestro país, y se argumenta su continuidad en aquellos que no destruyeron «el viejo sistema», ni «convirtieron las Universidades y hasta los establecimientos de segunda enseñanza en oficinas administrativas». Una alusión ésta bastante directa a la actualidad española, a la que muy bien podía achacarse el sufrir «los desastrosos efectos del atomismo y la ineficacia de toda acción coactiva externa y superficial».

La huella de la Institución Libre de Enseñanza se advierte nítidamente asimismo en el procedimiento propuesto para la buena marcha de la Junta, algo realmente sorprendente en un texto publicado en la *Gaceta de Madrid*. Porque en él se hace constar con toda firmeza que las soluciones «no pueden improvisarse, ni mucho menos ser decretadas», fiándose únicamente su acierto en «una intervención hábil». Se reclama para ello, no tanto una cantidad considerable de recursos, como «el apoyo de la opinión pública, la cooperación eficaz de las fuerzas vivas del país y una acción directa, uniforme e inteligente». Todavía más elocuente es que se señale que el organismo necesita tener, no sólo un carácter nacional, y llevar a cabo su labor «de un modo perseverante y regular», sino ser «neutral», para que, «colocado fuera de la agitación de las pasiones políticas, conserve a través de todas las mudanzas su independencia y prestigio». Y es aún más extraordinario el hecho de que se manifieste la necesidad de liberar a la Junta de «trabas administrativas y reglamentarias, que, produciendo una igualdad externa aparente, excluyen la consideración objetiva de cada caso, esterilizan las iniciativas y sustituyen la acción personal directa con una acción oficial, que no suele ser ni rápida ni acertada» (13). Una durísima y certera crítica a la Administración desde la propia Administración. Y un exacto anticipo del modo de actuar de la Junta, por ensayo y tanteo, con total libertad y flexibilidad, sin rigideces de ningún tipo, para ajustarse a cada situación particular según resultara conveniente.

La «reforma», sobre todo en materia educativa, «ha de venir de adentro», había escrito Giner en 1902; «la reglamentación exterior», la «acción política» sólo pueden «suministrar aquellas condiciones puramente exteriores capaces de esti-

(13) «Exposición» firmada por el Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, Amalio Gimeno, que precede al Real Decreto de 11 de enero de 1907, *op. cit.*

mular desde fuera el despertamiento de las fuerzas intelectuales y morales» de las que depende todo en «una obra espiritual» (14). Según el ideario liberal de la Institución Libre de Enseñanza, la educación corresponde de modo irrenunciable a la sociedad, y el Estado —dice Giner en otra ocasión— ha de adoptar en este aspecto «un carácter *exclusivamente* administrativo» (15).

Concebida como una corporación, la Junta es, por su plasticidad y autonomía, un atípico organismo oficial dentro del Ministerio de Instrucción Pública; un organismo «puramente técnico, científico y pedagógico» (16), basado en «la simplificación administrativa»: un «Directorio apolítico permanente» (17), cuya existencia en la esfera pública sólo se justifica, en opinión de sus impulsores, por la atonía y la falta de vertebración social de la España de comienzos del siglo. De hecho, como reconocerán dos de sus más entusiastas defensores —Pablo de Azcárate y Ramón y Cajal (18)—, la Junta tiene un carácter temporal; idealmente, la recuperación por parte de la sociedad de su vitalidad, la asunción y el ejercicio de sus funciones, la propia dinámica social, restablecida en su juego libre y activo, la harían innecesaria. Y desde los presupuestos liberales de la Junta, tal era la finalidad última de sus esfuerzos al crear instituciones modélicas para estudiantes e investigadores, y al facilitar la formación de un cuerpo docente adecuado: en múltiples ocasiones se hace un constante llamamiento «a los particulares para contribuir con donativos y fundaciones» a su empeño, siguiendo el ejemplo de otros países (19).

Con un cierto pragmatismo perceptible en toda actuación institucionista, lo que equilibra muy originalmente sus planteamientos idealistas, Giner opinaba que «malo es echar el vino nuevo en los odres viejos; peor aún echarlo gota a gota» (20). Así, como la propia Junta, sus numerosas realizaciones se plantean la margen de las instituciones oficiales en funcionamiento: «Las escuelas y Universidades existentes —escribe José Castillejo— deben ser respetadas y no se deben alterar. [...] O se extinguirán al entrar en competencia con otras mejores o

(14) F. Giner de los Ríos, «Problemas urgentes de nuestra educación nacional», en F. Giner de los Ríos, *Ensayos menores sobre educación y enseñanza*, t. I. Nota preliminar de P. B. S. (V. XVI de las OC), Madrid, s. e., 2a ed., 1933, pp. 82-84.

(15) F. Giner de los Ríos, «La futura ley de Instrucción pública», en F. Giner de los Ríos, *Ensayos menores sobre educación y enseñanza*, t. I., *op. cit.*, p. 125.

(16) *Memoria JAEIC*, año 1907, p. 5.

(17) J. Castillejo, *Guerra de ideas en España*, *op. cit.*, pp. 99 y 101.

(18) En tal sentido se expresan el diputado Pablo de Azcárate (véase *Diario de Sesiones del Congreso*, 16 mayo 1918, p. 1074) y Santiago Ramón y Cajal (véase «Reglas y cosnejos sobre investigación científica (Los tónicos de la voluntad)». Discurso leído con ocasión de la recepción del autor en la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, en S. Ramón y Cajal, *Obras Literarias completas*, Madrid, Aguilar, 4.ª ed., la reimp., 1969, pp. 647-648).

(19) Así ocurre en la propia «Exposición» firmada por el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, Amalio Gimeno, que precede al Real Decreto de 11 de enero de 1907, *op. cit.*

(20) F. Giner de los Ríos, «Problemas urgentes de nuestra educación nacional», *op. cit.*, p. 88.

se reformarán ellas mismas desde dentro a medida que se vayan equipando gradualmente con un cuerpo docente nuevo y mejor preparado» (21).

Ni que decir tiene que todo ello acarrió a la corporación problemas ante las más variadas instancias. Expresión inequívoca de tolerancia tendente a armonizar criterios y posiciones variadas, pero también como propia salvaguardia, su marcha trasluce prudencia, cautela y una finísima estrategia. Su mejor escudo: la evidente preeminencia intelectual y profesional de muchos de sus vocales, empezando por su Presidente, Ramón y Cajal, Premio Nobel un año antes de constituirse la Junta. Nadie podía discutir, al menos públicamente, la relevancia de José Echegaray, Premio Nobel en 1904. Y no era fácil poner en duda el valor de Ignacio Bolívar, de Ramón Menéndez Pidal, de Joaquín Sorolla, de Leonardo Torres Quevedo, o del doctor Luis Simarro. Otro importante seguro: la heterogeneidad ideológica de los vocales; lo fueron hasta su muerte Marcelino Menéndez Pelayo y Gumersindo de Azcárate, por ejemplo. Porque, en palabras de Ramón Carande, en la Junta había «monárquicos y republicanos, ortodoxos, heterodoxos y descreídos» (22); los vocales eran, según Castillejo, «profesores y científicos eminentes, representando las diferentes ramas del conocimiento y todos los matices de la opinión pública, desde absolutistas (carlistas) y católicos hasta republicanos extremos y ateos» (23). Formaron también parte de la Junta de personas que, en distintos campos, fueron más conocidas por su vida política, que por su presencia en el terreno cultural e intelectual: tal es el caso, entre otros muchos, de Joaquín Sánchez de Toca.

La consulta de las actas de las sesiones de la corporación, que se reunía una o dos veces al mes, pone de manifiesto que no todos los vocales participaron en su quehacer con igual intensidad, aunque las decisiones se tomaron siempre por unanimidad. «Quedaba desechada toda idea de fuerza o de victoria porque, en una corporación que busca la verdad y la justicia, se trata de una cuestión de convicción y de hallar las soluciones apropiadas, no de vencer por el peso de una mayoría», recuerda su Secretario; así, cuando «surgía una división de opiniones, se posponía la resolución hasta que se hubiesen recogido más pruebas» (24). Desde su puesto aparentemente modesto, con una actitud tácticamente discreta, Castillejo —dentro y fuera de la Junta— «templaba gaitas», dice Jiménez Fraud, con buenas dosis de «gracejo, facundia y malicia que facilitaban y daban brillantéz a sus triunfos» (25). Y es que otra importante medida precautoria consistió en velar la decisiva y constante intervención del institucionista Castillejo, y esto con el fin de evitar a la Junta los envites que arreciaban contra la Institución Libre de Enseñanza desde los sectores más montaraces: Giner no pisó nunca la corporación, y sólo se dejó ver en una de sus fundaciones, la Residencia

(21) J. Castillejo, *Guerra de ideas en España*, *op. cit.*, p. 99.

(22) R. Carande, «Un vástago tardío de la «Ilustración»: José Castillejo (1877-1945)», *op. cit.*, p. 204.

(23) J. Castillejo, *Guerra de ideas en España*, *op. cit.*, p. 101.

(24) *Ibidem*, p. 102.

(25) A. Jiménez, *Ocaso y restauración*, *op. cit.*, p. 185.

de Estudiantes, para escuchar, perdido entre el público, una conferencia de Unamuno en torno a 1914 (26).

Otra cautela nada desdeñable: la escrupulosísima pulcritud con que la Junta daba cuenta al Ministerio de la utilización de fondos públicos, algo que sobresale en la abrumadora documentación de este tipo que se conserva en su Archivo. Proverbial fue la austeridad y parquedad de la corporación, que recogía así un hábito propio de la Institución Libre de Enseñanza; sus planteamientos éticos y estéticos, en aras del culto a la naturaleza que profesaba, rehuían los lujos de oropel, las extravagancias ostentosas al uso, el despilfarro, sinónimos de mal gusto y de fracaso, y también foco de perversión para la educación y la vida.

Como es lógico, no se consiguió, pese a todo, proteger a la Junta de críticas y ataques, o al menos de oposiciones y resistencias notables, si bien, por su prestigio y por su rápido eco internacional, pronto se convirtió en un organismo invulnerable. Y, sin embargo, encontró adversarios contumaces.

En el Congreso y en el Senado, se suscitarán de forma reiterada polémicas, en ocasiones muy vivas, sobre la corporación y sus realizaciones. Se acusará a la Junta de partidismo, de sectarismo, identificándola con la Institución Libre de Enseñanza, y, desde luego, de introducir «peligrosas» influencias foráneas; se rechazará la aconfesionalidad de sus instituciones; se protestará por su autonomía, por su financiación con cargo a fondos públicos, o al menos por la cuantía de tal aportación, exigiéndose del Ministerio de Instrucción Pública del ejercicio de un mayor control sobre sus actividades; se censurará también su carácter minoritario, elitista; se formularán insistentes protestas desde sectores docentes de instituciones oficiales, y especialmente desde la Universidad, que siente menospreciada su labor, interpreta la acción de la Junta como una injerencia en sus competencias, y achaca su falta de recursos a las inversiones realizadas por la Administración en aquélla.

Tales críticas proceden fundamentalmente de sectores conservadores: así, el 19 de abril de 1918, el diputado maurista Pío Zabala arremete en el Congreso contra la Junta de manera virulenta, no sólo al identificarla con la Institución Libre de Enseñanza, sino al acusar a muchos de los que trabajan en ella y en sus centros de ser «tergémimos, ubicuos y tentaculares», y de tener «la mente en el ideal, pero las manos en el cajón del pan». Paralelamente se ve obligado a justificar la presencia de algunos «correligionarios» suyos en la corporación, algo que, a su entender, únicamente probaba la «destreza» con que los auténticos responsables de ese organismo «se saben tapar con hojas de parra, y la bondad de algún afín que no llega a percatarse de que en la Junta de Pensiones no juega otro papel que el de instrumento» (27). Los ataques de cariz más claramente ideológico proceden de núcleos integristas, de «los intolerantes

(26) Véase A. J. Onieva, «Recuerdos de la Residencia (Fragmentos)», *Revista de Occidente*, 2a ép., VI, (66) (julio-septiembre 1968), p. 300.

(27) *Diario de Sesiones del Congreso*, 19 de abril 1918, p. 503.

católicos que estaban inquietos —dice Castillejo— ante la posibilidad de que el influjo de ideas extranjeras y la libertad de pensamiento pusiesen en peligro la unidad religiosa y la dirección de la Iglesia, que ellos consideraban como derechos de la mayoría» (28).

No faltarán tampoco enfrentamientos con Gobiernos liberales celosos de su autoridad, e incluso con algunos de los sectores universitarios menos inmovilistas, que se sienten discriminados respecto a la corporación. Así ocurrió en el verano de 1913, al imponer el Ministro de Instrucción Pública, Joaquín Ruiz Giménez, el nombramiento, directamente efectuado por él, de dos delegados en Congresos científicos (29). Tal es el caso de la reclamación, cursada desde Barcelona el 10 de abril de 1918, con ocasión de la celebración del Segundo Congreso Universitario Catalán, por el carácter centralizador y esencialmente madrileño de la corporación (30).

Y es que, aunque la Junta es «un proyecto ideológicamente —aunque no partidista— liberal», según se indica con tino en el trabajo que le dedicaron Laporta, Ruiz Miguel, Solana y Zapatero (31), y será ese sector ideológico el que facilite su creación y procure de forma más sustancial su desarrollo, el planteamiento institucional que subyace en la corporación no puede adscribirse a ningún partido concreto: tales reformas, resume Castillejo, «eran demasiado místicas para los liberales que entonces estaban fascinados por el positivismo, demasiado libres para los católicos y los absolutistas y demasiado pacíficas y lentas para casi todos los españoles» (32).

Reforzando sus innegables cualidades, su amplitud de miras y también la atinada destreza de su discurrir, una tupida red de apoyos y de colaboraciones individuales de muy diverso signo —red inteligentísimamente entretejida— parece en última instancia asegurar de forma definitiva la continuidad de la Junta. Su planteamiento inicial sólo fue interrumpido en dos ocasiones. Así ocurrió al acceder Antonio Maura al poder el 25 de enero de 1907. Porque Faustino Rodríguez San Pedro —«el ministro pisapapeles», como al parecer le llamaba el propio Maura (33)— cambió el Reglamento, que, según disponía el Real Decreto constitutivo, había elaborado ya la propia Junta para regular su organización y régimen. Dos puntos esenciales —los que garantizaban que la corporación no iba a ser «una oficina burocrática»— quedaban prácticamente anulados: de un lado, su «amplitud y elasticidad de funciones» al evitarse conscientemente las «prescripciones minuciosas de detalle, que ni pueden formularse seriamente *a priori* —se dice—, ni tienen más ideal que la aplicación mecánica, incompatible con la riqueza de la vida»; y

(28) J. Castillejo, *Guerra de ideas en España*, *op. cit.*, p. 111.

(29) Véase F. J. Laporta, A. Ruiz Miguel, V. Zapatero, J. Solana, «Los orígenes culturales de la Junta para Ampliación de Estudios (2.ª parte)», *Arbor*, CXXVII, 499, julio-agosto 1987, p. 38.

(30) Archivo Secretaría J. A. E. I. C.

(31) F. J. Laporta, A. Ruiz Miguel, V. Zapatero, J. Solana, «Los orígenes culturales de la Junta para Ampliación de Estudios (2.ª parte)», *op. cit.*, p. 10.

(32) J. Castillejo, *Guerra de ideas en España*, *op. cit.*, p. 86.

(33) J. Pijoan, *Mi Don Francisco Giner*, *op. cit.*, p. 68.

de otro, la separación estricta entre «la esfera técnica» que la Junta se reservaba, y la administrativa, propia del Ministerio (34).

La actitud de Faustino Rodríguez San Pedro constituye un buen exponente de la cerrazón acaparadora y fiscalizadora que Castillejo percibe de forma generalizada en los políticos, a los que era difícil convencer de «la diferencia entre conceder una beca para la investigación científica y nombrar un jefe de policía» (35). Asimismo, el caso de Rodríguez San Pedro es una ejemplar muestra de animadversión ideológica hacia la Junta, un rechazo frontal a su apertura internacional: al Secretario de la corporación, que intentaba explicarle la conveniencia de enviar jóvenes pensionados fuera de España, le interrumpió con una irrefutable reflexión: «¿Qué necesidad tienen esos muchachos de ir al extranjero? Yo nunca he puesto los pies fuera de la frontera, y aquí me tiene usted de ministro de Instrucción Pública» (36). La verdad es que la Junta quedó casi paralizada hasta la formación del Gobierno de Segismundo Moret, el 21 de octubre de 1909, y la aprobación, el 22 de enero siguiente, de los Reales Decretos del ministro Antonio Barroso, por los que la Junta recuperaba y aseguraba su plena entidad. El hecho de que no desapareciese, entre tanto, permite también apreciar la «habilidad», el «tacto y arte infinito» con que la corporación sabía protegerse en circunstancias adversas: al decir de Pijoan, su Secretario consiguió mantener a Rodríguez San Pedro «en la idea de que él, Castillejo, era un ser medio idiota y que la Junta era un organismo que había nacido muerto y que sólo serviría para dar prebendas a cuatro paniaguados, cosa que no preocupaba inmensamente al ministro» (37).

La segunda intromisión grave de la Administración en la Junta se produjo durante la Dictadura del General Primo de Rivera, poco después de formarse el Directorio civil. El Ministro Eduardo Callejo, por Real Decreto de 21 de mayo de 1926, se inmiscuía en el nombramiento de los vocales, perdiendo la Junta en este aspecto crucial la independencia que había disfrutado hasta entonces. Y, sin embargo, hay que destacar que la corporación resistió imperturbable semejante embate, e incluso consiguió proseguir su intensa actividad, con expansiones notorias en algunos aspectos y el expreso apoyo del poder político. Es muy significativo que fuese el Duque de Alba, primer Ministro de Instrucción Pública del Gobierno Berenguer, quien devolviese a la Junta su autonomía, el 15 de febrero de 1930. Todo ello demuestra hasta qué punto no cabe establecer correlaciones simples y esquemáticas entre la trayectoria de la corporación y la dinámica política.

Resulta muy difícil dar cuenta brevemente de la labor realizada por la Junta, que fue muy variada y fructífera. En sus treinta años de vida, consiguió llevar a cabo un trabajo riguroso e intenso, siguiendo los caminos diversos, pero comple-

(34) *Memoria J A E I C*, año 1907, pp. 19 y 21.

(35) J. Castillejo, *Guerra de ideas en España*, op. cit., p. 101.

(36) P. de Azcárate, «José Castillejo y la Junta para Ampliación de Estudios», *Ínsula*, XIX, (209), abril 1964, p. 6.

(37) J. Pijoan, *Mi Don Francisco Giner*, op. cit., pp. 68-69.

mentarios, que señalaban sus finalidades constitutivas. Para sistematizar la exposición de tales logros, conviene distinguir, como hace la propia Junta, tres grandes campos de actuación: los estudios e iniciativas en el extranjero, las investigaciones y actividades en España, y, finalmente, la reacción y desarrollo de instituciones educativas (38).

En el primero de esos ámbitos, el de la actividad en el extranjero, se encuentra, ante todo, la concesión de pensiones para ampliar estudios en otros países. Se hacía una convocatoria pública anual, en la que se indicaban los requisitos exigidos a los candidatos. Merece la pena destacar dos aspectos de tales convocatorias.

Por una parte, el hecho de que la finalidad de las pensiones era decidida por los propios peticionarios, siendo éstos quienes debían razonar los estudios que querían realizar, los lugares que deseaban visitar, y hasta la cuantía aproximada que consideraban necesaria para todo ello. Se planteaban así convocatorias muy abiertas, fácilmente adaptables a las necesidades reales de las personas interesadas. La Junta decidía luego las concesiones, valorando el interés de las solicitudes mediante la petición de informes a especialistas prestigiados. Las convocatorias precisaban también que los beneficiarios —en relación continua con la Junta, según consta en su Archivo— debían cumplir, al terminar su estancia en el extranjero, una doble exigencia: presentar un trabajo sobre lo realizado, y ponerse a disposición de la corporación para colaborar en sus diversas actividades. de esta manera, la ampliación de estudios fuera de España revertía directamente en el horizonte interno de la investigación y de la enseñanza.

Siguiendo esos criterios, se concedieron algo más de 1.500 pensiones en el extranjero. Cubrieron un amplio panorama de especialidades, con el siguiente orden de importancia por su número: Pedagogía, Medicina, Ciencias exactas, físicas y naturales, Bellas Artes, Derecho, Sociología, Economía, Historia y Geografía, Filología, Literatura, y Comercio e Ingeniería. Los países más visitados fueron Francia y Alemania, que ejerció un gran atractivo en los dominios de la Medicina y de las Ciencias experimentales, pero también recibieron a los pensionados muchos otros, como Gran Bretaña, Suiza, Italia, Austria o Estados Unidos.

La relación de quienes disfrutaron las pensiones muestra la apertura de criterios del organismo. Los hay de todos los talentos y de todas las inclinaciones ideológicas. Sobre tales aspectos, parece primar siempre la valía personal de cada uno de ellos. Algunos nombres —simplemente a modo de ejemplo— pueden ser indicativos del proceder nada sectario de la Junta.

Fueron pensionados, en el ámbito de las Letras, el Derecho y las Ciencias sociales, hombres como Besteiro, Carande, Díez del Corral, Valdeavellano, García Morente, Pericot, Pérez Bustamante, Prados Arrarte, o Pío Zabala. Este último

(38) Los datos que se exponen a continuación proceden de diversas publicaciones de la Junta y de la documentación de su Archivo.

—catedrático de Historia y Rector de la Universidad de Madrid en la postguerra—, lo fue en 1920, dos años después de haber lanzado en el Congreso las más violentas críticas a la Junta. En el terreno de la Medicina y de las Ciencias matemáticas y experimentales, aparecen figuras como las de Albareda, Cabrera, Calandre, Grande Covián, Hernández Pacheco, Jiménez Díaz, Lora Tamayo, Julio Palacios, Rey Pastor o Ruf Carballo. No es exagerado decir —los nombres anteriores, y no sólo ellos, lo corroboran— que, entre los pensionados de la Junta, se hallan muchos de los más destacados exponentes de la vida intelectual y científica de aquellos años, y de los que habrían de serlo con posterioridad.

No se agota con los pensionados, sin embargo, la iniciativa de la Junta en el extranjero. También se enviaron regularmente delegados a Congresos científicos o a Misiones especiales. Así, Cajal y Simarro fueron al Congreso de Psiquiatría de Amsterdam, en 1909, y Negrín al de Fisiología de París, en 1920. Las misiones especiales eran de variada índole: sirva de ejemplo la encomendada a Fernández Ascarza y a Lucas Fernández Navarro para estudiar, desde Crimea, el eclipse de sol de agosto de 1914.

Otro aspecto muy interesante de la labor de la Junta en el exterior es el fomento de centros culturales o de investigación. Tal es el caso de la Escuela Española de Arqueología e Historia en Roma, creada en 1910, bajo el impulso personal de Menéndez Pidal, y clausurada con la primera guerra mundial. Allí investigaron Pijoan, Gómez Moreno y Solalinde.

Las relaciones con los países hispanoamericanos fue otra de las vías de actuación exterior de la Junta. Su labor, en este campo, fue sumamente importante. Tras algunos contactos previos, se crea, en 1914, la Institución Cultural Española de Buenos Aires; financiada por argentinos y españoles allí residentes, su finalidad era intensificar las relaciones entre ambos países, y sostener una Cátedra que habrían de desempeñar intelectuales españoles. La Junta se hacía cargo de todas las decisiones referentes a la designación anual de los profesores y los temas para los cursos de esa Cátedra. Desde su fundación, pasaron por ella, entre otros, Menéndez Pidal, Ortega y Gasset, Rey Pastor, Cabrera, Gómez Moreno, Pío del Río-Hortega y María de Maeztu.

Ese mismo modelo argentino de Institución Cultural Española se extiende, en los años veinte, a otros países: a Uruguay, a México, a Cuba, y finalmente, a Puerto Rico y Santo Domingo. Todo ello contribuyó de forma notable a incrementar las relaciones intelectuales y científicas con España, y a dar a conocer lo que aquí se estaba haciendo en ese orden de cosas. Algunas de esas Instituciones adquirirían, por lo demás, un valor añadido al restablecer unos contactos que los acontecimientos del 98 habían puesto en grave peligro.

Otro tanto puede decirse de las relaciones con Estados Unidos, donde se constituye en 1920, con sede en Nueva York, el Instituto de las Españas, subvencionado durante unos años, hasta que adquiere vida propia, por la Junta; en su presidencia estuvieron Homero Serís y Federico de Onís. Del Instituto llegaron a depender cerca de doscientos clubs españoles, ubicados en distintas Universidades norteamericanas, y facilitó la presencia regular de conferenciantes españoles,

como Solalinde, Américo Castro, Valle-Inclán o Dámaso Alonso. Además, en 1927, se funda, también en Nueva York, y con el patrocinio de la Junta, una Institución Cultural Española, con financiación autóctona y finalidades similares a las de los países hispanoamericanos. Todo ello tuvo gran trascendencia en el desarrollo del hispanismo en Estados Unidos.

En el terreno de las investigaciones y actuaciones de la Junta en España, es necesario prestar atención, ante todo, a dos de sus realizaciones más sobresalientes: el Centro de Estudios Históricos y el Instituto Nacional de Ciencias Físico-Naturales, a los que fueron invitados regularmente profesores extranjeros del más alto rango.

El Centro de Estudios Históricos fue creado en 1910, y estuvo presidido por Menéndez Pidal. Su funcionamiento interno se organizó, desde el principio, en varias Secciones investigadoras. En conjunto, su labor fue extraordinariamente valiosa e influyente en distintos campos. Así sucede, por ejemplo, con la Sección de Estudios Medievales, dirigida primero por Hinojosa y luego por Sánchez-Albornoz, en la que participaron Carande y Valdeavellano; o con la de Estudios Árabes, a cargo de Asín Palacios; o con la de Filosofía, regida por Ortega y Gasset.

Y así ocurre, sobre todo, con las tres Secciones fundamentales, verdaderamente definitorias del Centro de Estudios Históricos, por su ascendente continuidad y por la envergadura de sus resultados: la de Filología, dirigida por Menéndez Pidal, en la que trabajaron, entre otros, Emilio Alarcos, Dámaso Alonso, Américo Castro, Rafael Lapesa, Navarro Tomás y Federico de Onís; la de Arqueología, con Gómez Moreno en cabeza y con colaboradores como Diego Angulo o Leopoldo Torres Balbás, y la de Arte, dirigida por Elías Tormo, a la que pertenecieron Lafuente Ferrari y Sánchez Cantón.

El Instituto Nacional de Ciencias Físico-Naturales se creó asimismo en 1910: absorbió algunos núcleos ya existentes —los Museos de Ciencias Naturales y de Antropología, el Jardín Botánico, la Estación de Biología marina de Santander, y el Laboratorio de investigaciones biológicas de Ramón y Cajal—, y fundó también otros nuevos: la Estación de investigaciones paleontológicas y prehistóricas, y los Laboratorios de investigaciones físicas, fisiológicas, histopatológicas y matemáticas.

Ramón y Cajal presidió el Instituto, y en sus centros especializados trabajaron científicos de gran altura. Por ejemplo, en el campo del naturalismo, Ignacio Bolívar, o Eduardo Hernández Pacheco, responsable de las investigaciones geológicas. En el terreno de la Física y la Química, Blas Cabrera, Rodríguez Carracido, Enrique Moles o Miguel Catalán. En el dominio Matemático, Rey Pastor o Sixto Cámara; en el de la paleontología y la prehistoria, Hugo Obermaier o el Marqués de Cerralbo. Y, por último, en los Laboratorios conectados con el ámbito de la Medicina participaron, junto a Ramón y Cajal, los doctores Achúcarro, Madinaveitia, Negrín, Río-Hortega, Rodríguez Lafora y Sacristán. En ellos se formaron, entre otros, Severo Ochoa y Grande Covián.

Los trabajos llevados a cabo en el Centro de Estudios Históricos y en el Instituto Nacional de Ciencias fueron muy numerosos y de gran calidad e importancia. Supusieron un avance decisivo en muy variados campos del conocimiento, desde las humanidades a las ciencias médicas y naturales; abrieron, además, numerosas perspectivas renovadoras, contribuyendo al desarrollo de vías apenas ensayadas en España hasta entonces, como las de la psicología, la psiquiatría o la fonética.

Las investigaciones de la Junta impulsan así, en poco más de un cuarto de siglo, un avance sustancial del panorama intelectual y científico español; de ello dan cumplida cuenta las abundantes publicaciones de la corporación. En toda esa labor investigadora hay dos rasgos esenciales. En primer lugar, la radical mejora del conocimiento de la realidad española: se estudian, con resultados valiosos e innovadores, sus claves históricas y artísticas, su literatura, su música y su folklore, sus fuentes documentales y sus instituciones, pero también, y al tiempo, su configuración natural y geográfica, sus características geológicas, botánicas y zoológicas.

El otro rasgo destacable es la formación de una sólida tradición intelectual y científica, apoyada en un trabajo bien trabado e intenso, algo que constituye un hito tan fundamental como infrecuente en nuestro país. La guerra civil, trunco, lamentablemente, la plena continuidad de esa tradición; pero, con todo, a ella se deben algunos de los mejores exponentes de la vitalidad intelectual y científica que pudo mantenerse después. Nombres como los de Lapesa, Terán, Angulo, García Gómez, Valdeavellano, Díez del Corral, Carande, Velayos, Jiménez Díaz o Rof Carballo, por citar unos pocos, son suficientes para atestiguar la duradera influencia de la tradición acuñada por la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas.

Del Centro de Estudios Históricos dependía, por otra parte, una iniciativa original: los Cursos de Vacaciones para Extranjeros, comenzados en 1912, bajo la dirección de Menéndez Pidal. Eran otro eslabón de la cadena de actividades de la Junta encaminadas a facilitar un mejor conocimiento de lo español en el exterior. A los profesores habituales —como Américo Castro o Navarro Tomás, por ejemplo—, se unieron, en ocasiones, intelectuales o escritos próximos a la Junta: Pérez de Ayala, Juan Ramón Jiménez, Aleixandre, o Alberti.

La Junta intentó extender fuera de Madrid su acción educativa e investigadora. A ello responde la creación, en 1921, de la Misión biológica de Galicia, y el envío de Comisiones de estudios a esa misma región. En 1928, por ejemplo, Mergelina y Martínez Torner efectuaron, respectivamente, investigaciones sobre aspectos prehistóricos y folklórico-musicales.

En lo que se refiere, por último, a sus instituciones educativas, se crean la Residencia de Estudiantes, en 1910, y el Instituto-Escuela, en 1918. Luego se funda, en 1931, la Escuela de Párvulos de Simancas, digna de mención por ser un claro exponente del interés de la Junta en recoger la iniciativa privada, que, en este caso, procedió de la investigadora norteamericana Alice Gould. Estos centros constituyen una expresión modélica del renovado entendimiento que la Jun-

ta ofrece de la órbita estudiantil. Contribuyeron a reformar de raíz el anquilosado funcionamiento educativo español, desde sus escalones primarios hasta los de carácter universitario, abriéndose a las mejores orientaciones del exterior, y, al tiempo, inauguraron, también en este caso, una tradición bien vertebrada, una vigorosa tradición educativa.

Tal es, en resumen, la labor llevada a cabo por la Junta para Ampliación de Estudio e Investigaciones Científicas. La envergadura de sus actividades y la calidad de resultados dan cuenta de su rigurosa, fructífera y coherente entidad. Produjo una profunda revitalización del mundo educativo y cultural, del horizonte intelectual y científico de la España de su tiempo.

**I N V E S T I G A C I O N E S
Y E X P E R I E N C I A S**

INVESTIGACIONES Y EXPERIENCIAS

PARA APRENDER DE LAS INNOVACIONES
EN LOS CENTROS (*)

JUANA MARÍA SANCHO
JAUME CARBONELL
FERNANDO HERNÁNDEZ
ANTONI TORT
EMILIA SÁNCHEZ-CORTÉS
NURIA SIMÓ (**)

Este artículo recoge cómo tres centros de enseñanza representan otras tantas innovaciones que en ellos se llevan a cabo. El proceso de construcción de estas representaciones se realiza a partir de un trabajo de campo en el que los investigadores van organizando, ordenando y procediendo al análisis de las diferentes voces que se generan en torno a cada una de las innovaciones. En la primera parte se explicita la fundamentación, la perspectiva de investigación y la orientación metodológica que sigue este estudio. La segunda parte se centra en dos aspectos: la definición de la innovación y las fases de la misma. Finalmente se ofrece una síntesis representacional de la globabilidad de los aspectos estudiados en cada una de las innovaciones. El conocimiento generado en este estudio puede ser de utilidad no sólo para los directamente implicados en las innovaciones, sino también para quienes toman las decisiones en política educativa, con frecuencia, sin conocer los procesos y las experiencias que se producen en los centros y sobre todo para quienes consideran que hay que describir y analizar los fenómenos para poder mejorarlos.

1. LA FUNDAMENTACIÓN DEL ESTUDIO

La innovación educativa como tema de estudio

Existen diferentes concepciones sobre lo que es una innovación. En términos generales se puede decir que una innovación es «cualquier aspecto nuevo para

(*) El contenido de esta comunicación procede de la investigación «Aprendiendo de las innovaciones en los centros» (1991), llevada a cabo por los mismos autores, financiada a través del Concurso nacional de proyectos de investigación educativa para 1989. Resolución de 23 de noviembre de 1988 «BOE», n.º 39, 15-II-1989.

(**) GREC (Group de Recerca sobre l'Educació a Catalunya).

un individuo dentro de un sistema» (Hord, 1987). Esto puede implicar que lo que es innovación para una persona, puede no serlo para otra dentro del mismo sistema. Por esta razón, a la hora de acercarse a la temática de la innovación el problema no es tanto su definición, sino su interpretación, es decir, llegar a reconocer los diferentes puntos de vista de quienes en ella están implicados. La noción de innovación resulta de la confluencia de una pluralidad de miradas y elaborar sus representaciones constituye el primer paso en cualquier proceso de investigación sobre esta temática.

Partiendo de esta consideración la noción de innovación se caracteriza por ofrecer múltiples aproximaciones y acepciones. Algunas de ellas las vamos a destacar aquí, pues sirven para fundamentar y tejer el hilo conductor de nuestro recorrido investigador. Walling y Berg (1983) distinguen entre reformas e innovación. Una reforma se entiende como un proceso que en sus líneas principales pretende modificar las metas y el marco global de las actividades del sistema escolar, dejando en un segundo término la atención a los métodos de trabajo docente. Hablar de innovación significa modificar las formas de actuación como respuesta a los cambios que se trata de producir, sobre todo en el alumnado, y conlleva una organización del trabajo escolar, mediante la utilización de métodos diferentes a los que procedían a la innovación.

House (1988), por su parte, en su balance histórico de las perspectivas que han marcado el desarrollo de esta noción y de su práctica, señala tres momentos y otras tantas aproximaciones a la noción de innovación: *a)* La primera, sería la orientación tencológica, que aparece a mediados de los años setenta. *b)* La segunda perspectiva es la política. Para esta concepción la innovación es objeto de conflictos y acuerdos. *c)* La tercera perspectiva es la cultural. Desde este punto de vista, la innovación se concibe como la interacción de culturas diferenciadas y demanda estudiar la forma en que las personas interpretan los hechos y cómo evidencian en la práctica sus concepciones.

Por su parte, Fullan y Pomfrett (1977) señalan la presencia de cinco dimensiones en cualquier innovación en el campo curricular. Una innovación, puede presentarse como tal, en cuanto refleja: *a)* Cambios referidos a los contenidos del currículum, su secuenciación y los materiales a utilizar. *b)* Cambios en la organización formal y al medio físico en el que se desarrolla la enseñanza. *c)* Cambios en las funciones y relaciones de los implicados en la innovación. *d)* Cambios en el conocimiento y la comprensión que poseen los usuarios de la innovación sobre diferentes aspectos de la misma (fundamentación, valores, objetivos, estrategias para su puesta en práctica...). *e)* Por último, la internalización del cambio, hace que las personas valoren de una forma positiva y se comprometan con la práctica de la innovación. Sin esta dimensión los otros aspectos no serían más que una capa externa y su efecto sería una innovación sin cambio.

La innovación como práctica para el cambio

Pero si éstas son las visiones de los especialistas, en las escuelas bajo la denominación de innovación se consideran no sólo los cambios curriculares sino

también la introducción de nuevos productos, materiales, ideas e incluso personas. Esta multiplicidad reclama de estudios que pongan el énfasis en el proceso seguido y en señalar las intenciones de quienes promueven y llevan a cabo las innovaciones.

Una acepción que cubre esta visión sería la que contempla a la innovación como una serie de procesos deliberados y sistemáticos por medio de los cuales se intenta introducir y promocionar ciertos cambios en las prácticas educativas vigentes. Procesos que son, a su vez, reflejo de una serie de dinámicas explícitas que pretenden alterar las ideas, concepciones y metas, contenidos y prácticas escolares, en alguna dirección renovadora respecto a la existente (González & Escudero, 1987).

Esto hace que la innovación no pueda ser considerada como un proceso simple, de fácil implantación. Una innovación es un proceso complejo, en el que las interpretaciones son una constante que marcan su sentido y su evolución.

Pero esta visión no ha sido la que ha dominado en la tradición de la investigación sobre la innovación educativa. Durante bastante tiempo, a causa del enfoque tecnológico y positivista imperante en la educación, no se tomaba en consideración una innovación hasta que sus resultados podían generalizarse. Los planificadores diseñaban las innovaciones, que se llevaban a las escuelas, y allí se suponía que de manera automática, por la bondad del producto, el profesorado las adoptaría.

Sin embargo, hasta que surgió la necesidad de evaluar la efectividad de estas innovaciones, no se planteó la oportunidad de vincular la investigación educativa a la innovación. Este hecho dio paso a una gran cantidad de estudios sobre «el proceso de cambio en la educación» y favoreció la aparición de toda una serie de conocimientos básicos sobre la noción y la práctica del cambio. Ahora disponemos de una información que puede ayudar tanto a quienes participan en una innovación, considerada como «una práctica para el cambio», como para quienes pretenden introducirla o guiarla.

Desde este punto de vista hay que tener en cuenta que las opiniones acerca de lo que constituye o favorece el cambio en el sistema escolar depende de la posición que se ocupa en dicho sistema. En general se es más reacio a aceptar un cambio impuesto que a participar en la promoción del mismo. Por otra parte, cada uno de los estamentos, grupos y personas implicadas en un proceso de innovación, puede analizar, conceptualizar y valorar los cambios producidos o no en una innovación de forma muy diferente.

En este sentido, dilucidar las condiciones, los factores que propician y confluyen en un proceso de innovación, no deja de ser una herramienta de conocimiento para los implicados, no sólo en una determinada innovación, sino también para el conjunto del sistema escolar.

Lo que implica investigar sobre una innovación educativa

La innovación educativa suele estar vinculada a la mejora de la enseñanza. En la actualidad este término también tiene significados diversos: *a)* el aumento del rendimiento de los alumnos, *b)* la elevación del nivel profesional del profesorado, *c)* el despliegue de destrezas de gestión por parte de los directores de los centros, *d)* la mayor eficacia en el uso de los recursos, *e)* la introducción de una reforma en el sistema escolar o *f)* la incorporación de una nueva terminología.

En relación con este tema, una idea comúnmente aceptada, y que parece consecuencia de los resultados de las innovaciones educativas llevadas a cabo en los años setenta, es que no basta con la prescripción y la financiación de las innovaciones para que éstas sean implantadas en los centros. El proceso de innovación es mucho más complejo y parece incuestionable que si no conecta con las «construcciones conceptuales» y la forma de actuar del profesorado, si no cuenta con su aceptación y con las decisiones prácticas adecuadas, sus objetivos se diluyen y su eficacia se pierde.

Con todo este bagaje, lo que nos hemos propuesto en esta investigación no es definir la forma óptima de diseñar una innovación o marcar las directrices para una política de gestión de las innovaciones. Nuestro punto de partida es que las innovaciones ya están en los centros y que es el profesorado, en buena medida, quien las gestiona, pero es necesario acercarse a ellas para aprender críticamente sobre cómo son representadas por las diferentes personas que participan en ellas. Esto significa reconocer el carácter recurrente de algunas de las propuestas que en otros lugares y contextos se han producido, pero también identificar formas de representar innovaciones que siguen un proceso peculiar en su planteamiento y desarrollo.

Esto es lo que nos ha movido a la realización de nuestro estudio: la necesidad de conocer no tanto cómo el profesorado lleva a la práctica las innovaciones que le son sugeridas o impuestas por la Administración o que ellos mismos diseñan, sino *cómo estas innovaciones son representadas por quienes participan en ellas*. La multidimensionalidad de la que habla Fullan no se ha de referir, por tanto, sólo a la caracterización y la práctica de la innovación, sino al conocimiento que los diferentes participantes generan en torno a ella.

La evaluación como enfoque de investigación

Esto nos conduce a una necesaria puntualización: la vinculación entre cambio, innovación y evaluación. Las consideraciones que en torno a esta relación pueden establecerse requiere acercarse a la noción y la práctica de la evaluación. Para nosotros, la evaluación adquiere una definición próxima a la hecha por Kushner (1986), quien la conceptualiza como «un proceso para generar y comunicar formas útiles de comprensión sobre una innovación (o una intervención)». Este sentido de utilidad hay que entenderlo como «la facultad de añadir a

la capacidad de cada uno, la posibilidad de utilizar la innovación (o la intervención del tipo que sea) como un recurso crítico para buscar mejoras» en el ámbito de la realidad en el que se esté actuando.

El papel del investigador viene entonces determinado por una forma de trabajo que pretende «producir conocimientos nuevos» para todas las partes implicadas en la situación o innovación que se analiza. En la medida de lo posible no se pretende emitir juicios, sino presentar los que se han ido obteniendo de los diferentes informadores, mediante las técnicas utilizadas en la evaluación.

Por tanto, el sentido de la investigación que aquí se adopta desde una posición evaluadora, pretende «entender las complejas interacciones que se generan entre una innovación, sus usuarios y sus objetivos» y «mostrar lo que realmente está pasando con la utilización de un nuevo programa, producto, concepto..., en la escuela y lo que se necesita hacer a partir de ello» (Hord, 1987).

El bagaje teórico y metodológico que permite evaluar una innovación proviene de la visión sobre el cambio a la que ésta se encuentra vinculada. En este sentido, una noción de referencia que seguimos en este estudio es qué cambio es un proceso, que tiene lugar en el tiempo y dentro del cual diferentes individuos en una escuela o en otro sistema, responden de maneras diferentes y se ajustan a él según el propio ritmo. Por esta razón es natural e inevitable que ciertos individuos tengan más problemas que otros para adaptarse a una innovación, y que incluso algunos planteen resistencias al cambio.

Esto hace necesario, por parte del grupo promotor de la innovación, o por parte de quienes se encuentran implicados en ella, conocer y comprender los sentimientos y los prejuicios que esta despierta en cada una de las personas que tienen relación con ella. En este sentido, una de las principales aportaciones de nuestra investigación y el valor de los tres estudios de caso proviene de que permiten *conocer los aspectos de individualización del cambio que se generan en torno a cada una de las innovaciones estudiadas.*

En definitiva, esta investigación hace referencia a la organización de la innovación educativa en la práctica. Se trata pues, de *organizar el campo de la teoría y la práctica de la innovación desde la visión de los diferentes agentes en ellas implicados.* Todo ello con la finalidad de favorecer una mejor comprensión de la realidad y contribuir a generar una cultura alternativa a la de la eficacia en relación con las innovaciones en educación.

2. EL DISEÑO DEL ESTUDIO

Perspectiva metodológica: investigar sobre la innovación desde un enfoque interpretativo

Erickson (1989) señala que la investigación interpretativa se centra en los significados que diferentes actores otorgan al fenómeno que se estudia y en el que

ellos participan y en la dimensión social que adquiere tal fenómeno, a través de cómo el investigador lo recoge y representa en su relato.

En la investigación interpretativa, al contrario de lo que sucede desde la tradición lógico-responsiva, la uniformidad conductual que se puede observar en un individuo y en diferentes individuos que constituyen un grupo, no se considera como prueba de uniformidad subyacente y esencial entre entidades, sino que se mira como una ilusión, parecida a la que afecta a quien piensa, por ejemplo, que la capacidad evaluada es un atributo de la persona evaluada, cuando en realidad forma parte de la mirada que le otorga tal atributo. Los seres humanos, según esta perspectiva crean interpretaciones significativas de los objetos físicos y conductuales que les rodean en su medio. Una vez hechas estas interpretaciones se consideran como si fueran reales: como cualidades efectivas de los objetivos y situaciones que percibimos.

Desde esta óptica es posible preguntarse, ¿cuándo utilizar métodos de investigación interpretativos? Cuando se necesita saber, responde Erickson (1989), *a*) la estructura específica de los hechos, más que su carácter general y su distribución global; *b*) la perspectiva de significado de unos actores concretos en unos acontecimientos específicos; *c*) la fijación de puntos de contraste en torno a hechos naturales que pueden ser observados y *d*) la identificación de vínculos causales específicos en torno a estos hechos.

Una innovación conectada a un centro y a un grupo de profesores, alumnos, padres y a la Administración supone una realidad que puede ser abordada desde esta perspectiva. El investigador rescata, ordena e interpreta las diferentes voces de quienes participan en una innovación y las dota de un nuevo sentido (desde la mirada de quien «ve y se acerca» a la innovación desde fuera) para generar un conocimiento crítico para los implicados y para quienes están relacionados con otras situaciones educativas. Para llevar a la práctica esta perspectiva de investigación, hemos seguido el siguiente proceso, que permite señalar la progresión seguida en la construcción de las innovaciones objeto de estudio.

3. PROCESO DE LA INVESTIGACIÓN

Los centros estudiados

Para organizar las innovaciones educativas seleccionadas, hemos elegido tres centros de enseñanza particularmente emblemáticos como representantes de diferentes procesos de innovación educativa. Los tres centros tienen desde sus inicios una voluntad renovadora que se plasma en una implicación profesional, activa y participativa del profesorado en distintos planes experimentales.

Estos tres centros, en sus proyectos educativos y en su práctica pedagógica incluyen, en grado y modalidad diferentes, algunos de los indicadores definitorios de una innovación reseñados en los apartados anteriores. Los centros han mostrado, en el transcurso de estos últimos años, un interés especial

para que sus proyectos y experiencias sean sistematizadas y evaluadas. En esta demanda muestran la necesidad de una intervención externa que les ayude a reflexionar sobre la percepción, el sentido y los resultados de sus procesos innovadores y, paralelamente, que les ayude a reordenar sus intervenciones educativas. De ahí que la propuesta del equipo investigador haya sido recibida en general, con especial satisfacción, al ajustarse a la necesidad del profesorado de profundizar en su actuación profesional y en las decisiones teóricas y prácticas del currículum.

Tenemos pues, tres centros que son diferentes entre sí por su historia, por la forma de constituirse los equipos docentes, por la procedencia socio-cultural del alumnado que atienden, por los niveles educativos que incluyen y, finalmente, por los proyectos específicos de innovación educativa que están desarrollando. Un marco de síntesis de estas características sería el siguiente:

	Centro A	Centro B	Centro C
Trayectoria del centro	Se crea en 1985 como centro de experimentación del ciclo 14-16	Desde 1955 coop. de padres Escuela del CEPEPC Desde 1988 Escuela Pública	Se crea en 1971 como Centro Piloto ICE 1985: Centro CERE
Profesores Alumnado	Se inicia con 300 alumnos y 50 profesores	300 alumnos 10 unidades 14 docentes	630 alumnos: 210 secundaria: 18 docentes 420 primaria: 19 docentes
Otras innovaciones	Integración en el mundo del trabajo Enfoque tutorizado	Enfoque constructivo de la lengua escrita Organización Talleres y rincones Plan informática	Agrupamientos flexibles en Lengua y Matemáticas en primaria
Inicio de la innovación	Curso 85-86	Curso 83-84	Curso 88-89: 14-16 Curso 89-90; 12-16

De las diferentes experiencias de innovación que se realizan en cada uno de estos centros, hemos escogido tres de ellas por estar relacionados con la Reforma educativa y que permiten organizar un campo de conocimientos que puede ser de utilidad para la evaluación del propio proceso de implantación de la Reforma. Estas innovaciones son las siguientes:

- Instituto de Bachillerato «A»: Proyecto sobre comprensividad y tratamiento de la diversidad en el Ciclo 14-16.
- Colegio público «B»: Diseño curricular basado en la organización de los conocimientos escolares mediante proyectos de trabajo.
- Colegio público «C»: Experimentación de la reforma en el ciclo 12-16.

Información para representar la innovación

El acercamiento a cada uno de los centros, con la finalidad de explicitar y representar su proceso de conceptualización y actuación, en cada una de las innovaciones objeto de estudio, nos ha llevado, en una primera fase, a organizar nuestra aproximación a partir de diferentes fuentes de información, de las que se deriva el posterior análisis y representación de las innovaciones. A continuación se describen dichas fuentes, con la finalidad de explicitar el proceso de construcción del estudio seguido por los investigadores:

A) Análisis de documentos, referidos a:

- a) La definición de la innovación para el centro o la Administración.
- b) Los materiales escolares que la innovación ha generado.
- c) Las diferentes formas de divulgación de la innovación utilizadas.

Para llevar a cabo su análisis se ha definido un sistema de categorías en función del valor educativo de las fuentes obtenidas. Este criterio ha permitido detectar en cada una de las innovaciones los siguientes aspectos:

- a) La naturaleza de la innovación, es decir, cómo es definida por el profesorado, los padres, el alumnado, la Administración y la naturaleza de los cambios que pretenden conseguir los diseñadores (si los hubiera)
- b) El potencial de la innovación, en relación a los resultados que se espera lograr.
- c) Los requisitos estructurales, referidos a los cambios que hay que introducir en los centros y en las clases para llevar a cabo la innovación.
- d) El tipo de roles y de cambios de actuación que la innovación implica para el profesorado.
- e) La red de colaboraciones y apoyos externos que demanda o echa en falta la innovación (asesores, materiales, supervisión...).

B) Las entrevistas realizadas a los responsables y promotores de la innovación, los profesores participantes con diferente grado de implicación en la in-

novación; los asesores; los alumnos; las familias; los representantes de las diferentes Administraciones, todos ellos con relación o responsabilidades en la innovación.

Las entrevistas se utilizan como el medio fundamental para detectar las características de la situación que analizamos, ya que permite incorporar los diferentes puntos de vista de quienes se encuentran involucrados en las innovaciones. Esto requiere contar con la colaboración por parte de los diferentes interlocutores y el compromiso de preservar la confidencialidad de sus manifestaciones.

Todas las entrevistas parten de un esquema común de referencia, procedente de lo que podríamos denominar «hipótesis organizacionales» formuladas a partir del estudio de las fuentes de información. Se trata de contrastar estos supuestos con las peculiaridades que le otorgan cada uno de los actores relacionados con la innovación.

Estas hipótesis, a modo de organizadores de la innovación, revelan las siguientes características en cada una de las innovaciones: a) Una definición. b) Una evolución. c) Un lenguaje propio impregnado de diversas fuentes. d) Una organización particular. e) Pertenece y forma parte de los diferentes colectivos institucionales. f) Origina cambios y percepciones diferentes. g) Tiene aspectos peculiares y otros que pueden ser generalizables.

Esto hace que las preguntas de la entrevista sigan el siguiente esquema, que parte de las hipótesis referenciales formuladas por los investigadores, y que con lo que se trata de detectar:

1. La génesis, la visión del presente y de cara al futuro de la innovación.
2. El lenguaje propio de la innovación, en contraste con otros lenguajes dominantes: de la Administración del D.C.B...
3. La innovación y su repercusión en la organización escolar.
4. El alumnado en relación con la innovación.
5. Las familias en relación con la innovación.
6. El papel de la Administración en relación con la innovación.
7. El profesorado en relación con la innovación.
8. Valoración de los logros y los límites de la innovación.
9. Aspectos generalizables de la innovación.
10. Sensaciones personales y ámbitos de reflexión que se deja abierta.

Se han realizado un total de 40 entrevistas semi-estructuradas, distribuidas 14 en la innovación A, 12 en la B y 14 en la C.

C) *Memorandos analíticos*, es decir, la sistematización de las evidencias que se han recogido en las entrevistas y que reflejan: a) las reconceptualizaciones de la

situación que se estudia; b) las nuevas hipótesis que hayan surgido; c) las sugerencias que sería importante recoger en adelante y d) los nuevos problemas vislumbrados.

La realización de estos memorandos ha sido una de las tareas prioritarias realizadas por el grupo investigador. En este sentido hay que indicar, que hemos actuado en parejas en cada uno de los centros, con la intención de filtrar las interpretaciones de cada innovación, para luego contrastarlas con las otras dos parejas y dotar al análisis realizado de una validez por contraste.

D) *Realización de un inventario* dirigido a los profesores. El inventario consta de un conjunto de afirmaciones obtenidas de las entrevistas y de los documentos que definen la innovación o la valoración de los diferentes aspectos que la caracterizan. Esta información nos ha servido para conocer el grado de acuerdo o desacuerdo de los diferentes implicados sobre la visión de un hecho y complementar los análisis e interpretaciones surgidas de las entrevistas y observaciones y ha contribuido a la realización del estudio de caso.

E) *Las observaciones semi-estructuradas*. Se han definido situaciones de observación en el aula y durante las sesiones de evaluación del alumnado, siguiendo un guión que intentaba recoger y contrastar lo evidenciado en los documentos y en las entrevistas al profesorado con su práctica en el aula. Se han observado un total de 21 situaciones (A = 8; B = 3; C = 10).

F) *Análisis de los materiales curriculares que la innovación ha generado*. Los materiales que se realizan referidos a la práctica de la innovación son diversos y comprenden: a) Dossieres preparados por el profesorado o por la Administración. b) Materiales de evaluación inicial y de proceso. c) Carpetas o libretas de alumnos. d) Dossieres realizados por los alumnos.

A partir de la «representación» que se deriva de la relación entre estas fuentes, se ha procedido a señalar los aspectos referidos al desarrollo y la implantación de la innovación. Esta construcción constituye un análisis propiamente dicho de los datos obtenidos desde las fuentes reseñadas. Datos que se ordenan con un criterio temporal, teniendo en cuenta tres momentos:

- a) Antes de la innovación: que comprende las manifestaciones de quienes la proponen, la llevan a cabo y de aquellos que no se vinculan a ella.
- b) Durante la innovación: comprende las formas de presentación que adopta, conexiones con la práctica, los canales de comunicación, los materiales, su programación y los criterios de evaluación...
- c) Después de la innovación: siguiendo sus repercusiones en la práctica posterior y los cambios y apreciaciones generales en el conocimiento de los profesores.

Criterios para el análisis de las innovaciones de posterior utilización en el estudio de caso

Como recapitulación de todo el proceso anterior el grupo investigador llega a la conclusión de que para lograr una representación de la innovación es necesario recoger y presentar:

- a) El contexto del centro: su historia y cómo ésta pudo influir en la innovación.
- b) Las referencias cronológicas de la innovación, relativas a su inicio en el Centro y a la realización de hipótesis en torno a las fases de su desarrollo.
- c) Los aspectos organizativos del centro que influyen en la innovación
- d) Las diferentes definiciones sobre la innovación.
- e) La relación entre las definiciones y las medidas organizativas adoptadas.
- f) Los elementos de valoración y replanteamiento que se introducen en función de la evolución de la innovación.
- g) Las fases de la innovación y la identificación de los factores que determinan los cambios observados.
- h) El «mapa» de las relaciones y ámbitos de la innovación.
- i) La valoración interna que se realiza de la innovación.
- j) El papel de la Administración.
- k) El proceso mediante el cual las decisiones se llevan a la práctica.
- l) El modelo de lenguaje teórico que utilizan los diferentes implicados para definir la innovación. Especialmente las referencias a su coherencia y comprensión en la práctica.
- ll) Los materiales curriculares diseñados por los profesores o recibidos de la Administración.
- m) Las hipótesis-pregunta que sugieren todas estas fuentes.

Una vez representada la innovación de acuerdo con estos criterios, la contrastamos con algunos profesores y se procedió a retomar las fuentes de información para realizar el estudio de caso de cada innovación.

El estudio de caso de las tres innovaciones

Desde los planteamientos anteriores hemos organizado un estudio de caso para cada una de las tres innovaciones con la finalidad de responder a las siguientes cuestiones y detectar las relaciones que aparecen a continuación:

- a) ¿Qué es una innovación para los enseñantes, el alumnado, las familias, la Administración?
- b) ¿Cuál es la secuencia de ordenación del conocimiento de la innovación y de las decisiones que ha conllevado en la práctica?
- c) ¿Cómo se vinculan los diferentes estamentos del centro a la innovación? ¿Participa todo el profesorado? Los que no lo hacen, ¿cómo lo viven?
- d) ¿Qué lleva a decidir realizar una innovación?
- e) ¿En qué medida se considera que el proyecto que se estudia en cada centro es una innovación para los diferentes estamentos implicados en el centro?
- f) ¿Cuál es el estado anímico o el clima profesional que produce la innovación?
- g) ¿Cuáles son las visiones de los diferentes implicados sobre la innovación: problemas, logros, dificultades, valoraciones, evaluaciones, resultados?
- h) ¿Cómo se relaciona el lenguaje utilizado en la innovación con la práctica?
- i) ¿En qué medida una innovación afecta a la dinámica organizativa, la forma de trabajo y los valores del centro?
- j) ¿Quién o quienes toman las decisiones sobre la innovación y cómo se implican en ellas los diferentes estamentos del centro?
- k) ¿Cómo se conceptualiza la innovación objeto de estudio desde un punto de vista metodológico?

De estas preguntas y de los elementos comunes y no comunes que aparecían en los inventarios, se realizó un índice orientativo que permitiera organizar la información relativa a los tres casos a partir de criterios comunes y diferenciales y que tuviera en cuenta los criterios de análisis referidos en el apartado anterior. A partir de aquí el proceso seguido en el tratamiento de la información obtenida ha sido similar en cada caso. Sin embargo, dada la singularidad de cada innovación, la forma definitiva que toma la historia presenta características diferentes. Los pasos que nos llevaron de lo común a lo específico, y que se reflejan en cada uno de los tres estudios de caso, han sido los siguientes:

- a) A partir del índice general y las preguntas anteriores se procedió a una nueva lectura de la transcripción literal de las entrevistas, seleccionando los párrafos que hacían referencia a los distintos apartados del índice. Con ello obtuvimos una nueva ordenación de toda la información obtenida sobre las innovaciones.
- b) La lectura de esta nueva ordenación nos facilitó la toma de decisiones sobre los apartados del índice en función de su relevancia, al tiempo que

permitió tener una visión global del orden más adecuado para caracterizar cada caso.

- c) Esto nos llevó a la realización de un nuevo índice, esta vez específico de cada caso, en relación al cual se procedió a una nueva reordenación de toda información reunida.
- d) A partir de este momento se comenzó a realizar una primera redacción de la «historia» de cada innovación, en la que se fue intercalando la síntesis procedente del primer análisis de las otras fuentes de información.
- e) Cada narración era realizada por las dos personas que habían trabajado en cada centro y contrastada por todos los miembros del grupo. Con este contraste se intentaba validar si la representación que se había hecho para cada caso resultaba coherente y comprensiva para los demás miembros del grupo.
- f) Con las sugerencias y aportaciones derivadas de este contraste se procedió a una nueva redacción por parejas de cada uno de los casos y a la realización de un listado de los aspectos caracterizadores de cada innovación.
- g) El listado anterior facilitó la creación de un cuadro de síntesis comparativa de los tres centros que ha servido para elaborar las conclusiones.
- h) Con la redacción final de todos los casos y de los capítulos introductorios de la investigación, se procedió a una lectura por cada uno de los miembros del grupo, en la que se introdujeron nuevos ajustes y precisiones y cuyo resultado es una memoria final de 280 páginas. Memoria que se concibe con un texto abierto, desde el que se descubren nuevos focos de atención cuando se contrasta con el profesorado y con otros miembros de la comunidad educativa.

En este artículo se han recogido sólo algunos aspectos relativos a la definición de la innovación para cada uno de los implicados y en cómo estas voces se representan en la narración del estudio de caso. Para dar una visión global hemos destacado algunos cuadros de síntesis que permiten una lectura comparativa sobre el proceso de implantación, evolución y perspectivas de generalización de cada una de las innovaciones estudiadas. En todo ello es posible encontrar indicios y criterios para aprender de las innovaciones en los centros.

4. LA INNOVACIÓN PARA CADA UNO DE LOS CENTROS

En este apartado se recogen las representaciones de las tres innovaciones a través de tres estudios de caso. En esta primera parte se preserva el estilo narrativo adoptado en la investigación, que también sirve para vislumbrar la singularidad que se pretende reflejar en el estudio.

**Caso I: Centro de Bachillerato «A»:
Proyecto sobre comprensividad y tratamiento de la diversidad**

Origen y definición de la innovación: deseo de cambio y coyuntura favorable

La innovación sobre enseñanza comprensiva mediante un tratamiento de la diversidad se encuentra vinculada al proceso de Reforma educativa que se inicia por parte del MEC en 1983 y que en Cataluña comienza al año siguiente. En este centro, situado en el área metropolitana de Barcelona, la preocupación inicial se dirige a plantear una gestión escolar que ofreciera alternativas a la promoción de los estudiantes. En este sentido, el que era director del centro cuando se inicia la innovación señala: «La percepción que nosotros teníamos cuando empezamos en este instituto era que por encima de todo la Reforma que íbamos a hacer tenía que ser para promocionar a todos los alumnos y que tenía que ser de una manera diferente de la que teníamos en nuestra experiencia anterior de profesores de BUP o de FP. Se tenía la sensación muy intuitiva de que lo de BUP y FP no nos funcionaba y podían darse situaciones de segregación. Por eso, una de las líneas base en las cuales el instituto debía funcionar era que todos los alumnos pudieran sentirse promocionados.»

Esta iniciativa se planteó no como algo específico o exclusivo, sino desde el consenso con otros centros de la ciudad en que se enclava el centro. Fueron el ayuntamiento y los institutos los que solicitaron que se ubicase en el municipio un centro de Reforma.

Esta iniciativa tiene eco en la, por entonces, Directora General de Bachillerato y coincide con dos circunstancias: el impulso generalizado que en todo el Estado cobra la experimentación de una Reforma Educativa y los problemas que plantean algunos centros que habían iniciado la experimentación en Cataluña y que acaban retirándose de la misma. En este sentido la primera jefa de estudios señala: «Coyunturalmente fuimos muy oportunos cuando pedimos crear el Centros. Para la Administración era el momento en que hacía aguas el proyecto (inicial de Reforma) que tenía críticas por todos lados. Entonces nuestra iniciativa fue muy bien acogida y tuvo el soporte inmediato de la Administración, tanto económico como de infraestructura.»

Visión que puntualiza el primer director: «La Reforma del Ministerio funcionaba, aquí no se empezaba. Aquí no era Reforma, era ponerle el título (...). Entonces la directora general optó por crear dos centros, éste porque fue petición nuestra, y otro por su iniciativa. Buscó profesores de diferentes modelos. Esta puede ser la explicación de este apoyo inicial tanto administrativo, político, como efectivo (...).

¿Qué es lo que se pretende llevar a cabo una vez que se cuenta con el apoyo de la Administración? La propuesta de Reforma para el centro suponía elaborar una organización y una gestión de los recursos que favoreciera la promoción de los estudiantes, mediante una reestructuración global de lo que hasta entonces se había hecho. Como señala con contundencia la exjefa de estudios: «El reto

era abordarlo todo y diseñarlo todo.» Para afrontar este reto el centro pasa por una serie de fases que llegan hasta la actualidad, en las que se va definiendo la innovación sobre el tratamiento de la diversidad del alumnado, para conseguir la no segregación.

Fases y evolución de la innovación

I Fase: Voluntarismo, intuición, liderazgo y deseo de cambio en los tres primeros años

La Administración facilitó recursos materiales y la posibilidad de llevar a cabo una selección del profesorado, que permitía comenzar con la experimentación. Pero en última instancia, habría de ser el profesorado quien la conceptualizara y llevara a la práctica. Para ello fueron muy importantes *las relaciones personales* que los enseñantes que iniciaron el proyecto tenían entre ellos: «El núcleo inicial de profesores, casi todos eran de la ciudad, nos conocíamos y teníamos de entrada referencias sociológicas, personales y académicas comunes y esto era una especie de garantía (...), como indica el primer director.

La experimentación se puso en marcha contando con la ambivalencia que la propuesta generaba en *las familias*: «Cuando nos enteramos que el alumnado de este instituto estaría afectado por la Reforma, nos dejaron la opción de inscribir a nuestros hijos en otro centro. Algunos no lo hicimos porque se encontraban ya en la mitad de sus estudios, pero, muchos padres sí lo hicieron. Después hubo mucha gente que quiso entrar y no pudo.» Situación de la que se desprenden dos lecturas. En los inicios había un grupo de familias que consideraba que un centro que acoge a todo tipo de alumnado perjudica a los más capacitados. Lo que corrobora una madre cuando dice: «Cuando yo apunté a mi hija, me dijeron que era una lástima que la trajese aquí, si valía tanto para los estudios, pues se quedaría en un nivel muy bajo.» Mientras que para otras familias el centro era la alternativa ideal para los hijos que tenían problemas con los estudios: «Cuando la escuela nos ofreció la Reforma, era el único camino de salvación que existía para una persona como mi hijo que quisiera seguir estudiando.»

Los inicios se llevan a cabo con grandes dosis de *voluntarismo*, por parte del profesorado, basando todo el proceso seguido en la iniciativa personal, pues no se cuenta con apoyos externos y se ha de realizar una ingente cantidad de trabajo para poder abordar una realidad que se ha de definir en términos nuevos y a la que el profesorado no se enfrenta de forma secuencial sino global y en todos sus frentes. Dadas las circunstancias del inicio, este proceso sólo fue posible de llevar a cabo desde el voluntarismo del profesorado. Esto lo reconocen todos los implicados en la innovación. Así un padre señala: «Es un sistema que se basa sobre todo en la voluntad de los maestros. Es un sistema que exige más de los maestros que el sistema tradicional; me refiero a formación, más horas de trabajo, dedicar más atención a lo que en aquel momento están tra-

bajando, casi no tienen tiempo para olvidarse de la escuela. Esto es muy difícil pedirselo a todo el mundo.»

El voluntarismo es una actitud que tiene un doble efecto. Por un lado los que se implican sienten el proceso como algo propio en lo que están comprometidos. Esto lo observa un padre cuando dice: «Esto puede funcionar bien, y así sucedió, mientras hubo este grupo de maestros voluntariosos que como ellos lanzaron la idea, estaban en la obligación de mantenerla en buen nivel. Si este entusiasmo ha ido bajando, es difícil constatarlo porque no se puede pedir el mismo entusiasmo y dedicación a todo el mundo.» Y por otro lado puede llevar al desánimo por el esfuerzo que hay que realizar y la necesidad de compensaciones que ello exige.

II Fase: La crisis del primer COU

Esta situación produce un desajuste entre el esfuerzo que la innovación requería del profesorado y la falta de orientaciones y de seguimiento por parte de la Administración. Desajuste que llegó a su culminación cuando los primeros alumnos que habían hecho COU, con una forma de trabajo diferente a la de los centros no experimentales, tuvieron que examinarse para la selectividad. Esta experiencia se vivió en el centro como una señal de incomprensión a la tarea que se estaba realizando y sembró la duda sobre si la orientación que se estaba llevando a cabo era la más adecuada. La exjefa de estudios recuerda este momento con las siguientes palabras: «Para mí fue terrible ver que la prueba de matemáticas no se ajustaba nada a lo que se había trabajado en el centro y nos quedamos totalmente solos. Hicimos nuestras protestas y la Administración nos dijo: "hombre, si de hecho hay sobresalientes, si sois los únicos a los que os ha pasado esto...". ¡Claro que había sobresalientes porque los institutos habían seguido haciendo la programación de COU! Pero era como decir: ¿Qué estás haciendo aquí? Realizas un esfuerzo por hacer unas matemáticas mucho más referenciales, más significativas, menos abstractas, con profesorado que venía del BUP y que ha intentado, con muchas reticencias, ponerse en esta onda y dar un paso hacia adelante, para que después, al final, te encuentres absolutamente solo, y todos los padres encima. O sea, un drama.»

Esta experiencia, como recuerda ella misma «nos hizo cuestionar absolutamente todo» y sumió al profesorado en un estado de inseguridad sobre lo que estaba llevando a cabo y a sentirse cuestionado por las familias. «Fue un salto brusco. Pasas de una absoluta luna de miel a la más rotunda crítica. Y es que a raíz del primer año, que todo el mundo estaba un poco a la expectativa, se creó la imagen social de que el Instituto era muy bueno, que preparaba muy bien. Había bofetadas para entrar. Hasta entonces no había existido contestación de los padres, hasta que llega esta primera selectividad. Comienza de golpe el discurso de "nos habéis engañado, ya lo decíamos. ¿Qué ha pasado con nuestros hijos? Habéis jugado con nuestros hijos". ¡Fue muy duro!»

III Fase: La normalización del centro: El choque de dos culturas

Hasta entonces el centro, a pesar de esta crisis, había vivido una situación de excepcionalidad en cuanto a su funcionamiento y a la selección del profesorado. Pero cubiertas las necesidades materiales, esta situación de excepcionalidad comienza a normalizarse. El indicio más claro de ello es que se pierde la posibilidad de selección y de acceso voluntario del profesorado al centro. Quienes ahora llegan son enviados por la Administración. Esto hace que en el centro comiencen a convivir dos culturas diferentes: la de quienes iniciaron la innovación y la de quienes se iban sumando a ella.

Esta constatación evidencia las dificultades de integrar experiencias y expectativas diferentes y sobre todo al profesorado novel: «Vimos que sin una información especial para los nuevos, para que asumiesen el punto de partida del centro y no lo replanteasen no se podría trabajar (...) Pues tener que replantear un proyecto es muy doloroso, tanto para el proyecto, para las personas que ya están como para los nuevos que piensan que no se les hace caso. La atención a los nuevos es muy importante, porque sino, se asume todo como una imposición y no como un proyecto común.»

Los reajustes parecen dificultar la fase de normalización que, como una profesora indica, era la que correspondería en la actualidad, dada la evolución y el debate que se ha llevado a cabo en el centro: «El programa experimental ha acabado y lo que interesa ahora es avanzar en aspectos concretos. Esto tendría que ser si se mantuviera una cohesión del profesorado y no que cada año tengas que empezar de cero, por eso el tema del crecimiento del centro es determinante.»

La revisión del proceso seguido

Si algo se aprecia en cada una de las fases es el esfuerzo de revisión y cuestionamiento permanente que ha presidido la trayectoria del centro y que ha suplido la falta de asesoramiento o la explicitación de criterios claros por parte de la Administración. Estas deficiencias, como indica el primer director «las suplimos escribiendo lo que pasaba, intentando hacer esquemas de discusión en los grupos, que muy a menudo son reflexiones y preocupaciones más de los coordinadores que del equipo».

En este proceso, señala la exjefa de estudios, *las condiciones y el funcionamiento de la primera fase* fueron fundamentales: «Eramos trece personas, y hacíamos dos claustros semanales. Era como una asamblea de dos horas, poniendo en común todas nuestras vivencias, de una forma bastante desordenada. El mérito es del exdirector, con mucha capacidad de sintetizar, reordenar y organizar las cosas que habíamos dicho. El primer año fue de impulso innovador, sin demasiadas fundamentaciones teóricas, pero un año de una gran voluntarie-

dad, con el profesorado muy dispuesto a innovar, aunque seguramente de esto también abusamos.»

La conclusión que habría que destacar del proceso de innovación como consecuencia de la revisión a la que los propios profesores han ido sometiendo su trabajo es la que apunta el mismo exdirector, cuando dice: «a menudo pienso que debimos hacer un esfuerzo para ir más por partes (...) porque nos habría agobiado menos y hubiésemos consolidado más cosas.»

Caso II: Centro Público de Enseñanza Primaria «B»: La organización del currículum por proyectos de trabajo

Definición y origen de la innovación: la insatisfacción profesional

La innovación de los «Proyectos de trabajo» como forma de organización de los conocimientos escolares, nace en la propia escuela a *partir de la necesidad* que tiene el profesorado de Ciclo Medio de analizar y profundizar respecto de la teoría y la práctica de la globalización. En un determinado momento se genera una insatisfacción general en ese ciclo sobre cómo se están realizando los centros de interés, sistema adoptado por la escuela como forma de trabajar los contenidos escolares. El profesorado considera que los centros de interés se desarrollan como si fueran temas en el sentido tradicional. Esta insatisfacción lleva consigo plantearse si realmente están globalizando y consecuentemente se preguntan sobre qué es la globalización en su sentido psicopedagógico más profundo. Así lo plantea la profesora que por entonces era la jefe de estudios: «Los proyectos salen de la forma de trabajar que anteriormente teníamos en la escuela que eran los centros de interés. Nos parecería que la globalización era una de las formas de organizar los conocimientos que más respondían a la forma de aprender de los alumnos. Pero nos dimos cuenta que tal como se estaba haciendo todo seguía el mismo esquema. Era lo mismo seguir una lección que hacer un tema; la única diferencia residía en la elección de los alumnos. Pero esto no nos garantizaba que fuera globalizado ni que estuviese más en función de cómo aprenden los alumnos.» En definitiva, «... la gente no estaba satisfecha con lo que se estaba haciendo y por consiguiente explicitaba muy bien cuál era la demanda: se quería cambiar. Esto estaba muy claro.»

Estos interrogantes y el deseo de cambio les lleva a buscar medios de formación —cursos, seminarios— que les permitieran modificar sus concepciones y prácticas de globalización. Asimismo visitan escuelas que desarrollan actividades (rincones, otros centros de interés...) que pudieran tener relación con esta necesidad de cambio. Hay que decir que ninguna de las actividades de perfeccionamiento en las que participan les posibilitaba seguir avanzando ya que sólo se les ofrecía el intercambio de experiencias con otras escuelas, lo cual no era suficiente para sus necesidades.

La innovación, un proceso que nace desde la propia escuela

La misma descripción del inicio de la innovación ya pone de manifiesto que ésta aparece en un contexto de reflexión y de discusión pedagógicas, que demanda un determinado tipo de formación y perfeccionamiento. *La trayectoria* de la escuela se inscribe en una historia de renovación pedagógica que se fundamenta sobre todo en el trabajo conjunto del equipo docente que, con pequeñas variaciones, va cuajando a medida que pasan los años.

El proceso para encontrar una modalidad de formación que fuera coherente con las necesidades de las profesoras de Ciclo Medio, lleva finalmente a buscar un asesoramiento específico y en la misma escuela. El trabajo con *el asesor* en el centro, que durará cinco años, significa para el profesorado la fórmula para avanzar en sus objetivos de cambio: «Cuando nosotros nos planteamos la necesidad de tener un asesor fue porque estábamos en un círculo cerrado y lo necesitábamos aquí en la escuela porque todas las ayudas que habíamos intentado pedir por vía ICE o fuera de la escuela no dieron resultado.»

La intervención del asesor en la escuela es determinante para el arranque efectivo de la innovación. Para la mayoría del profesorado, la conceptualización de la innovación, desde una perspectiva temporal, se identifica con la presencia del asesor. Su intervención inicial implica una negociación respecto las funciones a realizar y una reformulación de los problemas y necesidades que han motivado su presencia en el centro, porque, como comenta la jefe de estudios: «Quizá este es el papel principal del asesor: reconvertir la pregunta o el problema inicial planteado en una demanda, interpretando qué hay detrás de esta pregunta o de este problema. Esta es una situación que más que considerarla como difícil sería decir que..., es un momento delicado, en el que quizá hay que estar mucho tiempo.»

Generalización de la innovación en todo el centro

Durante el primer curso es el profesorado del Ciclo Medio, que había pedido la asesoría, quien analiza qué es la globalización. Sin embargo, dado que las cuestiones que surgen implicaban a toda la escuela, se inició un proceso progresivo de ampliación del trabajo con el asesor que supuso que en el segundo año se incorporara el profesorado al Ciclo Inicial y que a la postre, con la participación del Ciclo Superior, se convirtiera en un replanteamiento de la práctica docente para todo el centro.

La demanda inicial de un ciclo se convierte, pues, en un proceso de reflexión pedagógica para toda la escuela que significará la implantación de una innovación en todo el centro. Este proceso de incorporación paulatina posibilitó una base de trabajo conjunta que facilitó empezar con una cierta dosis de tranquilidad, dentro de la incertidumbre que las posibles modificaciones en la práctica docente pudieran generar entre el profesorado.

La concreción en la práctica del «proyecto de trabajo», como estrategia para la organización del currículum desde unos postulados psicopedagógicos acordes con las necesidades planteadas por el profesorado, *no se produce de forma inmediata*. En un primer momento, hubo un trabajo de introducción por parte del asesor de referencias teóricas nuevas para contrastar la práctica. Se trataba de detectar cuál era la fundamentación pedagógica que había detrás de la práctica de globalización que el profesorado llevaba a cabo para poder introducir, en un segundo momento, elementos de cambio conceptual en función de lo que se estaba haciendo en las clases, para preparar después una alternativa curricular que pudiera llevarse al aula.

Con este bagaje conceptual común, se empiezan a producir los proyectos como forma de organización curricular. El trabajo del profesorado con el asesor se plantea en relación con el seguimiento de los diferentes elementos que genera la introducción de una nueva forma de trabajo en la organización de las relaciones de enseñanza y aprendizaje en el aula y en la escuela.

La innovación y el entorno de la escuela

Conviene subrayar una vez más que la innovación parte de las necesidades del equipo docente y no depende de instancias institucionales o administrativas. En este sentido, el desarrollo de la innovación sigue un itinerario que tiene poco que ver con el proceso de experimentación que se plantea con la Reforma educativa y es interesante reseñar que mientras se inicia la innovación de los «Proyectos de trabajo» en el Ciclo Medio, el Ciclo Superior está participando en dicha experimentación sin que resulte contradictorio. De hecho, es desde un contexto de *reflexión en la escuela* donde adquieren significación los postulados y planteamientos de una reforma educativa.

Por lo que respecta a otros aspectos de la innovación, hay que destacar el interés del claustro en exponer a las familias esta nueva forma de trabajo. Cuando se empiezan a implantar los proyectos se les informa, en las reuniones de cada curso, sobre la nueva forma de trabajo. La propuesta fue aceptada basándose en la confianza que tenían en el estilo de trabajo de la escuela. De todas formas, «todo lo que generaba la puesta en marcha de este método de trabajo distinto significó inicialmente angustia para algunos padres», subraya la psicóloga.

La evolución de una innovación de este tipo, que afecta a todo el centro y se lleva a cabo a lo largo de cuatro cursos, conlleva la asunción, por parte de todo el equipo docente, de los aspectos básicos de la innovación y su implantación cotidiana en las aulas. Pero además ha de asumir que está participando en la innovación que genera continuas modificaciones y replanteamientos curriculares e institucionales, pero que es reflejo del constante replanteamiento que la escuela hace de su labor, como se deduce del comentario de la jefe de estudios: «Se desemboca en los proyectos porque el planteamiento de las cosas venía por el lado de la globalización, pero después necesitamos hablar del currículum y rehacerlo. Así llegamos a especificar los objetivos terminales. así podríamos ir siguiendo en

un círculo. En este momento estamos definiendo el proyecto curricular del centro porque con los objetivos terminales no tenemos suficiente.» Otra profesora afirma en la misma dirección: «Quizá sí que de entrada fueron los proyectos, pero después fue la forma cómo se planteaban las materias, el plan de trabajo, las tutorías, todo en general. Se utilizaron los proyectos para dar forma y dar contenido al proceso de enseñanza del aula.»

Replanteamiento de la situación: La innovación se frena

Durante el curso 1988-1989 la escuela decidió hacer una pausa, abrir un nuevo período de reflexión para analizar el modo de seguir la innovación, dada la existencia de diferentes ritmos, entre el profesorado, a la hora de seguirla. Con ello se dejaba de abordar la innovación como tema de claustro, a la vez que se planteaba la posibilidad de continuar en dos seminarios (en Ciclo Inicial y Ciclo Medio) con aquellos docentes que tuviesen la necesidad y el interés de hacerlo. Con ello se frenaba la discusión y la formación del equipo docente para respetar los diferentes niveles de implicación, al tiempo que se creaban dos grupos. Esta decisión se reveló compleja en un equipo docente que hasta entonces había trabajado conjuntamente en el itinerario de la innovación. Esta decisión es cuestionada por una profesora cuando manifiesta: «Detener la investigación durante un año, siendo la excusa que había personas en el equipo que necesitaban digerir todo aquel proceso, es una regresión muy considerable, pues hace que en el equipo la gente se divida en un grupo con un sentido y otro con otro. Y como consecuencia después debes justificar constantemente porqué estás haciendo este tipo de investigación o porqué estás haciendo esto otro. Todo esto lo veo negativo para la dinámica del centro.»

Se genera, pues, una situación de desajuste en el sentido de cómo compaginar las necesidades e intereses profesionales individuales con las necesidades e intereses colectivos que puedan ser asumidos por todos los miembros. A pesar de ello, es evidente que la propia innovación ha generado expectativas profesionales para el profesorado más comprometido en la innovación que son irrenunciables. La innovación ha abierto nuevas vías de análisis y nuevas virtualidades de investigación dentro de la escuela, pero también incertidumbres sobre la homogeneidad en cuanto a los ritmos y a la intensidad de seguir innovando por parte de los miembros del claustro.

Caso III: Centro Público de Reforma Enseñanza Primaria y Secundaria Obligatoria «C»: Experimentación de la reforma en el ciclo 12-16

El contexto, la definición y los inicios de la innovación

La innovación objeto de estudio proviene de la experimentación de la Reforma de la enseñanza secundaria propuesta por el *Departament d'Ensenyament* de la

Generalitat de Catalunya, que fue comenzada en este centro durante el curso 1988-1989. Para el profesorado las bases de la innovación son el currículum diversificado por medio de créditos variables y la tutoría orientadora.

La razón decisiva que impulsó a este centro, con una larga tradición experimental, a abordar el cambio o innovación que planteaba la Reforma de la enseñanza secundaria obligatoria fue su estatus administrativo de Centro Experimental de Régimen Especial (CERE). Estos centros están dedicados de forma específica a la investigación y experimentación educativas desde su proyecto de centro.

Desde esta perspectiva, las experimentación de la Reforma parecía algo consustancial al carácter mismo del centro y no se llevaron a cabo decisiones específicas para tratar el tema. El profesorado que trabajaba en aquel momento en la escuela —conociendo la posición administrativa del mismo— aceptó esta nueva situación sin demasiados preámbulos.

Para uno de los profesores que ya trabajaba en el centro y ahora participa en la Reforma, el proceso fue el siguiente: «Primero nos asignaron... es decir, sabíamos que existía la posibilidad de que se nos convirtiera en centro de Reforma porque había un problema de secundaria en la zona (no existen otros centros públicos en los alrededores). Al ser centro experimental parecía que tenía unos requisitos de infraestructura más adecuados. Cuando nos concedieron la posibilidad de hacer la Reforma se comentó dentro de un consejo escolar y posteriormente se informó a la APA y a todos los padres.»

A pesar de que la implantación de la Reforma requería una aceptación por parte de las familias y del alumnado, el proceso de negociación se centró en los aspectos informativos, dado que la decisión de su puesta en práctica parecía estar ya tomada desde la Administración y la dirección del centro, con la aceptación implícita del claustro. En palabras de los padres «el problema fue que la Reforma se presentó en el centro y seguías o te ibas, es decir, ... ha venido impuesta».

*La innovación como cruce de confluencias:
Continuidad, impulso interior e indicación exterior*

Si en la caracterización del origen de la experiencia sólo tomásemos en consideración el proceso del propio centro, podríamos llegar a concluir que en la decisión de poner en práctica la innovación han confluído dos tendencias: la propia inercia «experimental» del centro —considerada como *una imposición externa*—. Sin embargo, si nos referimos a las razones aducidas por una parte del profesorado en su decisión de participar en la innovación que presupone la Reforma, para algunos consistía en la posibilidad de seguir una intuición o un afán de cambiar de centro, de ambiente, de práctica o continuar en un proceso innovador. Por ejemplo, dos profesores que se incorporaron a la innovación provenían de un centro donde ya se estaba experimentando la Reforma. Otra,

pidió una comisión de servicios para participar en la experimentación. Esta última señala: «hacia tiempo que había oído hablar de la Reforma. Había trabajado en un centro donde intentaron que se pudiera llevar a cabo, pero no hubo manera.» Cuando se planteó la oportunidad pensó «que estaría bien aprovecharla». Aunque algunos hayan optado a la plaza por cuestiones de conveniencia, siempre se vislumbra un afán de cambio en su actividad docente, «la plaza que me habían destinado de interino estaba bastante lejos de Barcelona y también me interesaba empezar a trabajar en Reforma y ponerme en contacto con el nuevo sistema».

De hecho, la estructura organizativa del centro, en lo que se refiere a la planificación, realización y evaluación de la enseñanza, posibilita que cada profesor actúe según su forma de entender cada uno de estos procesos. Situación que, en algunos momentos, es vivida como una carencia de directrices, puntos de referencia, contraste e incluso de formación. Esta situación se refleja en la reflexión llevada a cabo por uno de los profesores: «Estoy sacando del ingenio propio todo aquello que aplico en el aula. Lo puedo hacer y si lo hago o no depende exclusivamente de las ganas que tenga. Para innovar es necesario una meta, una consideración global y detallada del modelo de ciudadano a que aspira la mayoría política de este país. Cuando ya se haya definido este modelo podremos innovar hacia dónde vamos. Hasta ahora vamos a ciegas.»

Evolución de la innovación

Esta innovación es demasiado joven en el momento de acercarse a ella para poder detectar procesos, tendencias, crisis y readaptaciones. Como manifiesta un miembro del equipo coordinador, el carácter innovador se verá dentro de unos años. «No sé si es innovador. Sólo sé que estamos en el ciclo doce-dieciséis. Si el claustro se mantiene, se verá (su carácter) dentro de cinco años.»

Al final del primer año, sólo abandonaron tres docentes que la habían puesto en marcha. Las razones aportadas hacen más referencia a condiciones de trabajo demasiado exigentes, sin compensación ni apoyo, y a la «lucha» casi incesante con la Administración, que a la perspectiva pedagógica de la Reforma. Una profesora, que ha permanecido en el centro, lo sintetiza así: «El problema que nosotros vemos en general en la Reforma es que exigen que elabores o sigas un material que te dan a nivel informativo; que lo revises; que hagas el número de clases normales que tendrías que hacer en un centro; que seas, además, profesora de catalán, de ética... de todo; que corrijas miles de cosas y por último que organices un currículum... Se ha hecho una Reforma con el voluntarismo del profesorado que no le importa trabajar muchísimo, más de lo que trabajaba antes, cobrando igual y además con la angustia que genera el «y tendría que..., y no he hecho... y todavía queda...»»

Entre los diferentes documentos que nos han sido facilitados por el centro, no hemos encontrado ningún informe interno de reflexión, revisión, autoevaluación, ni de evaluación o seguimiento externo. Sin embargo, el profesorado, tiene establecidas unas horas de reuniones que se cumplen para tratar cuestiones relacionadas con la experimentación. La dinámica de funcionamiento del centro posibilita los acuerdos en los departamentos «nos podemos poner de acuerdo porque no hay límites y puedes ir por libre pero es que tampoco hay directrices». Pero no siempre se discuten los criterios de actuación y los fundamentos pedagógicos de los mismos. En el tema de la evaluación, por ejemplo, «se comentan las notas de cada uno pero no cómo se ha llegado a esa nota. Supongo que si un tutor orientador pregunta específicamente por un caso concreto se habla cómo ha sacado esa nota». Tampoco se lleva a cabo una coordinación entre los tutores para discutir las estrategias de tutoría, «las únicas reuniones que se hacen es por si hay algún problema de disciplina fuerte o si se tiene que evaluar».

Para parte del profesorado, no para la mayoría, uno de los indicadores de que su trabajo está siendo innovador es que se cuestiona de forma continua lo que están haciendo, aunque esto no se plasme de manera sistemática por escrito.

La Administración, a pesar de haber elaborado el decreto de CEES-CERE, en el que se especifica su compromiso de seguir y evaluar estos centros, sólo cumplió su cometido durante el primer año. Sin embargo, el profesorado resiente, como expresa una profesora, su *desamparo institucional* y su falta de intercambio con otros centros. «La Reforma la han puesto, han dotado de profesorado a los centros. No hay un seguimiento de lo que hace cada profesor, no hay reuniones entre gente de distintos centros para poder hablar de lo que hacen, no hemos tenido una formación encaminada a explicarnos una serie de cosas, sólo un material escrito que al final lo coges y te lo miras y lo acabas dejando. Cada uno según su experiencia y sus ganas de elaborar material más asequible al alumno va haciendo. No creo que se pueda decir que todos los profesores estén variando su manera de enseñar.»

Las demandas de formación no han sido respondidas, según el profesorado, de forma adecuada. Las familias, por su parte, también echan en falta un seguimiento del proceso de Reforma «no hay ningún tipo de información y queremos seguir la Reforma... el año pasado salieron en 2.ª de Reforma un grupo de padres que dijimos que no se preocuparan porque nosotros nos responsabilizábamos de seguir la Reforma cada mes y no nos han llamado desde el mes de junio del año pasado que hicimos la última reunión. Se cambió la dirección y no ha habido más información».

SÍNTESIS REPRESENTACIONAL DE LOS ASPECTOS DEL ESTUDIO DE CASO MÁS RELEVANTES EN LOS TRES CENTROS

Hasta aquí ejemplos de cómo en los relatos de los estudios de caso se representan los diferentes implicados en el proceso de la innovación. Las palabras señaladas en cursiva hacen referencia a aquellos elementos que aparecen como configuradores de la innovación. Son estos elementos los que permiten realizar una serie de cuadros comparativos, realizados a partir de una matriz ordenada de datos, en los que se reflejan los aspectos comparables y diferenciales de los tres centros, características que emergen del estudio de caso.

Definición de la innovación para los tres centros

Cada una de las innovaciones estudiadas no se define por un conjunto de características simplificadoras, sino por un complejo entramado de circunstancias y decisiones, que según su signo, son capaces de orientar la evolución de la innovación. Así, su origen, es decir, si es el propio centro el que impulsa la innovación o es la Administración quien pretende implantarla define un primer estado de cosas que hace que la conexión con la cultura pedagógica del centro y la innovación requiera ajustes, presente limitaciones o fomente las inhibiciones del profesorado. En general, cada innovación se incluye en un campo más amplio que el de la propia aplicación de unos recursos o de una organización. Las innovaciones se sitúan siempre en dos puntos de la realidad: el de su conceptualización y el de su aplicación en la práctica. Así, el tratamiento de la diversidad y los proyectos de trabajo, que serían las dimensiones de aplicación, contienen problemáticas relacionadas con opciones ideológicas y epistemológicas en torno a las desigualdades sociales y la concepción del individuo (la comprensividad) o a la epistemología y organización de los saberes (la globalización). No tener en cuenta estas dimensiones y no hacerlas explícitas en los inicios de la innovación, puede hacer que cuando se trate de definir las en términos prácticos se crucen los implícitos que estos conceptos contienen, afectando al desarrollo de la experiencia innovadora, que como se observa en cada uno de estos casos, trasciende a la propia innovación y afecta a la práctica y la organización escolar.

Historia y proceso de la innovación

Pero si toda esta complejidad aparece en la definición de la innovación, ésta no puede entenderse y ser comunicada sin tener en cuenta el contexto en el que se produce, es decir, sin una historia, pues una innovación no surge de la nada. Esta historia tiene que ver tanto con el origen como con el desarrollo de la experiencia.

Centros Descriptores	Tratamiento de la diversidad en el ciclo 14-16	Organización curricular mediante proyectos de trabajo	Experimentación de la Reforma 12-16
1. DEFINICIÓN DE LA INNOVACIÓN			
1.1. Origen	<ul style="list-style-type: none"> - Demanda de la localidad a la Administración para crear un centro de Reforma. 	<ul style="list-style-type: none"> - Procede de la escuela. - De su necesidad de reflexionar sobre la práctica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Propuesta de la Administración por ser centro piloto.
1.2. «Cultura» inicial del centro.	<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de hacer confluir experiencias individuales innovadoras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tradición de escuela activa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tradición de centro piloto.
1.3. Núcleo de la innovación.	<ul style="list-style-type: none"> - La comprensividad. 	<ul style="list-style-type: none"> - La globalización. 	<ul style="list-style-type: none"> - La comprensividad.
1.4. Concreción de la innovación.	<ul style="list-style-type: none"> - El tratamiento de la diversidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los proyectos de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> - El tratamiento de la diversidad.
1.5. Localización de la innovación.	<ul style="list-style-type: none"> - Créditos comunes y variables. - Tutorías. - Proyecto Educativo. - Segundo Ciclo de Secundaria Obligatoria. 	<ul style="list-style-type: none"> - El tratamiento de la información. - Multiplicidad de fuentes. - Establecer relaciones con la información, los profesores y el alumnado en el Ciclo Inicial y Medio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Créditos comunes y variables. - Tutorías. - Primer Ciclo de Secundaria.

Centros Descriptores	Tratamiento de la diversidad en el ciclo 14-16	Organización curricular mediante proyectos de trabajo	Experimentación de la Reforma 12-16
2. ¿QUÉ MODIFICA LA INNOVACION.	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicación de las fuentes del DCB. - Introducción de nuevas áreas y contenidos para los créditos variables que favorecen la diversidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración y explicitación de las fuentes del currículum. - En la secuenciación y programación de contenidos que favorecen mayor significatividad y diversidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicación de las fuentes del DCB. - Introducción de nuevas áreas y contenidos para los créditos variables que favorecen la diversidad.
2.2. Formas de enseñar y aprender.	<ul style="list-style-type: none"> - Se parte de la organización de las áreas y de los contenidos fijados en el currículum. - El alumno tiene un papel activo, pero en general es un ejecutor de tareas preestablecidas. - El profesor oscila entre la función transmisora de conocimientos y de guía del aprendizaje. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se parte de los intereses y conocimientos previos de los alumnos. - Participación activa del alumno en la construcción del aprendizaje. - El profesor hace de guía, facilitador e intérprete del aprendizaje. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se parte de la organización de las áreas y de los contenidos fijados en el currículum. - El alumno tiene un papel activo, pero, en general, es un ejecutor de tareas preestablecidas. - El profesor oscila entre la función transmisora de conocimientos y de guía del aprendizaje.
2.3. Materiales curriculares.	<ul style="list-style-type: none"> - Diversidad de usos y de materiales. - El libro de texto se sustituye por el dossier. - El alumno recibe el dossier que incluye información y tareas a realizar. - La calidad técnica de los dossiers es baja. 	<ul style="list-style-type: none"> - Diversidad de usos y de materiales. - El libro de texto es un material más de consulta. - El alumno construye el dossier desde cada proyecto. - La calidad técnica del dossier es alta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Diversidad de usos y de materiales. - El libro de texto se sustituye por el dossier. - El alumno recibe el dossier que incluye información y tareas a realizar. - La calidad técnica de los dossiers es baja.

Centros Descriptores	Tratamiento de la diversidad en el ciclo 14-16	Organización curricular mediante proyectos de trabajo	Experimentación de la Reforma 12-16
2.4. La evaluación.	<ul style="list-style-type: none"> - Sigue un proceso que trata de ser formativa y continua. - Favorece la participación de los alumnos y el intercambio entre profesores, pero no en la práctica resulta complicada. - Se evalúan más contenidos de información que no los procedimientos y las actitudes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es formativa y continua. Formas: diagnóstica de los conocimientos iniciales. - Favorece la participación de los alumnos. - Se evalúan sobre todo los procedimientos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se evalúan más contenidos de información que procedimientos y actitudes. - Los criterios los decide cada profesor. - El comportamiento en clase tiene un peso importante. - Intenta ser formativa y continua.
2.5. Tutoría y seguimiento del alumno.	<ul style="list-style-type: none"> - Es un elemento fundamental de la innovación. - En la práctica la función de la tutoría es poco clara, falta tiempo y asesoramiento al profesorado. - Los diferentes ritmos de aprendizaje se superan con los créditos de refuerzo, más de recuperación y ampliación. 	<ul style="list-style-type: none"> - El papel de tutor lo hace el maestro. - Los ritmos de aprendizaje se establecen en relación con el proyecto y en la planificación individual de los alumnos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es un elemento fundamental de la innovación. - En la práctica la función de la tutoría es poco clara, falta tiempo y asesoramiento al profesorado. - Los diferentes ritmos de aprendizaje se superan con los créditos de refuerzo, más de recuperación y ampliación.

<p><i>Centros</i> <i>Descriptores</i></p>	<p><i>Tratamiento de la diversidad en el ciclo 14-16</i></p>	<p><i>Organización curricular mediante proyectos de trabajo</i></p>	<p><i>Experimentación de la Reforma 12-16</i></p>
<p>3. HISTORIA Y PROCESO DE LA INNOVACIÓN.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La historia condiciona la innovación. - Se pasa de un momento inicial de euforia y voluntarismo y de plena identificación con el proyecto a otro de cansancio, crisis y normalización. - La manifestación de dos culturas en relación con su identificación e implicación en la innovación. - En términos generales estas dos culturas coinciden con los profesores originarios (que vinieron de forma voluntaria al centro) y los nuevos (enviados por la Administración). - El equipo, después de cuatro cursos experimenta movilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - La historia condiciona la innovación. - Después de siete cursos mantiene su continuidad aunque se consolida en los Ciclos Inicial y Medio. - Se da la presencia de dos culturas entre los profesores: unos refuerzan su riqueza profesional y otros viven en ocasiones el proceso de innovación como una carga. - Debido a la confrontación de las dos culturas se frena el proceso colectivo de reflexión sobre la innovación. - El grupo de profesores se mantiene más o menos estable. 	<ul style="list-style-type: none"> - La historia condiciona la innovación. - Se vive un proceso de expectativas y confusión inicial sobre la Reforma. - No se han manifestado dos culturas, aunque se dibujan diferentes tipologías de actuación en función de sus historias docentes. - Después de dos cursos con la innovación el equipo se mantiene bastante estable.

El desarrollo de cada una de las innovaciones brinda una serie de elementos que permiten establecer algunas hipótesis sobre lo que hace que una experiencia arraige o se diluya. La voluntad del profesorado, la cohesión inicial en torno a la propuesta, la consolidación de un grupo impulsor que crea en la innovación, aparecen como características esenciales en cualquier inicio. La presencia de un momento de crisis después de la euforia inicial aparece como una constante, lo que puede facilitar la previsión de elementos de análisis y de alternativas cuando esto suceda. El no reconocimiento y la falta de apoyo de la Administración, pero sobre todo el choque de culturas pedagógicas entre el profesorado, son las dos causas que configuran el momento de la crisis de un proceso innovador. Momento que suele implicar replanteamientos y necesidad de revisión, pero que sugieren que no por ello la innovación tenga que interrumpirse, ya que si ello se produce, genera una vuelta a las posiciones precedentes a las del inicio de la innovación.

¿Qué modifica la innovación?

Se ha señalado que para que una innovación sea concebida como tal, ha de estar dirigida hacia la promoción de algún tipo de cambio. En los casos que nos ocupan afecta en mayor o menor medida a las concepciones curriculares; a la concepción y la práctica de la enseñanza, el aprendizaje y la evaluación; al papel que se le otorgan a los materiales curriculares; y a la relación entre el profesorado y el alumnado. En cada uno de los casos estudiados, aunque las directrices de la Administración, especialmente del DCB, estén presentes, sin embargo, adquieren un sentido diferente (traducción, interpretación o implantación) según sean las condiciones y el contexto de la innovación.

La multiplicidad de cambios, sobre todo en las concepciones del profesorado, que están implícitas en estas innovaciones explican las dificultades de muchos de ellos para incorporarlas, pues requieren una puesta «en crisis» de las concepciones existentes, lo que supone situaciones de inestabilidad que a muchos docentes se les hace difícil de soportar, sobre todo cuando están profesionalmente satisfechos de su práctica profesional o tienen un respaldo social para las mismas.

Los protagonistas

Recoger las diferentes voces de los implicados, pues estas constituyen la representación de la innovación, ha sido una de las finalidades del estudio. Estas voces demuestran la no unanimidad existente a la hora de interpretar el sentido y el valor de la innovación. Es de destacar que una experiencia que trata de cambiar los conceptos para modificar la práctica, puede comportar que se sustituyan las denominaciones, se adapten a la práctica existente y que, para algunos profesores, ésta no se transforme. Esta contradicción puede ser, en el desarrollo de la innovación, una fuente de conflictos y de confrontación, frente a la cual, sólo una actitud profesional y reflexiva puede evitar los dogmatismos, las cerrazones y las imposiciones. Conocer los puntos de vista de los otros implicados en un proceso de innovación, tratar de interpretar sus dudas, titubeos, desconfianzas o incertidumbres es una realidad que requiere en ocasiones, sobre todo por parte de quienes impulsan la innovación, una persona externa, que como asesor o facilitador puede ofrecer puntos de vista independientes sobre el proceso que se está llevando a cabo, para que todas las partes implicadas puedan adquirir un criterio reflexivo, y no sólo emotivo o defensivo, ante la innovación que se lleva a cabo.

Centros Descriptores	Tratamiento de la diversidad en el ciclo 14-16	Organización curricular mediante proyectos de trabajo	Experimentación de la Reforma 12-16
<p>4. LOS PROTAGONISTAS.</p> <p>4.1. Los profesores.</p>	<p>– Se notan formas diferentes de entender la innovación entre sectores de profesores: unos que tienen la iniciativa, otros que han asimilado algunos aspectos y otros que plantean dificultades a la comprensión y la práctica de un proceso complejo.</p>	<p>– Un sector mayoritario asimila los cambios y las nuevas ideas, y el otro asume los cambios en las denominaciones.</p>	<p>– Todavía el profesorado está en proceso de asimilación desigual de los cambios e ideas de la innovación.</p>
<p>4.2. Los alumnos.</p>	<p>– Son conscientes de que están practicando una forma diferente de aprender, relacionada sobre todo con los procedimientos para aprender.</p> <p>– Se manifiestan dudas y recelos sobre si las formas tradicionales serán más eficaces para el acceso a los estudios posteriores.</p>	<p>– Son conscientes de que están practicando una forma diferente de aprender, relacionada sobre todo con los procedimientos para aprender.</p> <p>– Hay una tendencia a valorar los beneficios de la práctica del aprendizaje muy por encima de la concepción tradicional.</p> <p>– Valoran las ventajas de los procedimientos aprendidos para los estudios superiores.</p>	<p>– Son conscientes de que están practicando una forma diferente de aprender, relacionada sobre todo con los procedimientos para aprender.</p>

Centros Descriptores	Tratamiento de la diversidad en el ciclo 14-16	Organización curricular mediante proyectos de trabajo	Experimentación de la Reforma 12-16
4.3. Los padres	<ul style="list-style-type: none"> - Tienen conocimiento suficiente y una comprensión relativa de la innovación. - Hay una convicción de que la innovación puede ser beneficiosa en el futuro. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tienen conocimiento suficiente y una comprensión relativa de la innovación. - Hay una convicción de que la innovación es efectiva ahora y puede ser beneficiosa en el futuro. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tienen un conocimiento insuficiente y una comprensión relativa de la innovación.
4.4. La Administración.	<ul style="list-style-type: none"> - Pasa de un comportamiento ambiguo a un progresivo distanciamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> - No incide ni positiva ni negativamente en la innovación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presiona al centro para que inicie la innovación, pero no se implica en su aplicación.
4.5. Otros protagonistas.	<ul style="list-style-type: none"> - No hay asesores ni otros agentes externos a la innovación que tengan una vinculación próxima con el centro. 	<ul style="list-style-type: none"> - La psicóloga del centro favorece el desarrollo de la innovación en la cotidianidad. - El asesor favorece la relación reflexiva entre la teoría y la práctica. - La financiación del ICE del asesor hace que éste sea independiente de los planes y experimentaciones de la Administración. 	<ul style="list-style-type: none"> - No hay asesores ni otros agentes externos a la innovación que tengan una vinculación próxima con el centro.

Aspectos que inciden en la organización de la innovación

Es indudable que una innovación no ejerce el efecto de la mariposa que altea en el Japón y produce un temporal en California, pero sí parece evidente, aunque sea muy poco sistémico, que una innovación que afecta a las concepciones del profesorado sobre el aprendizaje y la enseñanza, afecta a toda la organización del centro escolar y a la propia actitud profesional. Teniendo en cuenta estas relaciones, se pueden formular algunas hipótesis sobre las condiciones que facilitan este cambio. Algunas de ellas se esbozan en el siguiente Cuadro.

Centros Descriptores	Tratamiento de la diversidad en el ciclo 14-16	Organización curricular mediante proyectos de trabajo	Experimentación de la Reforma 12-16
5. LA ORGANIZACIÓN. 5.1. El modelo.	<ul style="list-style-type: none"> - Hay dificultades y surgen replanteamientos en los canales de comunicación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se mantiene más o menos constante. 	<ul style="list-style-type: none"> - Hay superposición de modelos entre el organigrama del centro y el de la Reforma.
5.2. La negociación.	<ul style="list-style-type: none"> - Al no sentir algunos profesores que los canales de comunicación operativos, surgen dificultades en el proceso de toma de decisiones en torno a la innovación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es un elemento fundamental del proceso seguido, sobre todo entre el asesor y los maestros, ya que la innovación parte de éstos últimos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dado el modelo «arriba-abajo» que se plantea, la negociación no tiene lugar ni aparece en el proceso seguido.
5.3. Intercambios profesor-alumno.	<ul style="list-style-type: none"> - Los alumnos se sienten cuidados y atendidos por los profesores. Hay un clima general de respeto y cooperación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los alumnos se sienten cuidados y atendidos por los profesores. Hay un clima general de respeto y cooperación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los alumnos se sienten atendidos por los profesores. Hay un clima general de respeto y confianza.
5.4. Facilidades para pasar a otros niveles educativos.	<ul style="list-style-type: none"> - Hay desigual valoración sobre el proceso de adaptación a la Universidad según el tipo de carrera que los alumnos pretenden escoger. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los alumnos experimentan que con los recursos que poseen pueden adaptarse con facilidad a cualquier tipo de centro de secundaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - La innovación es muy joven y no se ha realizado todavía el paso a otros niveles educativos.

<i>Centros</i> <i>Descriptores</i>	<i>Tratamiento de la diversidad en el ciclo 14-16</i>	<i>Organización curricular mediante proyectos de trabajo</i>	<i>Experimentación de la Reforma 12-16</i>
5.5. El tamaño del centro.	<ul style="list-style-type: none"> - El centro ha crecido demasiado en número de alumnos y profesores lo que dificulta los inter-cambios. Se considera que el número de alumnos estaría en cuatrocientos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ser una escuela de una sola línea favorece el intercambio de los profesores a pesar de las pobres condiciones de infraestructura que poseen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Al ser una innovación centrada en una parte del centro, éste hace que el conocimiento de la misma por parte de otros niveles no sea demasiado evidente. - Consideran que es idóneo el número de alumnos para realizar la innovación, pero no el espacio físico compartido con los alumnos de Primaria.
5.6. Seguimiento de la innovación.	<ul style="list-style-type: none"> - Insuficiente por parte de la Administración. 	<ul style="list-style-type: none"> - No se plantea. 	<ul style="list-style-type: none"> - Insuficiente por parte de la Administración.
5.7. Asesoría a la innovación.	<ul style="list-style-type: none"> - Asesoramientos puntuales sobre materiales y áreas curriculares en los primeros momentos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Un asesor financiado por el ICE. 	<ul style="list-style-type: none"> - Asesoramiento sobre el proceso de Reforma, en el primer año desde la Administración.

Garantizar unos canales de comunicación abiertos, que permitan a todo el profesorado y a los diferentes implicados conocer el estado de la innovación, así como recoger las diferentes iniciativas y puntos de vista, parece algo fundamental si se pretende implicar al mayor número de personas en la experiencia innovadora y mantener una actitud dinámica en el desarrollo de la misma. Esta comunicación puede incluir el seguimiento y sistematización del proceso seguido, y puede ser realizado por quienes llevan a cabo la innovación, o contar con la ayuda de un asesor. El tamaño del centro aparece también como una característica importante, ya que el número excesivo de alumnos y profesores impide que los canales de comunicación funcionen de una manera fluida, o hace difícil el seguimiento de la experiencia de forma compartida. La estabilidad básica del profesorado, sin excesivas incorporaciones de nuevos miembros (y si esto sucede estableciendo como parte del proceso innovador, la formación de los mismos) que producirían un efecto de freno, así como la posibilidad de selección de quienes participan en el proceso surge como una característica que garantiza la continuidad de la innovación.

Exigencias y aportaciones al profesorado

Pero si en buena medida una innovación plantea un cúmulo de exigencias también ofrece un conjunto de compensaciones, que hacen que tenga sentido implicarse en ella y dedicarle tiempo, esfuerzo y buenas dosis de voluntarismo.

Centros Descriptorios	Tratamiento de la diversidad en el ciclo 14-16	Organización curricular mediante proyectos de trabajo	Experimentación de la Reforma 12-16
6. EXIGENCIAS Y APORTACIONES AL PROFESORADO. 6.1. Reflexión sobre la práctica.	<ul style="list-style-type: none"> - Está presente en las primeras fases de la innovación; cuando las condiciones del centro cambian y aumenta el profesorado se actúa de forma más pragmática. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es una actitud que deviene de innovación y se traslada a otros momentos de la vida del centro (proyecto curricular...). 	<ul style="list-style-type: none"> - Se perfila como una actividad individual.
6.2. La investigación.	<ul style="list-style-type: none"> - La actitud investigadora está presente en las primeras fases como forma de ir abordando y evaluando los retos que la innovación plantea. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mediante procesos de investigación se abordan cuestiones que los profesores plantean y que reafirman y clarifican el sentido de la innovación. 	<ul style="list-style-type: none"> - No aparece actividad de investigación vinculada al proceso de innovación.
6.3. Promoción profesional.	<ul style="list-style-type: none"> - Una parte de la primera generación de profesores ha pasado a trabajar para la Administración u otros organismos educativos. 	<ul style="list-style-type: none"> - No viene favorecida por la Administración pero sí por las demandas que los profesores reciben de otros centros e instituciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sólo se produce en casos aislados y no sólo por estar vinculado a la innovación.
6.4. Formación permanente.	<ul style="list-style-type: none"> - A buena parte del profesorado la innovación le ha servido para revisar sus planteamientos educativos y dejar de actuar por intuición. En ciertos momentos éste se ha planteado como proceso de autoformación. 	<ul style="list-style-type: none"> - El proceso de la innovación ha sido planteado como una actividad de formación permanente. 	<ul style="list-style-type: none"> - La formación se produce por la vinculación a los elementos de novedad que plantea la innovación, no por su intención formativa expresa.

Centros Descriptores	Tratamiento de la diversidad en el ciclo 14-16	Organización curricular mediante proyectos de trabajo	Experimentación de la Reforma 12-16
6.5. Profesionalización.	<p>– Los profesores que han seguido la innovación, sobre todo en sus primeros momentos son conscientes del incremento de su autonomía y exigencia profesional.</p>	<p>– Los profesores que han seguido la innovación son conscientes del incremento de su autonomía y exigencia profesional.</p>	<p>– Los profesores reconocen que con los conocimientos que les aporta la innovación mejoran profesionalmente.</p>
6.6. Conocimiento comprensión e interiorización de la innovación.	<p>– En el primer grupo de profesores que actuaban por voluntarismo el proceso de comprensión fue paralelo al de interiorización. En las siguientes generaciones de profesores que llegan al centro disminuyen los niveles de comprensión y sobre todo de la interiorización.</p>	<p>– Dado que es una innovación con un alto nivel de exigencia y que implica una forma diferente de «hacer de enseñante», el proceso de comprensión se ha ido realizando a medida que avanza el proceso de la innovación.</p>	<p>– Se va produciendo la comprensión a medida que se practican algunos de los componentes de la innovación, aunque se plantean dudas sobre su interiorización.</p>

El incremento de la autoestima profesional, debido a la multiplicidad de elementos que inciden en la mejora de las relaciones entre el profesorado, así como la desaparición de aspectos que contrarrestan la monotonía en la práctica escolar y que abren nuevas dimensiones profesionales (desde la investigación, la práctica reflexiva...) e incluso facilitan el camino hacia la promoción profesional en el sistema educativo, son factores que compensan el esfuerzo dedicado a la innovación más allá del que aparece como fundamental: mejorar la calidad de la enseñanza.

La generalización de las innovaciones y las relaciones entre innovación y cambio

Las innovaciones poseen un carácter idiosincrásico tanto para los centros como para quienes las llevan a cabo. Pero esta peculiaridad no hace que, circunstancias y personas aparte, no puedan detectarse una serie de características que puedan ser tenidas en cuenta por otros docentes que se encuentran en situaciones similares y pretendan contrastar su práctica o llevar a cabo una innovación de parecidas características.

En buena medida los elementos que han de ser tenidos en cuenta en las diferentes innovaciones ya han ido quedando reflejados, pero aquí es posible detectar uno que no ha sido destacado y que nos parece fundamental a la hora de generalizar innovaciones: el lenguaje, la conceptualización de la práctica didáctica puede traspasarse, la actitud es algo más difícil que requiere un proceso de elaboración más complejo y que no pueda quedar reflejado en una mera transmisión informativa.

5. NUESTRAS CONCLUSIONES O EL SENTIDO DE LO APRENDIDO

Aunque esta síntesis gráfica nos parece de por sí suficiente explícita y el lector o lectora puede extraer sus propias conclusiones, también queremos aportar lo que para nosotros constituyen los aspectos esenciales de las diferentes prácticas innovadoras que hemos estudiado:

1. Una práctica innovadora nunca comienza desde cero. Su origen se vincula a la trayectoria de cada centro y a las diferentes culturas pedagógicas (individuales y colectivas) que en torno a ella conviven. Esto hace que la respuesta a una innovación externa al centro pueda adquirir un mayor o menor arraigo según conecte o no con estas culturas de referencia.

2. Una innovación también tiene una historia. No es algo que puede ser congelado para su estudio en un determinado momento. La innovación pasa por fases, tiene un ciclo vital de carácter dialéctico y de confrontación de puntos de vista, prácticas y representaciones que van evolucionando con el tiempo.

Centros Descriptores	Tratamiento de la diversidad en el ciclo 14-16	Organización curricular mediante proyectos de trabajo	Experimentación de la Reforma 12-16
7. LA GENERALIZACIÓN A OTROS CENTROS.	<ul style="list-style-type: none"> - Han ido desarrollando un modelo muy complejo y en muchos frentes. - Existe el problema de «los niveles» como duda. 	<ul style="list-style-type: none"> - La innovación se traspasa a otros centros, pero lo que no puede traspasarse es la actitud. 	<ul style="list-style-type: none"> - Siguen un modelo prediseñado para ser generalizado. - En las condiciones del centro los profesores consideran que es caro para ser generalizado.
8. LA INNOVACIÓN Y EL CAMBIO.	<ul style="list-style-type: none"> - Es una innovación para el cambio pero contando con las interferencias que provienen de ser un proyecto que combina las iniciativas de los profesores con las de la Reforma. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es una innovación planteada para el cambio desde los profesores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es una innovación para el cambio desde la Administración.

3. En esta misma línea hay que tener en cuenta que las innovaciones suelen estar vinculadas a presiones y necesidades de política educativa ajenas al centro. De aquí que lo que en principio puede ser vivido como una imposición sólo deja de serlo si conecta con la conciencia de necesidad que tengan los implicados.

4. Una innovación tiene mayores posibilidades de ser compartida por el profesorado si parte de él y de sus necesidades y sobre todo, si ésta no pretende cambiar la organización y la práctica de la institución de golpe y sin etapas.

5. Con todo, cualquier innovación, por reducido que sea su ámbito, está limitada por una compleja trama de condiciones internos (comunicación entre sus miembros, organización del centro...) y externos (actitud de las familias, presión de la Administración...).

6. La relación con una innovación es siempre subjetiva. Esto supone que se generan expectativas diferentes según cada uno de los participantes, que repercuten en su percepción e implicación de la misma.

7. Una innovación necesita de un grupo de referencia que la impulse. La mayor presencia y cohesión de ese grupo determina extraordinariamente el ritmo de implantación de la innovación.

8. En una innovación son importantes los recursos que la Administración ofrece como apoyo (asesoramiento, personal, recursos técnicos, ratio favorable...), pero en última instancia la realidad de la innovación se mide por el clima de comunicación e implicación afectiva que se establece entre los participantes.

9. El grado de complejidad organizativa que implica una innovación repercute en la fluidez de la toma de decisiones, le priva de espacios de reflexión permanente y dificulta los continuos reajustes que toda innovación requiere.

10. El proceso de innovación se enriquece si es permeable al intercambio y contraste de puntos de vista con otros profesores, con asesores y otros agentes que directa o indirectamente puedan contribuir a la dinamización de la innovación.

11. En toda esta síntesis hay una constante: la necesidad de reflexión permanente sobre la práctica para mejorar su comprensión, generar elementos críticos, favorecer el proceso de formación del profesorado para consolidarla en una perspectiva real de cambio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Erickson, F., «Métodos cualitativos de investigación sobre la enseñanza», en Wittrock, M. C. (ed.) *La investigación de la enseñanza, II*, Barcelona, Paidós, 1989.
- Fullan, M. y Pomfrett, A., «Research on Curriculum and Instruction Implementation», *Review of Educational Research*, 47, 2, 1977, pp. 335-397.
- Fullan, M., *The Meaning of Educational Change*, Ontario, OISE Press, 1982.
- González, M. T. y Escudero, J. M., *Innovación educativa: teorías y procesos de desarrollo*, Barcelona, Humánitas, 1987.
- Hord, *Evaluating Educational Innovation*, New York, Croom Helm, 1987.
- House, E. «Tres perspectivas de la innovación educativa: tecnológica, política y cultural», *Revista de Educación*, 286, 1988, pp.5-34.
- Kushner, S., *Educational Evaluation*, Miemo, Norwich, CARE, University of East Anglia, School of Education, 1986.
- Walling, E. y Berg, G., «Research into the School as an Organization», *Scandinavia Journal of Educational Rev.*, 27, 1983, pp. 35-47.

INVESTIGACIONES Y EXPERIENCIAS

MODELOS DE AUTOPERCEPCIÓN SOCIAL ENTRE ALUMNOS DE OCTAVO DE EGB

CAPITOLINA DÍAZ MARTÍNEZ (*)

Las actitudes y formas de entender la realidad de los individuos sociales constituyen la base de sus expectativas y el marco que da sentido a su acción. La investigación que estoy realizando tiene como campo de interés el estudio de esas actitudes y formas de comprender la realidad (que se estructuran en lo que en este trabajo se llamarán *sistemas de autopercepción social*) (1) entre el alumnado del último curso de EGB. El objetivo de la investigación es la detección de las *formas típicas* de esos sistemas, formas a las que se dará el nombre de *Modelos de Auto-percepción Social*.

La determinación de estos modelos no sólo tiene interés desde un punto de vista puramente teórico, sino que tiene también relevancia práctica a la hora de fijar los objetivos de la política educativa. Si bien esos objetivos suelen establecerse de acuerdo primariamente con los requerimientos generales del marco socioeconómico, su implementación concreta puede beneficiarse grandemente del conocimiento de las realidades subjetivas sociales —los alumnos— sobre las que se ejerce la acción educativa.

(*) Universidad de Oviedo.

(1) La noción de «sistemas de autopercepción social» que se emplea en este trabajo resulta en cierto modo análoga a conceptos bien conocidos en psicología social tales como la propia teoría de la autopercepción de Baryl J. Bem, la teoría de «self-schemata», de Hazel Markus y las teorías de la autorreferencia defendidas por variedad de autores. Lo que presta identidad diferente a la idea de «sistemas de autopercepción» que aquí se presenta es la noción de sujeto que le sirve de fundamento. Desde el punto de vista de los sistemas de autopercepción el sujeto se concibe como un sistema autoorganizado (von Foerster) y dotado de una peculiar forma de organización circular (von Foerster y Bateson): se trata de una realidad organizacionalmente cerrada (Varela y Maturana) e informacionalmente abierta (Pask). Esta concepción del sujeto que constituye el fundamento de las ideas presentadas en este artículo no ha podido ser expuesta debidamente en estas páginas dadas las dimensiones de este trabajo.

1. SISTEMAS Y MODELOS DE AUTOPERCEPCIÓN SOCIAL

Todo individuo social tiene una visión propia de sí mismo y de la realidad que le rodea y en la que interactúa. Las concepciones individuales de uno mismo y de la realidad, especialmente de la realidad social circundante, son *estructuras coherentes* producidas y reproducidas por el individuo en el curso de su interacción social. Estas estructuras son *sistemas autónomos* (organizados según la lógica interna característica) (2) a los que se denominará *sistemas de autopercepción social*. Tales sistemas constituyen la plataforma del esquema motivacional del individuo, y por tanto el fundamento último de su acción. El sistema de autopercepción social de un individuo está constituido por el conjunto organizado, dinámico y coherente a la vez, de sus conceptos, actitudes, deseos, expectativas, voliciones y valoraciones.

Un sistema de autopercepción social es una estructuración de las imágenes personales de uno-mismo-en-el-mundo. El prefijo «auto» indica, por una parte, el carácter autónomo, autocoherente, de ese tipo de sistemas. Por otra parte sugiere el hecho básico de que la percepción del mundo o de parte de él es algo que no puede concebirse con independencia del sujeto que lo percibe. Estas imágenes de uno-mismo-en-el-mundo son tanto de índole conceptual como emocional y volitiva. Un sistema de autopercepción social no está constituido solamente por los conceptos e ideas relativos a uno mismo y al medio, sino también por el complejo entramado de actitudes y deseos que junto con los conceptos sirven de base motivacional al esquema de voliciones del individuo. Este esquema volitivo, generado a partir de un sistema de autopercepción determinado, produce las decisiones que constituyen la acción de ese individuo y específicamente su acción social.

Un sistema de autopercepción social *no* debe entenderse como el resultado de la mera interiorización por el individuo de *una normativa social*. Por lo general la norma social se concibe como algo externo que viene impuesto desde fuera al individuo. Un sistema de autopercepción, por el contrario, es una realidad que se produce en el individuo «de dentro afuera». Cualquier normativa «externa», «objetiva», sólo puede ser «interiorizada» mediante su asimilación por/en un sistema de autopercepción pre-existente y esencialmente autónomo. Para que una norma social presuntamente objetiva sea eficaz tiene que ser «metabolizada» por el individuo. La forma como se produce esta metabolización depende de las características del sistema de autopercepción por/en el que la misma tiene lugar.

El estudio de los sistemas y modelos de autopercepción social puede llevarse a cabo con independencia de las influencias sociales que indudablemente han jugado un papel en la configuración de esos sistemas. Como ha mantenido el pensamiento estructuralista desde Saussure, un sistema, una vez constituido como

(2) La noción de autonomía está relacionada con las de autoorganización y clausura organizacional (Varela, F., 1981, 1984 y Pask, G., 1981).

un todo coherente, se convierte en una realidad autónoma con respecto al proceso que condujo a su génesis. Partiendo de esta intuición he centrado mi interés en esta investigación, no tanto en las causas sociales que llevan a la configuración de sistemas de autopercepción diferentes, cuanto en la exploración de las diversas perspectivas que tales sistemas abren a la acción presente y futura de los individuos objeto de estudio.

Aunque cada uno de estos sistemas individuales es diferente, entre ellos pueden detectarse similitudes que permiten su agrupamiento en torno a *modelos*. Un *modelo de autopercepción social* es una forma, típica de una parte de los miembros de un colectivo social, de verse a sí mismos y a la realidad. Al incluir sistemas de autopercepción individuales como casos de modelos de autopercepción específicos realizamos una abstracción por la que se pierden las características concretas de cada sistema individual. Se trata sin embargo de una abstracción legítima. Como se ha indicado, esos sistemas, más allá de sus contenidos concretos, están organizados por una cierta «lógica interna» que es básicamente la misma en grupos específicos de sistemas individuales. Son esos grupos los que pueden ser incluidos en un modelo determinado, y es justamente esa lógica común la que el modelo abstracto trata de captar.

2. LA TRANSICIÓN ENTRE LA EGB Y LAS ENSEÑANZAS MEDIAS, UN PUNTO CRÍTICO EN LA EVOLUCIÓN DE LA AUTOPERCEPCIÓN SOCIAL DEL INDIVIDUO

A lo largo de la vida de un individuo su esquema autoperceptivo varía innumerables veces. Un sistema de autopercepción social personal es una realidad que se reproduce de manera adaptativa en el curso de los procesos de acción e interacción social del individuo que lo posee/produce. Sin embargo hay etapas en las que el proceso de adaptación de la autopercepción de un individuo experimenta cambios básicos determinantes del conjunto de su evolución ulterior. La adolescencia, sobre todo en las culturas occidentales, es una de esas etapas. Es en la adolescencia cuando, en paralelo con las transformaciones fisiológicas características del período, se produce la transición entre el esquema infantil de percepción de la realidad y el modo de percepción adulto de esa realidad.

En el caso concreto de los adolescentes españoles los alumnos de octavo de EGB se encuentran en los comienzos de ese período crítico de su desarrollo personal en el que van a tomar decisiones fundamentales que configurarán la forma de su integración como adultos en la sociedad. Un estudio de sus sistemas de autopercepción puede proporcionar una imagen de la fase inicial de esta evolución. El sistema de autopercepción social de un individuo, como ya se ha indicado, es la realidad que constituye la base de su toma de decisiones y consiguientemente de su acción social. La tesis central de esta investigación es que la conducta de un individuo en relación con el hecho educativo depende fundamentalmente de su personal sistema de autopercepción social. Debido a ello la *oferta* educativa sólo realiza eficazmente su objetivo cuando se conjuga adecuadamente

con la demanda educacional subjetiva de los individuos a los que va dirigida. Y son justamente los sistemas de autopercepción de esos individuos los que generan tal demanda. De ahí que la exploración y el conocimiento de esos sistemas y de su dinámica sea de interés no sólo desde un punto de vista teórico, sino también y fundamentalmente con vistas a la implementación de las políticas educativas y de la práctica docente.

En el sistema educativo español, al menos hasta la reforma en curso, el resultado final del último año de EGB ha sido decisivo en la determinación de la ulterior vinculación de los alumnos con el aparato educativo. Es en ese momento cuando se presenta a los estudiantes una disyuntiva (bachillerato, formación profesional o abandono del sistema educativo) que tendrá consecuencias importantísimas para ellos en el futuro. Por ello, esta investigación ha elegido como campo de estudio el examen de los condicionantes subjetivos que actúan en ese punto de inflexión personal coincidente con el cambio de fase educativa.

3. EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

A continuación se expondrá brevemente tanto el procedimiento seguido para la recogida de la información que constituye la base de la investigación (redacciones individuales) como las técnicas de tratamiento de esa información que están siendo empleadas (análisis de textos, Q-análisis y Escalamiento Multidimensional). Para la recogida de información se pidió a alumnos/as de octavo curso de cuatro colegios públicos de Madrid (3), situados en áreas de diferente nivel socioeconómico (de menor a mayor nivel: Fuenlabrada, Hortaleza, Virgen del Cortijo y Ciudad de los Periodistas), que escribieran una redacción acerca de «cómo se veían a sí mismos/as en su juventud, en la vida adulta y como ancianos/as» (4).

Las ventajas que ofrece el uso de redacciones frente a otras técnicas de recogida de información son varias. En primer lugar es el propio sujeto quien decide tanto el contenido de su discurso como la forma de expresarlo. Evidentemente el marco general, la ocasión y el motivo de las redacciones fueron impuestos por la imaginación misma. Repárese, sin embargo, en que el carácter muy general del título propuesto para las redacciones («Cómo te ves de joven, de adulto/a y de anciano/a») favorece a una libertad casi total en la expresión del sujeto. No se dió a los estudiantes ninguna otra instrucción referente a qué aspectos de su vida debían tratar en la redacción. Cuando se sigue esta técnica la información ha de ser *descubierta* provocando su producción espontánea por los sujetos, sin prefigurarla en forma de preguntas específicas. De este modo la

(3) En cada uno de los cuatro colegios se eligió al azar un grupo de octavo. En total se obtuvieron 116 redacciones.

(4) El uso de redacciones acerca de cómo se prevee la propia trayectoria vital es una técnica que ha venido siendo utilizada desde hace tiempo en la investigación sociológica: Bernot y Blanchard, 1952; V. Pérez Díaz, 1969; E. Gastón, 1978; C. Díaz Martínez, 1983; Harding, 1988.

investigadora prácticamente no condiciona con su propia autopercepción la respuesta del sujeto, como tiende a ocurrir en una u otra media en encuestas y entrevistas.

Frente a la más alta capacidad de discriminación analítica de las encuestas y las entrevistas, una técnica como la del análisis del contenido de redacciones se caracteriza por su capacidad de discriminación holística (de detección de totalidades coherentes). Este tipo de discriminación resulta especialmente adecuada en una investigación que trata de explorar los modelos de autopercepción de los sujetos estudiados.

4. ANÁLISIS DEL CONTENIDO CONCEPTUAL DE LAS REDACCIONES

El análisis de las redacciones tiene como objetivo la abstracción del contenido conceptual de las mismas, sin tener en cuenta sus aspectos estrictamente lingüísticos. Desde luego, un concepto no es separable de su expresión lingüística sin pérdida de información. Debido a ello, y si la intención del análisis hubiera sido la comprensión de los sistemas de autopercepción individuales involucrados, la separación entre los conceptos y su expresión lingüística hubiera resultado claramente inadmisibile. Pero de lo que se trata es de detectar los *modelos* conceptuales en presencia y de cara a ese objetivo se hace necesario un cierto grado de abstracción que diferencie el contenido conceptual y expresión lingüística. Ese contenido puede simplemente examinarse de manera intuitiva, tratando de *comprender* las similitudes que se dan entre las distintas redacciones. Sin embargo, un análisis puramente intuitivo puede ser acusado de subjetivismo y por ello en esta investigación ese tipo de análisis está siendo acompañado por un método de análisis matemático cualitativo (una combinación de Q-análisis y escalamiento multidimensional) (5).

Un primer análisis intuitivo del contenido de las redacciones sirve para elaborar los datos que constituyen la base del tratamiento matemático posterior. Este análisis se realiza aislando los conceptos significativos presentes en cada redacción. Por conceptos significativos se entienden aquellos conceptos que no son lo suficientemente genéricos como para ser universalmente utilizados, lo que los haría socialmente irrelevantes; por ejemplo, el simple concepto de «cosa» es no significativo en este sentido, sin embargo, el concepto «trabajar en cualquier cosa» es claramente significativo: sólo algunos sujetos —no todos— se plantean trabajar en cualquier cosa.

Los conceptos significativos pueden expresarse mediante palabras o grupos de palabras. El vaciado conceptual de las redacciones produce una lista general de conceptos-expresiones así como listas individuales de los conceptos empleados por cada alumno. El examen de esa lista permite abstraer las *categorías con-*

(5) Una presentación del Q-análisis puede encontrarse en R. Atkin, 1974 y 1981. Una introducción al Escalamiento Multidimensional puede hallarse en J. B. Kruscal y M. Wish, 1978. P. Davies y A. Coxon, 1982, presentan aplicaciones de esta técnica en el campo de la sociología.

ceptuales subyacentes a grupos de conceptos concretos. Por ejemplo, «me veo de vieja en un asilo» y «de viejo me cuidarán los hijos» son conceptos que pueden asimilarse bajo la categoría «vejez dependiente».

Esta doble operación de extraer de cada una de las redacciones los conceptos significativos (más de mil en total y una media superior a treinta por estudiante) y de homologar diferentes conceptos abstrayendo como categoría un significado subyacente común a todos ellos, ha permitido elaborar una lista de categorías conceptuales (80 en total; el número de categorías usadas por cada estudiante varía entre 4 y 24).

Las listas de categorías usadas por cada individuo constituyen los datos a partir de los que se realizará el Q-análisis o análisis de conectividades. La conectividad o conexión Q-analítica entre individuos consiste en las relaciones de afinidad conceptual que un individuo mantiene con los demás por medio del uso de un repertorio común de categorías. La conectividad entre dos individuos viene dada por el número de categorías que comparten. De manera similar, la conectividad entre categorías consiste en las relaciones de afinidad individual que una categoría mantiene con las demás a través de los individuos que las usan. La conectividad entre dos categorías es proporcional al número de individuos que las comparten.

La información suministrada por este análisis de conectividades sirve de base para realizar el escalamiento multidimensional, ya que como sostienen Kruskal y Wish «La cantidad de comunicación e interacción entre individuos, grupos u otras entidades puede ser considerada como una medida de su proximidad. Un análisis del escalamiento multidimensional de esos datos proporciona un mapa sociométrico en el cual distancias mayores reflejan menos interacción entre entidades asociadas» (6). En el presente estudio la medida de la proximidad entre pares de individuos y entre pares de categorías viene dada por sus respectivas conectividades. El escalamiento multidimensional permite la obtención de configuraciones de proximidad. A partir del análisis de la forma de esas configuraciones es en principio posible abstraer los modelos de autopercepción social presentes.

En resumen, puede decirse que se sigue un método de análisis en cinco fases: Se comienza con un análisis intuitivo-comprensivo del contenido conceptual de los textos que permite la abstracción de categorías conceptuales subyacentes, se pasa a realizar un análisis de las conectividades conceptuales e individuales (Q-análisis) y por medio del escalamiento multidimensional se generan unos mapas socio-semánticos (7) cuya configuración es finalmente susceptible de una nueva interpretación intuitiva.

El estado actual de la investigación se encuentra todavía en la fase del procesamiento matemático de los datos. Este procesamiento, por basarse en una técnica

(6) Kruskal, J. B. y Wish, 1978, p. 10.

(7) Díaz Martínez, C., 1980.

ca posiblemente no utilizada con anterioridad, está encontrando ciertas dificultades de carácter técnico (disponibilidad de «software» adecuado). Sin embargo, el análisis intuitivo-comprensivo previo a ese tratamiento matemático permite una interpretación provisional de los contenidos de las redacciones en línea con los presupuestos teóricos anteriormente asumidos.

Como fruto de esa interpretación provisional los sujetos de la investigación aparecen agrupados en tres modelos de autopercepción social diferentes que se llamarán «modelo de autopercepción social centrado en la profesión» (abreviadamente, *modelo profesional*) y «modelo de autopercepción social conflictivo» (en breve, *modelo conflictivo*). A continuación se dará cuenta, en manera breve, de algunos de los rasgos más característicos de cada uno de esos modelos.

5. MODELO FAMILIAR

El rasgo más definitorio de los sujetos incluidos en este modelo es que tienen una concepción de sí mismos altamente dependiente de su pertenencia a una familia. Son sujetos que parecen ver el mundo desde una conciencia personal definida por el grupo familiar (el yo es primordialmente concebido como yo-en-mi-familia). Esa identificación familiar no sólo se da con respecto a su familia presente (padres, hermanos, etc.) sino también con respecto a la familia futura que aspiran a formar.

Un ejemplo típico es la estudiante 74 que entre otras cosas dice: «... lo que saque del trabajo se lo daré a mi padre y a mi madre para comprarse un camión nuevo... invitaría a cenar a mis padres y a mis hermanos a menudo... mis hijos estarán bien criados por mí y por mi marido... a mis padres y a mis hermanos no les faltaría de nada si a mí me tocara la lotería...».

Los individuos con un sistema de autopercepción familiar suelen usar conceptos tales como: vivir cerca de sus padres «... comprarme un piso cerca de donde viven mis padres para estar cerca por si acaso se pusiesen malos o necesitara yo ayuda...» (estudiante 91), trabajar para mantener a los hijos y a la esposa (en el caso de chicos) «... de adulto tienes que trabajar para ganar un jornal y poder comer y dar de comer a una familia...» (estudiante 92), «... me veo con hijos y una madre que alimentar» (estudiante 101). Entre las chicas aparece insistentemente la preocupación por el cuidado del marido y de los hijos «... después de los veinte años te casas, tienes una familia y vives como los reyes. Tu marido se va a trabajar, los niños en el colegio y tu haciendo cosas en la casa, es estupendo...» (estudiante 107).

Por lo general sus expectativas profesionales están sólo vagamente relacionadas con el hecho educativo. Algunos dicen que no les gusta estudiar y otros se dan por satisfechos si consiguen sacar el título de Graduado Escolar. La relación de los sujetos incluidos en este modelo con el sistema educativo parece ser en gran parte de los casos una fuente de padecimiento, un mal trago que se desea que pase cuanto antes. El estudiante 94 lo ilustra bastante bien «... yo quisiera en vez de ir al colegio, como siempre, ir a una escuela de Policía, Guardia Civil o in-

cluso también bombero... el graduado escolar es lo que me hace falta a mí para meterme en una cosa de esas que me gusta... porque a mí no me gusta mucho estudiar... me cansa mucho... A mí no me gusta estar sentado sin hacer nada más que aprender y aprender, a mí me gusta vivir la vida, con un sueldo asegurado y vivir sin preocupaciones de estudio...».

Es sintomático que con bastante frecuencia se vea en los juegos de azar la única esperanza de escapar de un futuro que se prevee más bien gris. Este recurso escapista está ausente en los otros modelos de autopercepción.

Los sujetos incluidos en este modelo adoptan con frecuencia actitudes morales referidas a diversas formas de conducta: «intentaría que mis hijos fuesen lo que ellos quisieran pero sin ser drogadictos o alcohólicos, y que tuvieran mucho cuidado» (estudiante 89). «Me gustaría ser como cualquier mujer, feliz y alegre en su matrimonio. No pelearse nunca con mi marido» (estudiante 106), «si tengo hijos y se crían con todo lo que quieran dejarán de esforzarse por conseguir el máximo pues pensarán que siempre será así y que se lo darán todo en las manos» (estudiante 113).

Evidentemente estos sujetos hacen suyas máximas morales oídas a sus padres. La adopción de estas máximas no solamente refleja el «ethos» que sostiene el vínculo familiar sino que parece ser un instrumento fundamental de cara a dar sentido a sus acciones. Se trata de lo que se denominará *Modo de Control de la Acción por Máximas*.

6. MODELO PROFESIONAL

Los sujetos incluidos en este modelo se caracterizan por tener una conciencia clara de que su objetivo en la vida es «ser algo», «realizarse personalmente» en el sentido coloquial de la expresión. Desde luego un ama de casa también «es algo» y en cierto modo «se realiza personalmente» como tal ama de casa. Pero lo que se suele entender por «realización personal» es el desarrollo y proyección de las propias capacidades más allá del reducido círculo familiar y de las relaciones interpersonales de corto radio de acción (vecinos, compañeros de trabajo, etcétera). En este sentido puede decirse que mientras los sujetos del primer modelo apenas sienten la necesidad de «realizarse personalmente», los sujetos de este segundo modelo adoptan un claro imperativo de realización personal. La adopción de este imperativo genera una cierta tensión hacia el futuro. El sujeto se proyecta en ese futuro de manera dinámica por medio de un *esquema de metas* a conseguir. Los dos ejemplos que siguen, dan una idea de ello: «Cuando termine la carrera que va a ser veterinaria, me iré a EE.UU. o a Canadá a aprender métodos más avanzados y abriré una clínica en Madrid» (estudiante 7) «supongo que sería primero bailarina del Ballet Nacional (...) de adulta tendría una academia (...) tendría un hijo, pero cuando dejara el baile» (estudiante 21).

En este modelo es notable la ausencia de valoraciones morales acerca de las conductas que se describen. Así pues mientras que los sujetos del modelo ante-

rior expresan un modo de control de su conducta social regido por máximas, los sujetos del modelo profesional parecen utilizar una forma de control distinta que se denominará *Modo de Control de Acción por Metas*. La diferencia entre el modo de control por metas, típico del modelo profesional, tiene probablemente consecuencias sociológicas de gran transcendencia. El control mediante máximas refleja una autopercepción grandemente influida por los padres. De hecho las máximas parecen ser el resultado de la asimilación emotiva del «ethos» familiar. Ahora bien, ese tipo de autopercepción corre el peligro de no sobrevivir a la pérdida del control paterno/materno que caracteriza la etapa de transición de la adolescencia en nuestras sociedades. El resultado de la posible quiebra de ese control supone a menudo la puesta en cuestión del correspondiente mecanismo de control de la conducta por máximas morales. Lo cual puede llevar a una situación de anomía en la medida en que no existan mecanismos sustitutorios de control de la conducta por metas.

En este sentido el modo de control de la conducta por metas parece ser menos frágil. Pues aunque un determinado esquema de metas puede revelarse irreal, si el sujeto posee la «técnica» general de plantearse metas y de organizar su acción en relación con ellas, probablemente será capaz de generar un nuevo esquema de metas sustitutorias de las anteriores. El control de la conducta mediante metas es un mecanismo más individualizado que el control mediante máximas. El planteamiento de metas es una operación en la que el sujeto se define *individualmente* como persona, más allá del vínculo emotivo que lo integra en su familia.

Los sujetos que adoptan el modelo profesional muestran una sorprendente autonomía respecto de sus padres. Así como en los individuos del primer modelo la presencia de los padres, explícita o implícita, es casi agobiante, en los sujetos del segundo modelo los progenitores brillan por su ausencia. Y aunque gran parte de estos últimos se ven casados y/o con hijos, su vida familiar parece entenderse de manera independiente y en un discreto segundo plano en relación con su vida profesional.

Es de destacar el hecho de que buen número de chicas con sistema de autopercepción profesional rechazan explícitamente el papel de casada, madre, de ama de casa y de anciana pasiva, que obviamente consideran como roles opuestos al desarrollo de sus aspiraciones profesionales. Los ejemplos hablan por sí solos: «me veo manejando un trabajo muy activo, siendo una mujer libre, sin ninguna atadura. Quizás tuviera un compañero, pero mantendría mucho las distancias, sin rendirle cuentas. No quiero tener hijos ni nada de eso, me quitarían mi libertad» (estudiante 22). «Pienso estudiar la carrera de empresariales para tener boutiques en varias partes de España. No me pienso casar, eso de hacer la cena y la comida, planchar la ropa, coser los botones... no me va, excepto si es para mí. Yo haré lo mío y mi amigo lo suyo. Tampoco quiero tener hijos» (estudiante 28). «No se si me casaré porque no me apetece terminar como una chacha fregando suelos y cuidando de mis hijos... (de anciana) no pienso quedarme en una silla viendo la tele, vestida de negro» (estudiante 29).

7. MODELO CONFLICTIVO

Este modelo es aplicable a aquellos sujetos de la muestra, todos ellos chicas, que intentan compatibilizar en su perspectiva de futuro vida familiar y vida profesional. En estos sujetos profesión y familia no aparecen ni como esferas independientes (cual era el caso en el modelo profesional) ni en una relación de medio a fin (como era el caso en el modelo familiar, en el que la vida laboral se entiende primordialmente como un medio de sostener la vida familiar). Profesión y familia se conciben en este modelo como aspectos igualmente importantes de cara a la autorrealización personal. Es el intento de compatibilización entre ambos aspectos el que conduce casi inevitablemente al conflicto.

Todas las chicas que se incluyen en este modelo se ven estudiando una carrera (media o superior) y ejerciéndola «... no me quitaría de trabajar aunque fuese mi marido rico... ya que me costó muchísimo encontrar trabajo» (estudiante 115), y al mismo tiempo teniendo una familia. Ese conflicto se percibe con distintos grados de conciencia, y se intenta resolver por varios procedimientos.

Algunas chicas reconocen que el conflicto entre maternidad y profesionalidad es probable, pero no están dispuestas a renunciar a ninguno de los dos roles. Su estrategia consiste en intentar reducir la tensión entre los mismos optando por una profesión que por sus propias características permita una relativa compatibilidad entre ambos. En esta opción el ejercicio de la profesión aparece generalmente subordinado a la necesidad de cuidar a los hijos «... una casa muy grande donde pondría un despacho (de abogada), podría atender las necesidades de mis hijos y mi hogar y a los clientes... cuando no sea tan joven pondría a una joven a mi servicio...» (estudiante 68), «... casada, los dos trabajamos, yo en una guardería y mi marido en una fábrica de papel. Mi hija conmigo en la guardería...» (estudiante 112). En estos casos el conflicto se resuelve por compromiso entre la forma de vida profesional y la forma de vida familiar, que se sigue entendiendo de una manera básicamente tradicional. Se llamará a este modo de abordar el conflicto *solución por compromiso*.

Otras chicas, que no están dispuestas a poner trabas a su opción profesional con vistas a atender a su vida familiar, pero que tampoco desean renunciar a la maternidad, se plantean separar en el tiempo los dos roles. Esta separación parece indicar una conciencia más clara de la dificultad de ejercer las dos actividades simultáneamente (considérese el caso de la estudiante 21, arriba mencionada, que aplaza la maternidad hasta el final de su carrera como bailarina). Esta opción en la que el conflicto se intenta resolver separando temporalmente los dos roles conflictivos se llamará *solución por aplazamiento*.

Hay, finalmente, otro grupo de chicas que dándose cuenta de que domesticidad y profesionalidad son roles altamente conflictivos, no parecen, sin embargo, capaces de compatibilizarlos de manera consistente, no contradictoria. La estudiante 114 expresa su confusión con bastante claridad «... yo no quiero ser un ama de casa ni nada de eso, quiero ser profesora de Gimnasia Rítmica y lo ten-

go que conseguir cueste lo que cueste... cuando tenga a mi marido y a mis tres hijos, a los que cuidaré y compraré todos los caprichos porque yo trabajo y mi marido (me imagino que también)... y así crecerá una familia». Obsérvese que esta alumna se contradice al afirmar a la vez que no quiere ser ama de casa y que cuidará a su marido y a sus hijos. A planteamientos como éste, en los que la percepción del conflicto no encuentra una forma de solución no contradictoria se les dará el nombre de *solución inconsistente*.

En el ejemplo anterior la contradicción se equilibra emocionalmente con la idea de ganar suficiente dinero para satisfacer los caprichos de los hijos. Se diría que la presencia del conflicto que amenaza las perspectivas de futuro de las chicas genera una inseguridad y ansiedad que se manifiesta a menudo en las redacciones con expresiones como «no me gustaría renunciar a mi trabajo por nada».

Como ya se ha apuntado, el modelo conflictivo sólo afecta a las chicas. Los chicos no parecen prever en ningún caso una situación en la que sus responsabilidades paterno/domésticas pudieran cuestionar su vida laboral. No se ven por tanto afectados por el conflicto examinado ni por los sentimientos de inseguridad y ansiedad que éste genera.

Las chicas incluidas en el modelo conflictivo (como las chicas y chicos del modelo profesional) adoptan aparentemente un modo de control de su acción regido por metas. Sin embargo, este «ethos» que se puede calificar de «moderno» es como si estuviera sometido a la presión constante de un «ethos» subyacente de tipo tradicional. Se trata del «ethos» que asigna a las mujeres unas formas de conducta y unas responsabilidades estereotipadas (maternidad, trabajo doméstico, etc.), con independencia de su forma de realización personal en otros campos.

Como ya se señaló en el apartado anterior hay un cuarto tipo de solución al conflicto entre vida profesional y vida familiar. Es la solución más radical, que es la adoptada por aquellas chicas que abrazan el modelo profesional con todas sus consecuencias. Característicamente, en estos casos la resolución del conflicto se realiza por negación del marco familiar tradicional (actitud de las estudiantes 22 y 28, citadas en el apartado anterior). Las únicas chicas que parecen librarse del conflicto son aquellas que asumen sin problemas el papel de ama de casa, y que no se plantean ninguna forma de realización profesional. Estas chicas son las representantes femeninas del modelo familiar y participan en su estilo de autopercepción de los demás rasgos que caracterizan este modelo.

8. POSIBLES APLICACIONES PRÁCTICAS DE LA INVESTIGACIÓN

Una investigación como ésta u otras del mismo tipo proporciona una información relevante tanto para la política de empleo como para la política educativa. Las políticas de empleo suelen desarrollarse predominantemente desde el punto de vista de la *oferta*. Tratan de tomar medidas adecuadas para que la

economía cree empleo, aumente su oferta en el mercado de trabajo. En general se supone que la misma presencia de esa oferta de empleo generará una demanda adecuada. Sin embargo todo parece indicar que en las sociedades post-industriales esa adecuación automática de la demanda a la oferta se produce cada día con mayor dificultad. Surgen sectores de trabajadores potencialmente inempleables por esa oferta o, desde un punto de vista inverso, se ofrecen empleos inasumibles por la demanda existente: o bien no existe demanda técnicamente cualificada para esos trabajos o bien no resultan lo suficientemente atractivos para ningún sector de tal demanda.

Estudios como éste ofrecen una imagen prospectiva, no de las características técnicas, sino de la estructura subjetiva profunda de esa demanda. Pueden suministrar, por tanto, una base de conocimiento útil con vistas a prever la evolución futura de la misma (8).

En segundo lugar este tipo de investigaciones pueden ser utilizadas para adecuar los objetivos de la política educativa a las características de la propia demanda educativa de la población escolarizada. El propósito de esa adecuación de objetivos debiera ser el desarrollo y la vertebración de los diferentes sistemas de motivaciones de esa población, de tal manera que esas motivaciones puedan ser orientadas en un sentido que conjugue de la forma más dinámica y abierta la realización personal y la integración social de todo tipo de individuos. El sistema educativo debe ofrecer un abanico de metas adecuadas por su nivel y diversidad a las motivaciones y expectativas de cada sector de la población, a la vez que debe optimizar una y otras. Un fenómeno como el «fracaso escolar» puede entenderse en buena medida como el resultado de políticas educativas poco atentas a las realidades subjetivas sociales subyacentes al proceso educativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Atkin, R. H., 1974, *Mathematical Structures in Human Affairs*, Heinemann, Londres.
- 1981, *Multidimensional Man*, Penguin, Londres.
- Bateson, G., 1972, *Pasos hacia una ecología de la mente*, Carlos Lohlé, Buenos Aires (1985).
- Bem, D. J., 1967, «Self-Perception: An Alternative Interpretation of Cognitive Dissonance Phenomena», en *Psychological Review*, vol. 74, n.º 3, pp. 183-200.

(8) En una investigación realizada con alumnas y alumnos de sexto curso de EGB de un colegio público de Ponferrada (Díaz Martínez, C., 1983) se adelanta ya una tendencia generalizada entre las chicas (cuyas madres son casi en un 100 por 100 amas de casa), a desear un trabajo pagado. El rápido ascenso de la población activa femenina, especialmente joven, en los últimos años, es la confirmación de las aspiraciones de muchas de aquellas jóvenes.

- 1972, «Self-Perception Theory» en Berkowitz, L. (ed.) *Advances in Experimental Social Psychology*, vol. 6, Academic Press, Nueva York, pp. 1-62.
- Bernot, L. y Blanchard, L., 1952, *Nouvelle. Un village français*. París.
- Coxon, A. P. M. y Jones, C. L., «Escalas Multidimensionales», en Sánchez Carrión, J. (ed.), 1984, pp. 107-129.
- Davies, P. M. y Coxon, A. P. M., (ed.), 1982, *Key texts in Multidimensional Scaling*, Heinemann, Londres.
- Díaz Martínez, C., 1983, «Las expectativas de un grupo de escolares», en *Educación y Sociedad*, 1, pp. 127-137, Akal, Madrid.
- «Mapas socio-semánticos de grupos de alumnos de octavo de EGB», en Sánchez Martín, J. (ed.) 1991, pp. 291-299.
- Foerster, H. von, 1981, *Observing Systems*, Intersystems Publications, Seaside (California).
- 1991, *Las semillas de la Cibernética*, en Pakman, M. (ed.), Gedisa, Barcelona.
- Gambetta, D., 1987, *Where they pushed or did they jump?*, Cup, Cambridge.
- Gaston, E., 1978, *...Cuando meen las gallinas*, Ayuso, Madrid.
- Harding, J., 1987, (trabajo no publicado).
- Ibáñez, J., 1985, *Del algoritmo al sujeto*, Siglo XXI, Madrid.
- Kruskal, J. B. y Wish, M., 1978, *Multidimensional Scaling*, SAGE, Beverly Hills.
- Markus, H., 1977, «Self-Schemata and Processing Information About the Self» en *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 35, n.º 2, pp. 63-78.
- Maturana, H. R., 1981, «Autopoiesis», en Zeleny, M. (ed.), 1981, pp. 21-33.
- 1984, *El árbol del Conocimiento*, O. E. A., Santiago de Chile.
- Pask, G., 1981, «Organizational Closure of Potentially Conscious systems», en Zeleny, M. (ed.), 1984.
- Pérez Díaz, V., 1969, *Emigración y sociedad en la Tierra de Tierra de Campos*, IDE, Madrid.
- Rogers, T. B. et al., 1977, «Self-Reference and the Encoding of Personal Information», en *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 35, n.º 9, pp. 677-688.
- Sánchez Carrión, J. (ed.), 1984, *Introducción a las técnicas de análisis multivariable aplicadas a las ciencias sociales*, CIS, Madrid.
- 1985, «Introducción al análisis multidimensional no-métrico», *REIS*, pp. 187-216.
- Sánchez Martín, J. M., 1991, *La Sociología de la Educación en España. Actas de la 1.ª Conferencia de Sociología de la Educación*. Madrid, 1990.
- Zeleny, M., (ed.), 1984, *Autopoiesis, A Theory of Living Organization*, North Holand, Nueva York.

INVESTIGACIONES Y EXPERIENCIAS

¿QUÉ PIENSAN DE LA REFORMA LOS PROFESORES DE BACHILLERATO? (*)

JULIÁN MELGOSA (**)

INTRODUCCIÓN

Desde la publicación de la Ley General de Educación en 1970 no se ha hecho en España un intento de transformación tan profundo como el de la reforma de la enseñanza que ahora se inicia. Por su parte, la política y la sociedad españolas han experimentado los mayores cambios del siglo en estas dos décadas que nos separan de dicha ley. La reforma presente intenta hacer frente, no solamente a los cambios habidos, sino también incluir la flexibilidad necesaria para encarar el futuro inmediato. Por ésto, la amplitud de la reforma educativa no universitaria es de tal alcance que afecta a todos los sectores relacionados con la educación.

La *educación infantil* es el primer nivel al que se presta atención. Con la aplicación de los nuevos principios que la reforma propone se ven afectados, no solamente los niños y sus profesores, sino también la propia familia y la sociedad. Constituye el más claro ejemplo la ampliación de la oferta educativa para las edades entre cero y seis años. Mediante este esfuerzo, la reforma propone una importante transferencia de funciones educativas desde la familia al centro de preescolar. Si bien a este nivel no será aún obligatoria, sí pasará a ser gratuita en las instituciones públicas.

Por supuesto, la extensión de la *educación obligatoria* (hasta los dieciséis años) ha sido el tramo de mayor atención. Los alumnos ven ahora ampliadas sus obligaciones al tener que estudiar dos años más. Los profesores tienen que hacer frente a nuevos retos al tratar con alumnos que quizá no desean estudiar, pero

(*) Este artículo está basado en el Proyecto de Investigación titulado «Actitud de los profesores de Bachillerato de Valencia hacia el proyecto para la reforma de la enseñanza propuesto por el Ministerio de Educación y Ciencia». Ha sido financiado por el Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE) del Ministerio de Educación y Ciencia.

(**) Education Department, Newbold College (Reino Unido).

que deben hacerlo. Por otra parte, han de preparar contenidos académicos, no ya para aquellos que han elegido estudiar más allá de lo básico, sino para la población global.

En lo que se refiere al *Bachillerato*, la reforma establece una nueva relación con la realidad social y profesional, lo cual conlleva un nuevo enfoque, no sólo en los objetivos, sino también, y especialmente, en los contenidos (incluyen nuevas disciplinas y ofrecen al alumnado una amplia posibilidad de elección de áreas y asignaturas) y en la metodología didáctica (enfatisa el componente práctico del aprendizaje y resta importancia al excesivo academicismo del pasado). Por todo ello, el mundo laboral recibirá promociones de sujetos con una preparación práctica que antes no existía. Y, por supuesto, la Universidad también experimentará cambios al recibir alumnos que han tenido la oportunidad de escoger hasta el 60 por 100 del currículum en el Bachillerato y han seguido éste con un planteamiento y objetivos muy diferentes a los del pasado inmediato.

En lo que se refiere a la *formación técnico-profesional* las variaciones son enormes debido a los rápidos cambios tecnológicos que han conducido a la aparición de nuevas profesiones, especialmente en el sector de los servicios. La inclusión de la empresa en este proceso pasa a jugar un papel fundamental al participar directamente en la formación de los alumnos. Con ello, se desea cambiar de imagen a la actual infravalorada formación profesional.

Dentro de cada uno de los niveles mencionados existe una compleja articulación de cambios específicos que hacen de esta reforma un elemento de transformación, no solamente macroestructural, sino también microestructural. Habida cuenta de esta extensión, decidimos averiguar el sentir del profesorado hacia los cambios propuestos. En el presente estudio, nos centramos en el profesorado de Bachillerato de la zona de Valencia y su provincia con el fin de conocer su postura hacia esos cambios.

El propósito de la investigación fue, por una parte, elaborar una escala tipo Likert (1932) para medir la actitud de los profesores hacia la reforma y, por otra, aplicar el instrumento elaborado y obtener así un índice de la dirección e intensidad de la mencionada actitud. Aparte de este doble propósito, se plantearon otros objetivos secundarios, como averiguar las diferencias entre participantes de diferente sexo, de diferente edad y de diferente zona de ejercicio profesional, según fuese rural o urbana.

METODOLOGÍA

Elaboración de los ítems

Para la elaboración de la lista de ítems se utilizó como base el documento publicado por el Ministerio de Educación y Ciencia: *Proyecto para la reforma de la enseñanza. Propuesta para debate* (1987). Este documento de cuarenta páginas había sido previamente distribuido por las autoridades educativas a los profesores de

todos los niveles de enseñanza. En muchos casos, se debatió su contenido en claustros y se formaron diversas comisiones para analizarlo detenidamente.

Las siguientes secciones de la publicación del MEC sirvieron de fuente para la creación de los ítems: ordenación del sistema educativo; educación infantil (cerro-seis años); educación primaria (seis-doce años); educación secundaria (doce-dieciocho años); alternativas en la organización de la secundaria; la segunda etapa de la educación secundaria.

Para cubrir estas secciones, se elaboraron 50-60 ítems tipo Liket, de acuerdo a los siguientes criterios:

1. *Claridad de expresión.* Los ítems se redactaron teniendo en mente el colectivo de profesores de Bachillerato, quienes, a pesar de ser profesionales de la enseñanza, podían no estar familiarizados con aspectos técnicos o especializados de la teoría educativa.

2. *Direccionalidad.* Con el fin de evitar que el sujeto a quien se le administrase la escala reincidiese insistentemente en la misma dirección, ya fuese por hábito, falta de concentración o deseabilidad social, se elaboraron ítems en las direcciones positiva y negativa. El número de ítems positivos fue igual al número de ítems negativos.

3. *Unidimensionalidad.* Se pretendió buscar tan sólo un factor o dimensión, como es la actitud hacia la reforma propuesta por el Ministerio de Educación y Ciencia. Si bien existían diferentes apartados (por ejemplo, educación infantil, educación primaria, etc.), todos y cada uno de los ítems buscaban solamente el grado de actitud hacia la reforma.

4. *Variables continuas.* Los ítems estaban expresados en forma de declaración y no de pregunta. El sujeto debía manifestar su grado de acuerdo o desacuerdo marcando un número de 1 a 5. Se utilizó este tipo de variable continua por su mayor precisión a la hora de llevar a cabo el análisis estadístico.

Siguiendo estos criterios, se seleccionaron los 36 ítems (18 positivos y 18 negativos) que mejor se ajustaban a las direcciones para formar la escala inicial.

Validación de los ítems

Para establecer validez de contenido se solicitó la participación de veinte jueces-evaluadores. Todos tenían una vinculación directa a las áreas de la educación y/o la investigación educativa. Dieciocho eran profesores universitarios (Universidad de Valencia) de varios rangos académicos (desde interinos hasta catedráticos) y los dos restantes eran inspectores técnicos de educación. Sus nombres se obtuvieron a través de entrevistas personales a cinco de ellos, los cuales facilitaron

los nombres de los otros profesores que, a su juicio, podían aportar sugerencias de interés. Recibieron por correo una carta personal, junto con una copia de los ítems e instrucciones específicas para su evaluación. Se incluía la especificación clara de la fecha tope para devolver el cuestionario, así como un sobre franqueado para facilitar el envío.

Un total de diez jueces respondieron; uno de ellos manifestó su incapacidad para opinar en el tema y los otros nueve emitieron su evaluación utilizando el modelo que se les incluía. También escribieron anotaciones al margen de los ítems y en el apartado «Observaciones» destinado a ese fin. El juez número cuatro no contribuyó numéricamente con la evaluación, pero sí hizo observaciones de importancia a un buen número de ítems.

Se calcularon la media, la desviación típica y la varianza para cada uno de los 36 ítems evaluados. Las puntuaciones medias variaron entre 2,75 y 4,88, siendo 3,77 la media total para toda la escala. Las desviaciones típicas variaron entre 0,48 y 1,65.

Estos índices mostraban un nivel satisfactorio para la escala en general. A pesar de todo, establecimos el siguiente criterio de exclusión de ítems de baja calidad:

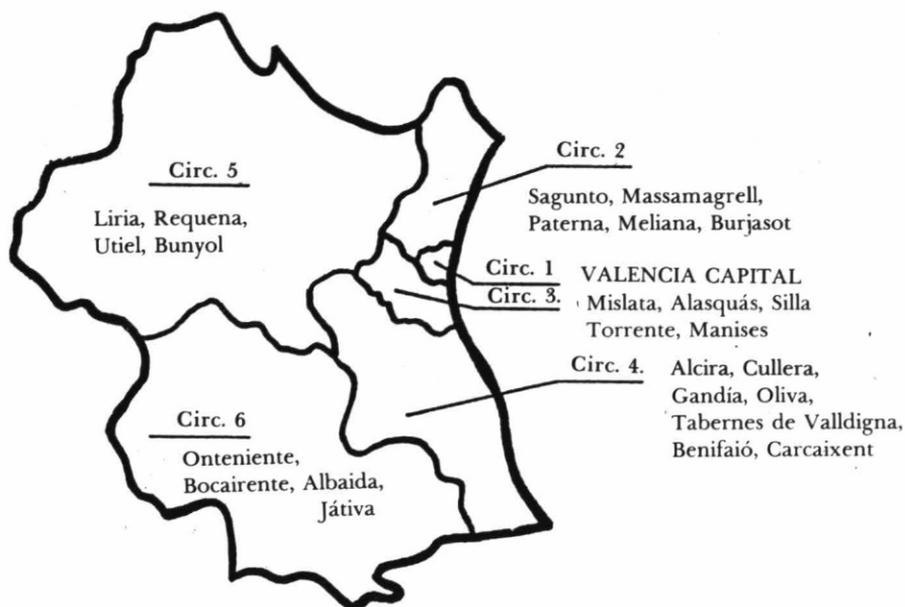
- a) los ítems de la escala final deberían contar con una puntuación media no inferior a 3,00;
- b) los ítems de la escala final deberían contar con una desviación típica menor de 1,50. De acuerdo con este criterio se eliminaron tres ítems de la escala inicial debido a su baja puntuación media y/o por su falta de consenso entre los jueces (alta desviación típica). De esta manera la escala se redujo a 33 ítems que se juzgaron lo suficientemente válidos para emplearse en la escala final.

Además de la eliminación de ítems, se atendieron a las sugerencias hechas por los evaluadores cambiándose ligeramente la redacción de algunos de ellos. La forma final tal y como se administró aparece reproducida en el Apéndice A.

La muestra

La Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Comunidad Valenciana divide la provincia de Valencia en seis circunscripciones escolares.

MAPA DE LAS
CIRCUNSCRIPCIONES DE LA PROVINCIA DE VALENCIA
A EFECTOS DE INSPECCION EDUCATIVA



Para conseguir una representación proporcional, se obtuvo de los Servicios de Inspección de Bachillerato una lista con todos los Institutos de Bachillerato y la circunscripción a la que cada uno pertenecía.

A continuación se hicieron muestreos al azar de cada una de las circunscripciones proporcionalmente, siguiendo los pasos que se citan a continuación:

1. Del total de los 56 Institutos de Bachillerato se escogieron 12 al azar para que sus profesores participasen respondiendo a la escala. Las cantidades de Institutos escogidos responde a una estimación de cincuenta profesores por centro, para poder llegar a repartir entre quinientas y seiscientas escalas.

2. Como el número de centros por circunscripción variaba considerablemente de una a otra, se decidió sacar un número proporcional de cada zona, para que cada una de ellas estuviese representada adecuadamente. Así, pues, se obtuvieron los n centros en la proporción que aparece en la Tabla 1.

TABLA 1

Frecuencia de centros seleccionados

<i>Circunscripción</i>	<i>N centros</i>	<i>N centros seleccionados</i>
1	17	4
2	7	2
3	8	2
4	16	3
5	5	1
6	3	0
TOTAL	56	12

3. Se ordenaron al azar los centros de cada una de las circunscripciones y se escogieron los n primeros. De esta forma, salieron elegidos los centros enumerados en la Tabla 2, cuyos profesores participaron directamente en el estudio.

TABLA 2

Muestra de Institutos de Bachillerato participantes

<i>Circ.</i>	<i>IB</i>	<i>Localidad</i>	<i>Dirección</i>
1. 1.	Benlliure	Valencia	Alboraya, 44
2. 1	El Clot	Valencia	Economista Gay, 34
3. 1	Fuente S. Luis	Valencia	A. Huici, s/n.
4. 1	Misericordia	Valencia	Misericordia, s/n.
5. 2	V. A. Estellés	Burjasot	Pl. Palleter, s/n.
6. 2	Massamagrell	Massamagrell	C. Náquerqa s/n.
7. 3	J. R. Botet	Manises	Justo y Pastor s/n.
8. 3	Mislata	Mislata	País Valenciano, 1
9. 4	Benifaíó	Benifaíó	Partida Sisena, s/n.
10. 4	Arabista Ribera	Carcaixent	Camino Realengo, s/n.
11. 4	Blasco Ibáñez	Cullera	R. San Antonio, s/n.
12. 5	Bunyol	Bunyol	Rafael Ridaura, 1

Los inspectores de las correspondientes circunscripciones (con la excepción de los de la circunscripción 3), estuvieron de acuerdo en hacer una carta de presentación dirigida al director o directora de cada uno de los centros de Ba-

chillerato. Esto evitó reticencias a la hora de planificar y administrar la recogida de datos. En el caso de los dos centros de la circunscripción 3, se contactaron los correspondientes directores y éstos sí permitieron la administración de las escalas.

Distribución y administración de la escala

El proceso de distribución y administración de la encuesta siguió los siguientes pasos:

1. Obtención de una lista de todos los profesores en ejercicio que prestaban sus servicios en los Institutos participantes. Los directores de los centros facilitaron las listas correspondientes.
2. Preparación de sobres individuales con el nombre de los profesores. Cada sobre contenía una copia de la escala, una carta explicativa del estudio y un sobre franqueado con el nombre y dirección del investigador.
3. Dentro de la semana siguiente, el director recibió los sobres para distribuir entre los profesores del centro.

Sujetos

Todos los enseñantes (640) de los 12 Institutos seleccionados recibieron la encuesta. De ellos, 124 la rellenaron y la enviaron. Las escalas se distribuyeron de acuerdo a las siguientes cantidades: Benlliure, 100; El Clot, 63; Fuente S. Luis, 53; Misericordia, 66; V. A. Estellés, 38; Masamagrell, 58; José R. Botet, 58; Mislata, 60; Benifaió, 32; Arabista Ribera, 32; Blasco Ibáñez, 48; Bunyol, 32. Debido al procedimiento que mantenía anónimos el nombre del centro y el del participante, no fue posible determinar el número de encuestas recibidas por Instituto. Ahora bien, puede asumirse que la proporción de respuestas es equiparable en todos los centros, ya que el procedimiento de distribución y administración de la escala fue tipificado.

De los 124 participantes, 47 eran mujeres y 66 varones. Hubo once personas que no marcaron el sexo. En lo referido a la zona de docencia, 62 ejercían su profesión en un centro de Bachillerato localizado en la ciudad y 38 en un centro de Bachillerato de una zona rural. Catorce personas no informaron del tipo de centro en el que trabajaban.

La frecuencia de participantes por edad fue la siguiente: 24 sujetos de treinta años o menos, 55 entre treinta y uno y cuarenta años, 26 entre cuarenta y uno y cincuenta años, 9 entre cincuenta y uno y sesenta años y 3 de sesenta y uno o más años de edad. Siete sujetos no informaron la edad.

ANÁLISIS ESTADÍSTICO

Todas las encuestas recibidas (124) se consideraron válidas y se grabaron en disco para ejecutar el análisis estadístico. Éste se llevó a cabo utilizando el programa SPSS/PC+ para microprocesadores.

Estadística descriptiva

En la Tabla 3 se presentan varios índices de estadística descriptiva (media, varianza, desviación típica, moda y mediana) para cada uno de los ítems y la Tabla 4 indica el porcentaje de respuestas que le corresponde a cada opción (de 1 a 5).

TABLA 3

Índices de estadística descriptiva para los ítems de la escala

<i>Ítems</i>	<i>Media</i>	<i>Varianza</i>	<i>D. Típica</i>	<i>Moda</i>	<i>Mdna</i>
Ítem 1	3.54	1.62	1.27	5	3
Ítem 2	1.70	1.33	1.15	1	1
Ítem 3	3.87	1.64	1.28	5	4
Ítem 4	2.25	2.19	1.48	1	1.5
Ítem 5	3.58	1.46	1.21	3	4
Ítem 6	1.44	0.75	0.87	1	1
Ítem 7	2.16	1.73	1.32	1	2
Ítem 8	3.91	1.66	1.29	5	4
Ítem 9	2.74	2.00	1.41	3	3
Ítem 10	4.11	1.89	1.37	5	5
Ítem 11	1.83	1.21	1.10	1	1
Ítem 12	2.51	2.40	1.55	1	2
Ítem 13	3.32	1.80	1.34	3	3
Ítem 14	2.90	1.84	1.36	3	3
Ítem 15	2.11	1.65	1.28	1	2
Ítem 16	1.74	1.26	1.13	1	1
Ítem 17	2.02	1.38	1.18	1	1.5
Ítem 18	2.23	2.01	1.42	1	2
Ítem 19	3.54	1.79	1.34	5	4
Ítem 20	3.39	1.51	1.23	3	3
Ítem 21	3.31	1.63	1.28	3	3
Ítem 22	3.60	1.56	1.25	4	4
Ítem 23	3.23	1.70	1.31	3	3
Ítem 24	3.94	1.22	1.11	5	4
Ítem 25	2.85	2.03	1.43	3	3
Ítem 26	3.25	1.80	1.34	4	3
Ítem 27	1.92	1.55	1.25	1	1

TABLA 3 (continuación)

Índices de estadística descriptiva para los ítems de la escala

<i>Ítems</i>	<i>Media</i>	<i>Varianza</i>	<i>D. Típica</i>	<i>Moda</i>	<i>Mdna</i>
Ítem 28.....	3.73	1.50	1.23	5	4
Ítem 29.....	3.90	1.15	1.07	4	4
Ítem 30.....	2.72	1.60	1.27	3	3
Ítem 31.....	2.99	2.12	1.46	3	3
Ítem 32.....	3.79	1.55	1.24	5	4
Ítem 33.....	3.51	1.23	1.11	3	4

TABLA 4

Porcentajes de respuestas para las opciones de la escala (1-5)

<i>Opción</i>	<i>1 Desacuerdo</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5 Acuerdo</i>
Ítem 1.....	8	11	31	7	32
Ítem 2-.....	66	12	12	5	5
Ítem 3.....	8	7	21	19	45
Ítem 4-.....	50	10	18	8	14
Ítem 5.....	8	7	32	24	29
Ítem 6-.....	75	11	10	3	1
Ítem 7-.....	47	14	25	5	9
Ítem 8.....	8	7	17	21	47
Ítem 9.....	27	15	31	9	18
Ítem 10.....	11	4	9	14	62
Ítem 11-.....	56	14	24	2	4
Ítem 12-.....	39	20	12	10	19
Ítem 13.....	14	9	33	19	26
Ítem 14.....	22	13	37	10	18
Ítem 15-.....	47	18	20	8	7
Ítem 16-.....	61	17	12	6	4
Ítem 17-.....	50	13	26	8	3
Ítem 18-.....	47	18	12	13	10
Ítem 19.....	13	6	28	21	32
Ítem 20.....	10	11	30	28	21
Ítem 21.....	13	10	31	25	21
Ítem 22.....	11	6	23	33	27
Ítem 23.....	14	13	30	22	21
Ítem 24.....	5	3	25	27	40
Ítem 25-.....	26	14	27	15	18

TABLA 4 (continuación)

Porcentajes de respuestas para las opciones de la escala (1-5)

<i>Opción</i>	<i>1</i> <i>Desacuerdo</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i> <i>Acuerdo</i>
Ítem 26 -	15	14	24	25	22
Ítem 27 -	57	12	18	7	6
Ítem 28	7	9	22	28	34
Ítem 29	4	7	17	39	33
Ítem 30 -	26	11	37	17	9
Ítem 31 -	24	12	25	18	21
Ítem 32	10	2	24	27	37
Ítem 33	6	8	35	30	21

Nota: Los ítems marcados con el signo (-) estaban expresados en forma negativa en la escala que rellenaron los participantes. Sin embargo, los datos reseñados en esta Tabla son después de la transformación.

Con anterioridad al análisis estadístico, se invirtieron las puntuaciones de los ítems expresados en forma negativa con el fin de hacer todos los ítems unidireccionales. Por tanto, en todos los casos, las puntuaciones que se aproximen a 5 indican una actitud positiva hacia la reforma y las puntuaciones que se aproximan a 1 indican una actitud negativa hacia la reforma.

Las puntuaciones de actitud

El objetivo más importante del presente estudio fue averiguar la actitud hacia la reforma de la enseñanza. Para obtener una medida basada en un buen índice de tendencia central se obtuvieron las medias de cada uno de los participantes para calcular después el promedio de todas las medias. La media global obtenida para todos los ítems y todos los participantes es 2.96. La desviación típica es 0.34 (11,7 por 100 de la media). La Tabla 5 contiene la lista de las puntuaciones de actitud con la correspondiente frecuencia, porcentaje y porcentaje acumulativo.

TABLA 5

Frecuencias y porcentajes de las puntuaciones de actitud

<i>Puntuación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>
1.82	1	0.8	0.8
1.88	1	0.8	1.6
2.09	1	0.8	2.4
2.21	1	0.8	3.2
2.27	1	0.8	4.0
2.30	1	0.8	4.8
2.33	1	0.8	5.6
2.36	2	1.6	7.3
2.45	2	1.6	8.9
2.48	1	0.8	9.7
2.52	1	0.8	10.5
2.58	1	0.8	11.3
2.61	1	0.8	12.1
2.64	2	1.6	13.7
2.67	1	0.8	14.5
2.70	4	3.2	17.7
2.73	3	2.4	20.2
2.76	4	3.2	23.4
2.79	2	1.6	25.0
2.82	7	5.6	30.6
2.85	6	4.8	35.5
2.88	2	1.6	37.1
2.91	4	3.2	40.3
2.94	9	7.3	47.6
2.97	9	7.3	54.8
3.00	4	3.2	58.1
3.03	4	3.2	61.3
3.06	9	7.3	68.5
3.09	4	3.2	71.8
3.12	1	0.8	72.6
3.18	5	4.0	76.6
3.21	4	3.2	79.8
3.24	2	1.6	81.5
3.27	3	2.4	83.9
3.30	5	4.0	87.9
3.33	3	2.4	90.3
3.36	2	1.6	91.9
3.39	2	1.6	93.5
3.48	1	0.8	94.4
3.52	1	0.8	95.2
3.55	1	0.8	96.0
3.64	1	0.8	96.8
3.67	2	2.4	99.2
3.79	1	0.8	100.0
TOTAL	124	100.0	

La representación gráfica de la distribución de las puntuaciones de actitud es una curva normal representada en el Gráfico 1.

Otros análisis estadísticos y detalles en cuanto a observaciones escritas por los participantes pueden obtenerse directamente de la Memoria presentada al CIDE (Melgosa, 1990).

RESULTADOS

La escala

Después de haber eliminado los ítems de bajo consenso y haber atendido a las sugerencias de los expertos en cuanto a la redacción, la forma final de la escala puede considerarse válida. Concretamente, la puntuación media de las evaluaciones ofrecidas por los jueces fue de 3,87 (en la escala de 1 a 5). Por su parte, el grado de acuerdo entre los jueces es satisfactorio ya que no se observa una variable muy alta. Concretamente, la desviación típica varía desde 0,48 a 1,5, siendo 1,1 la media de todas las desviaciones típicas.

La muestra de Institutos

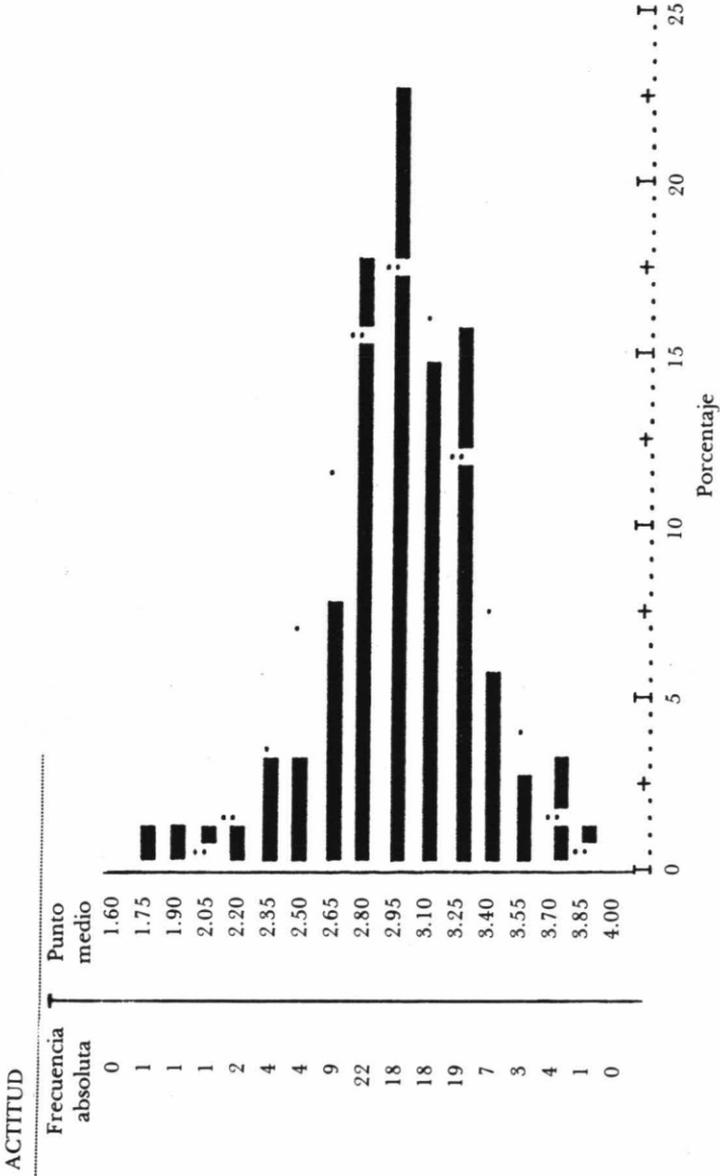
Los 12 Institutos de Bachillerato elegidos al azar constituyen el 21 por 100 del total. Este alto porcentaje, unido al hecho de estar extraídos al azar, hacen la muestra de 12 Institutos lo suficientemente representativa de todo Valencia (capital y provincia). Por otra parte, la selección al azar por circunscripciones favorece la representación de zonas geográficas.

La muestra de sujetos

Los participantes fueron 124 profesores y profesoras en activo en los doce Institutos seleccionados. El número de varones y mujeres se ajusta a la proporción general de ambos sexos dentro de la enseñanza del Bachillerato en Valencia: 47 mujeres (38 por 100) y 66 varones (53 por 100); 11 (9 por 100) no indicaron el sexo. En lo referido a la zona geográfica de docencia (rural-urbana) también la participación aparece proporcional a las zonas correspondientes a los Institutos elegidos: 72 docentes (58 por 100) ejercían en zona urbana y 38 (31 por 100) lo hacían en zona rural. Hubo 14 (11 por 100) que no indicaron la zona. En cuanto a la edad, el sector de mayor participación fue el comprendido entre los treinta y uno y los cuarenta años. Aproximadamente la mitad de los participantes estaban incluidos en este intervalo. Se trata, pues, de una muestra proporcional de profesores de ciudad y de zona rural que se inclinan hacia la edad de comienzo y primeros años de su ejercicio profesional.

GRÁFICO 1

Distribución de los puntos medios de las puntuaciones de actitud general hacia la reforma



Los 124 profesores participantes constituyen el 20 por 100 aproximadamente de todas las escalas distribuidas (640). Se trata de una proporción que, a pesar de ser frecuente en nuestro país, no deja de ser una escasa representación de la totalidad de posibles participantes. Hemos tratado de identificar las razones por las que no hubo una respuesta mayor. He aquí dos posibles explicaciones:

- a) el interés del investigador en establecer un adecuado *rapport*, personalizando los sobres de las encuestas y apelando a la participación a través de una carta explicativa, puede haber producido sospechas en algunos profesores decidiendo así no participar por miedo a ser identificados;
- b) La «oficialidad» del estudio que estaba financiado por un organismo de la Administración central pudo producir en ciertos profesores una reacción negativa. En este caso, el estudio no venía ni siquiera de las autoridades de la Generalitat Valenciana, sino del Ministerio de Educación y Ciencia de Madrid.

Actitud del grupo

Promediadas todas las puntuaciones de actitud hacia la reforma de la enseñanza, se obtuvo una media de 2,96 con una desviación típica de 0,34. Esta puntuación general no parece ofrecer dirección marcada alguna. El grupo se encuentra situado aproximadamente en el centro de dos extremos opuestos: actitud extremadamente positiva y actitud extremadamente negativa.

Sin embargo, un análisis de los ítems, tomados individualmente, sí revela actitudes extremas en las dos direcciones, positiva y negativa.

A continuación presentamos aquellos aspectos en los que el grupo arrojó una actitud marcada. Específicamente atenderemos a las áreas en las que más de la mitad del grupo optó por las puntuaciones extremas (1-2; 4-5). En primer lugar exponemos los aspectos de la reforma que se perciben como positivos, para pasar después a los negativos.

ACTITUD POSITIVA

El papel de la inspección en los centros de educación infantil se percibió como fundamental. El 64 por 100 de los participantes se mostraba de acuerdo con el ítem correspondiente (n.º 3). La demanda de guarderías y centros de preescolar se ha extendido de tal manera que ha dado lugar a un tipo de actividad en algunos casos altamente lucrativa. No hay nada malo en ello, siempre que se cumpla con los requisitos sanitarios y de equipamiento. Y la inspección por parte de la autoridad competente ejerce la función necesaria para el cumplimiento de esos requisitos.

El grupo manifestó acuerdo con la importancia de la participación de los padres en el proceso de educación institucional infantil (el 53 por 100 reaccionó po-

sitivamente al ítem 5). Debido al limitado número de horas que los niños a este nivel pasan en los centros de preescolar (en oposición a los niveles formales de educación), es comprensible que la labor educativa de los padres no se interrumpe aquí sino que continúe con la participación activa de los mismos en el proceso. Esto, añadido a la fuerte dependencia que el preescolar tiene de sus padres, hace ver esta iniciativa de la reforma como algo deseable.

Un 68 por 100 de los profesores encuestados entendía que la decisión de que un alumno repita curso en la escuela primaria es de la debida trascendencia como para involucrar a los diversos sectores personales del proceso educativo como, por ejemplo, el profesor tutor, el inspector y el psicólogo y/o pedagogo (ítem 8). Los enseñantes de Bachillerato, aun cuando parecen apreciar la profesionalidad de los profesores de EGB, entienden que una decisión de tal importancia debe ser el producto de un equipo y no sólo del profesor o director correspondiente.

El 76 por 100 de los participantes (según las respuestas al ítem 10) estaba de acuerdo con el objetivo de situar la *ratio* alumno/profesor por debajo de 30. Se trata de una de las áreas de mayor consenso. Es muy frecuente escuchar las inquietudes del profesorado que tiene que, presumiblemente poner en práctica innovaciones metodológicas con grupos de hasta 40 alumnos por curso. Se trata de un anhelo legítimo por parte del enseñante que desea llevar a cabo su función en las mejores condiciones posibles. El plan de la reforma educativa contempla el alcance de este objetivo a través del aumento progresivo del gasto público.

Aparece claro el hecho de que los participantes perciben el peligro del descenso académico al prolongar la escolaridad obligatoria. Ésto se observa a través de las respuestas al ítem 18. Sin embargo, el 60 por 100 de los encuestados reconocen y aprecian el valor social de la extensión de los años escolaridad obligatoria (ítem 22). Se trata de una media que cuenta con la ventaja de aminorar las diferencias sociales, al menos entre jóvenes de catorce-dieciséis años.

Una de las áreas que obtuvieron mayor respuesta positiva fue la adopción de asignaturas de componente práctico. Se dieron como ejemplos: medioambiente, consumo, publicidad, microordenadores y educación sexual. El 67 por 100 (ítem 24) estuvo de acuerdo en la conveniencia de impartir tales asignaturas y que éstas fuesen de naturaleza obligatoria. El profesorado parece entender que la faceta académica de las disciplinas escolares no debe abarcar todo el esfuerzo del sistema educativo y que el alumno necesita una preparación conducente a afrontar los problemas de la vida diaria.

La introducción de la disciplina (asignatura específica) y no el área como unidad curricular en el Bachillerato es otra de las innovaciones propuestas por la reforma de donde los participantes muestran acuerdo. Por medio del ítem 28, el 62 por 100 manifestó un alto grado de acuerdo con la introducción de un programa en donde el alumno adquiera conceptos, técnicas, estrategias de análisis y

destrezas que, además de tener valor en sí mismos, establezcan una preparación para hacer frente a la enseñanza universitaria.

El grupo mostró una actitud altamente positiva en favor de la diversidad de opciones que el propio estudiante de Bachillerato ejerce en el contexto del nuevo sistema. El 72 por 100 (ítem 29) estaba de acuerdo en que las materias comunes del Bachillerato ocupasen tan sólo el 40 por 100 del tiempo total y que el resto se completase con asignaturas de especialidad y optativas. Desde el punto de vista del desarrollo psicológico y social del adolescente, parece muy apropiado ofrecer libertad de opción en cuanto a las asignaturas a estudiar. Cada vez está más clara la necesidad del joven de dieciséis-dieciocho años de ejercer su propia opción entre alternativas. Y en lo referido a la madurez intelectual, éste ya cuenta con las herramientas necesarias para ejercer esta decisión.

Finalmente, una parte importante del grupo (64 por 100 en el ítem 32) se manifestó de acuerdo en dar a los centros un margen considerable de autonomía para establecer su propia oferta en materias educativas. Con frecuencia, encontramos en los claustros un buen número de profesores creativos y con dotes especiales que estarían dispuestos a desarrollar un esquema curricular que beneficiase al alumnado y a la institución en cuestión, aun cuando este nuevo currículum no estuviese contemplado por la legislación. Este contexto de autonomía sería el ideal para permitir al profesorado la enseñanza de contenidos que se ajustasen a las necesidades y preferencias locales. Además, la autonomía del centro permitiría establecer una identidad y un prestigio académico propios del centro en cuestión.

ACTITUD NEGATIVA

La propuesta oficial de 25 niños por docente en el nivel de educación preescolar (de tres a seis años) no fue bien recibida por el grupo encuestado. El número de niños por profesor debería ser menor. El 78 por 100 de los profesores participantes se mostró en contra de esta propuesta, tal y como se planteó en el ítem 2. Los encuestados entienden que la ratio 1/30 es adecuada a niveles de Educación General Básica, pero reconocen que en el nivel preescolar debería ser considerablemente menor. En todo caso, menos de 25 niños por grupo.

A nivel de educación infantil, los primeros objetivos de la reforma educativa son los de ofrecer una escolarización completa en el tramo de edad de tres a seis años. En el ítem 4, el 60 por 100 de los encuestados manifestaron que la cobertura debería alcanzar también al tramo de cero a tres años. El grupo encuestado, siendo mayoritariamente joven, probablemente se identifica con las necesidades de los padres jóvenes que se verían beneficiados de tal servicio. Por otra parte, existen situaciones familiares adversas que no constituyen el mejor ambiente de desarrollo para los pequeños, en cuyo caso, un servicio público de esta naturaleza supliría las necesidades.

El 86 por 100 de los participantes no aceptaba la idea de incorporar auxiliares en los centros de educación infantil, ni para el nivel maternal ni para el

preescolar propiamente dicho. Este ítem (n.º 6) mostró esta actitud con una dirección e intensidad muy claras. Los centros infantiles deberían estar atendidos exclusivamente por profesores de EGB cualificados. El sentir del profesorado participante quedaba patente no sólo en cuanto a la extensión de la oferta pública en este nivel (puesto de relieve en el ítem 4), sino también, en la calidad de enseñanza, a conseguir en gran parte por medio del personal docente.

El 61 por 100 (ítem 7) de los participantes mostraron acuerdo en juzgar que es demasiado precoz introducir ya al comienzo del ciclo medio (ocho años de edad) un desglose por áreas. La teoría educativa promueve la conveniencia de adoptar un planteamiento globalizador del currículum en los primeros estadios del proceso educativo para pasar al tratamiento separado de las disciplinas o asignaturas. Sin embargo, no existe un consenso en cuanto al momento ideal para hacer esta transición. El grupo de participantes parece mostrar reticencias a que este cambio se produzca (al menos parcialmente) a los ocho años de edad.

De nuevo, se pone de manifiesto el problema de la insuficiencia de personal docente en las respuestas al ítem 11. El 70 por 100 de los encuestados manifestó oposición a la propuesta de un profesor de apoyo por doce unidades en los centros de educación primaria. Sería deseable tener más de un profesor por doce unidades. La opinión del profesorado es comprensible en tanto que el mencionado profesor de apoyo tiene como función, no solamente sustituir a algún docente enfermo, sino también acompañar al grupo correspondiente cuando se lleven a cabo actividades didácticas especiales (i.e., proyectos de grupo, salidas a museos, etc.).

Al responder al ítem 12, el 59 por 100 de los encuestados estuvo de acuerdo con el poco progreso que supone adelantar en un año la enseñanza del idioma extranjero. Esta cuestión fue debatida oportunamente y en el presente, la enseñanza del primer idioma extranjero ya se imparte con anterioridad a los diez años.

El bloque de ítems (n.ºs 15-17) que hace referencia a la nueva reestructuración de niveles, provocó una reacción negativa. Esta reacción se extendió a los problemas concretos del profesorado, del espacio escolar y de la administración. Los participantes, como docentes, ven con inquietud el hecho de presentarse ante un alumnado básicamente diferente del que ahora han tratado. En efecto, los participantes en este estudio, pueden haber estado impartiendo en materia de jóvenes de dieciocho años y ahora se les presenta el reto de dar clases a alumnos de doce años recién cumplidos. También aparecen actitudes negativas hacia cuestiones que sobrepasan el ámbito didáctico, como los problemas de espacio escolar y la administración de los nuevos niveles. El esquema anterior (EGB-BUP), se ve transformado en una estructura de mayor complejidad (infantil-primaria-secundaria-bachillerato) que hace cuestionarse cómo se van a utilizar los mismos centros y el mismo equipamiento para servir un esquema educativo tan distinto.

La extensión de la escolaridad obligatoria hasta los dieciséis años también produjo reacciones claramente negativas. Si bien desde el punto de vista cuantitativo (65 por 100 se mostraban en contra de ella) este ítem (n.º 18) no arroja una de las puntuaciones extremas, la intensidad de muchos participantes se pone cuantitativamente de relieve en los comentarios personales que escriben al final de la encuesta (la transcripción literal de ellos está en la memoria metodológica presentada al CIDE). Se trata del apartado que más comentarios produjo. Todos ellos van en la línea de «los centros de BUP se convertirán en centros de aparcamiento de jóvenes», «tendremos un grupo de alumnos sin motivación ninguna», «al mezclar a todos hasta los dieciséis años, el nivel tiene que bajar», «el rendimiento de los centros públicos será bajísimo», «creo que tener alumnos obligatoriamente hasta los dieciséis años es realmente suicida», «el nivel académico y la cultura no viene dado por la obligatoriedad de la enseñanza», y así sucesivamente.

Finalmente, se observa una postura opuesta a la promoción automática de los alumnos catorce-dieciséis años. Esta norma ha provocado en los últimos años bastante controversia entre el profesorado de EGB que, en su mayor parte, habría visto con agrado que los alumnos sin preparación repitiesen curso tantas veces como fuese necesario. La reforma ahora propone llevar este principio de promoción automática al nivel secundario obligatorio. Sin duda, los profesores de asignaturas específicas encuestados ven con ansiedad la promoción de alumnos que, al no tener la base suficiente, no podrán avanzar en el aprendizaje, provocando, además, un efecto de freno en el grupo.

Análisis de varianza

Con el fin de conocer la cuantía de las diferencias que pudiese haber entre hombres y mujeres, a distintos niveles de edades y entre docentes y zonas rurales o urbanas, se llevó a cabo un análisis de varianza de la vía para cada una de las variables correspondientes: sexo, edad y zona de docencia. Las tablas 6, 7 y 8 presentan los resultados.

TABLA 6

Análisis de varianza de las medias de actitud con el sexo como variable independiente

	<i>df</i>	<i>Suma de cuadrados</i>	<i>Media de cuadrados</i>	<i>F</i>
Intergruppal	1	0,1210	0,1210	0,9523
Intragruppal	111	14,1029	0,1271	
TOTAL	112	14,2238		

TABLA 7

Análisis de varianza de las medias de actitud con la zona como variable independiente

	<i>df</i>	<i>Suma de cuadrados</i>	<i>Media de cuadrados</i>	<i>F</i>
Intergruppal	1	0,1483	0,1483	1,2028
Intragruppal	111	13,3167	0,1233	
TOTAL	109	13,4650		

TABLA 8

Análisis de varianza de las medias de actitud con la edad como variable independiente

	<i>df</i>	<i>Suma de cuadrados</i>	<i>Media de cuadrados</i>	<i>F</i>
Intergruppal	1	0,1210	0,1210	0.9523
Intragruppal	111	14,1029	0,1271	
TOTAL	112	14,2238		

El índice *F* (0,9523) que establece las diferencias entre la actitud de hombres y mujeres no fue lo suficientemente alto como para alcanzar significación estadística. La probabilidad de encontrar diferencias solamente alcanzó el nivel del 33 por 100. Por tanto, hemos de concluir que no hubo diferencias en actitud hacia la reforma entre varones y mujeres.

El índice *F* (1,2028) para las diferencias entre los profesores que ejercen en la ciudad y los profesores que ejercen en zonas rurales tampoco fue lo suficientemente alto. La probabilidad de encontrar diferencias tan sólo alcanzó el nivel del 27 por 100. De la misma manera que en la variable anterior, no se apreciaron diferencias entre la actitud hacia la reforma de los profesores de centros urbanos y los de centros rurales.

Al igual que en las dos variables anteriores, en el caso de la edad, las diferencias aparecidas en el análisis de varianza son insignificantes. En efecto, el índice *F* (1,1015) no alcanzó la probabilidad estadística para establecer diferencias

significativas. El análisis tan sólo mostró un 36 por 100 de probabilidad de encontrar diferencias entre las edades estudiadas. Por tanto, tampoco hubo diferencias por niveles de edad. Debido a que cinco niveles de edad podían afectar la significatividad estadística, se agruparon éstos reduciéndose a dos (desde los más jóvenes hasta cuarenta años y desde cuarenta y uno hasta los más mayores). Se llevó a cabo un nuevo análisis de varianza y en este caso tampoco se encontraron diferencias significativas respecto a la edad.

Por tanto, en lo que se refiere a estas tres variables, el grupo fue uniforme en sus respuestas independientemente del sexo, la edad, o el lugar de desempeño de la función docente.

Los objetivos concretos de este estudio no nos permitieron recoger datos adicionales para poder analizar otras variables que podrían ser significativas. Por ejemplo, el tipo de asignatura impartida (i.e., bien sea científica o humanística), el conocimiento de los detalles de la reforma (i.e., sujetos que han participado en debates y comisiones frente a aquellos que no lo han hecho), el tipo de instituto en el que se ejerce (i.e., Bachillerato o formación profesional), o la función administrativa (i.e., profesores actuando como directores, vicedirectores, jefes de estudios, etc., frente a aquellos dedicados exclusivamente a la enseñanza. El estudio de estas variables puede ser objeto de interés para otras investigaciones que, en un futuro inmediato, podrían realizarse en el mismo o en otros ámbitos territoriales.

CONCLUSIONES

Los participantes en este estudio reconocen ampliamente el valor pedagógico de la reforma. El análisis global del documento propuesto por el Ministerio de Educación y Ciencia incluye una serie de directrices que el profesorado encuestado acepta y defiende. Los siguientes aspectos constituyen un ejemplo de innovaciones con las que el grupo participante está totalmente de acuerdo: la intervención de la inspección en los centros de educación infantil, la participación de los padres en la educación infantil, la decisión de equipo a la hora de decidir que un alumno repita curso, el establecimiento de grupos de menos de 30 alumnos por profesor, el horario lectivo semanal de veinticinco horas en secundaria obligatoria, el valor social de la prolongación de la escolaridad, la introducción de materias tales como medio ambiente, consumo, etc., la separación por disciplinas y no por áreas en el Bachillerato, la limitación en el Bachillerato al 40 por 100 a materias comunes, la concesión de un mayor margen de autonomía curricular a los centros de Bachillerato y la función doble del Bachillerato: preparatoria y terminal.

No obstante, existen ciertas áreas en las que aparece una clara inquietud; las dos más reiterativas son la necesidad de más recursos humanos para la enseñanza y el peligro de descenso del nivel académico al extender la escolaridad obligatoria. En efecto, el sentir generalizado del profesorado pone de relieve que su función docente puede llevarse a cabo satisfactoriamente si los grupos son gran-

des y los profesores de apoyo escasos. La aplicación de principios de excelente valor teórico pueden quedarse en el papel si no se ponen los medios personales necesarios. Esta actitud se extiende a los distintos niveles académicos y no solamente hace referencia a la cantidad de profesores sino también a la calidad de los mismos.

La preocupación por el descenso académico al aumentar la escolaridad obligatoria de dos años preocupa obviamente al profesorado de Bachillerato. Si su situación actual, frente a un alumnado de Bachillerato voluntario, representa un desafío importante a la hora de hacer atractivas las asignaturas, dado el escaso nivel de interés, ¿qué será cuando el alumno sea obligado a continuar esa etapa secundaria obligatoria?

Para hacer frente a estas dos áreas, la Administración educativa debería aumentar progresivamente el número de profesores regulares y de apoyo, hasta hacer la *ratio* alumno/profesor comparable a la media de la Comunidad Europea. Esta necesidad viene motivada por la creciente complejidad de los contenidos y métodos educativos, así como de los propios alumnos. Se requiere, pues, un mayor apoyo y supervisión que solamente pueden suplirse con recursos humanos adicionales.

En cuanto al riesgo de descenso económico, pensamos que no es necesario mantener al mínimo la escolaridad obligatoria para alcanzar la calidad académica; sin embargo, el problema debe afrontarse satisfactoriamente. Una forma de hacerlo sería la organización de seminarios y grupos de trabajo para el estudio del riesgo de descenso de nivel académico que conlleva la extensión de la escolaridad obligatoria. Ello incluiría encontrar estrategias de acción concreta para el profesor que trabaja con jóvenes escasamente motivados. Así, podrían proponerse modos de evitar este problema común a muchas sociedades avanzadas (McDill, Natriello y Pallas, 1985), sin renunciar a tener una población general más instruida.

En relación al descenso de nivel académico, aparece el problema de la promoción automática. Parecería deseable evaluar el detrimento que supone para el alumno repetir curso y, al mismo tiempo, el perjuicio que la promoción automática conlleva para el grupo y para el profesor. Conocidos estos dos factores dimensionales, la decisión debería hacerse con la participación activa de todos los sectores que la reforma propone.

Los nuevos niveles educativos también inquietan al profesorado. Pensamos que la actitud negativa hacia este aspecto responde a un temor frente a algo nuevo y desconocido. Las autoridades educativas deberían presentar, junto con el plan general de reestructuración de niveles (infantil, primario, secundario obligatorio, secundario opcional y formación técnico profesional), el modo en que se va a tratar el profesorado en este nuevo contexto, la forma en que las instituciones existentes satisfarán las nuevas necesidades y cómo la Administración se organizará para el control y la dirección de estos nuevos niveles.

Aunque en menor grado, el desglose temprano de áreas de conocimiento también preocupa al profesorado. Desde el punto de vista de la psicología evolutiva, no parece claro que la especialización temprana beneficie a los alumnos (Alexander, Cook y McDill, 1978), y éste es el sentir de los profesores participantes. Sin embargo, existe una necesidad inminente de validar en nuestro país las conclusiones de investigaciones hechas en el extranjero.

Por último, y como conclusión no basada directamente en los resultados de este estudio, sino en su proceso de planificación y desarrollo, los docentes de Bachillerato no parecen bien informados de los detalles de una reforma que les afecta directamente. A través de los contactos con directores de centros y profesores a la hora de preparar y administrar la escala, se pudo constatar que existía una gran confusión en relación a los contenidos de la reforma. Si bien es cierto que la Administración ha intentado difundir material impreso para mantener informado al profesorado, sería apropiado establecer un proceso de información verbal, posiblemente a través de representantes de las autoridades educativas que se dirigieran directamente al claustro de profesores. Acciones de este tipo se ocuparían de una de las mayores necesidades del sistema educativo: la iniciación de un diálogo directo y abierto entre el profesorado y la Administración.

BIBLIOGRAFÍA

- Alexander, K. L., Cook, M. A., y McDill, E. L., «Selection and allocation within schools: Some and consequences of curriculum placement», *American Sociological Review*, 41, 1978, pp. 47-66.
- Likert, R., «A technique for the Measurement of Attitudes», *Archives of Psychology*, 140, 1932, monográfico.
- McDill, E. L., Natriello, G. y Pallas, A. M., «Raising standards and retaining students: The impact of the reform recommendations on potential dropouts», *Review of Educational Research*, 55, 1985, pp. 415-433.
- Melgosa, J., *Actitud de los profesores de Bachillerato de Valencia hacia el proyecto para la reforma de la enseñanza propuesto por el Ministerio de Educación y Ciencia*, Madrid, CIDE, 1990.
- Ministerio de Educación y Ciencia, *Proyecto para la reforma de la enseñanza. Propuesta para debate*, Madrid, Centro de Publicaciones del MEC, 1987.

APÉNDICE A

ESCALA DE ACTITUD HACIA LA REFORMA DE LA ENSEÑANZA (1991)

Sexo: M	F	<i>Edad:</i>	....	30 años	o menos
			....	31 a 40	años
Zona de docencia: Urbana	Rural		....	41 a 50	años
			....	51 a 60	años
Área de enseñanza: .....			....	61 años	o más

Este estudio está financiado por el Centro de Investigación y Documentación Educativa del Ministerio de Educación y Ciencia. El investigador garantiza la confidencialidad de las respuestas a esta escala. Los resultados solamente se harán públicos globalmente y nunca referidos a respuestas concretas de individuos.

Rodee con un círculo el número que más se ajuste a su grado de acuerdo (5) o desacuerdo (1) con las siguientes declaraciones:

EDUCACIÓN INFANTIL (cero a seis años)	TOTAL DESACUERDO			TOTAL ACUERDO	
1. La intervención de los poderes públicos en la educación infantil (cero-seis años) mejorará su calidad	1	2	3	4	5
2. El número de niños por docente en los últimos años de la educación infantil (tres-seis años) propuesto en la reforma es de veinticinco. Este número debería ser menor	1	2	3	4	5
3. Sin la inspección de la autoridad competente los centros de educación infantil nunca cumplirán los requisitos sanitarios y de equipamiento para alcanzar los objetivos	1	2	3	4	5
4. La ampliación de la oferta educativa a nivel de educación infantil (cero-seis años) propuesto en la reforma debería hacerse no sólo en el tramo tres-seis años sino también en el cero-tres años	1	2	3	4	5
5. El énfasis de la reforma en la participación activa de los padres constituye una de las claves del éxito en la educación infantil	1	2	3	4	5
6. La educación infantil (cero-seis años) debe llevarse a cabo íntegramente por profesores de EGB especializados y no auxiliares tanto en el primer ciclo (cero-tres) como en el segundo (tres-seis)	1	2	3	4	5

EDUCACIÓN PRIMARIA (seis a doce años)	TOTAL			TOTAL	
	DESACUERDO			ACUERDO	
7. Parece demasiado prematuro el desglosar ya a los ocho años de edad las áreas de aprendizaje en a) ciencias sociales y b) ciencia y tecnología	1	2	3	4	5
8. La decisión de que un alumno repita curso debe hacerse con la intervención de profesores, tutores, inspectores y equipo psicopedagógico utilizando criterios previamente debatidos y aprobados en el claustro	1	2	3	4	5
9. El principio de que un alumno no debe repetir más de dos veces a lo largo de toda la enseñanza obligatoria (primaria y secundaria) es indulgente	1	2	3	4	5
10. El establecimiento de la ratio alumno/profesor por debajo de treinta es un objetivo realista	1	2	3	4	5
11. La exigencia de un profesor de apoyo es insuficiente para un centro de primaria con doce unidades	1	2	3	4	5
12. El comienzo de la enseñanza de un idioma extranjero a los diez años (en lugar de los once como se hace actualmente) no supone un gran avance	1	2	3	4	5
13. La reducción de la educación primaria desde los seis-catorce años (actual) a los seis-doce años (reforma) será positiva por cuanto el desarrollo de la adolescencia ocurrirá mayormente en otra institución	1	2	3	4	5
14. Plantear la educación primaria de seis a doce años de edad (en vez de seis a catorce años) ayudará al profesor de EGB en los problemas de disciplina	1	2	3	4	5

EDUCACIÓN PRIMARIA (seis a doce años)	TOTAL DESACUERDO	TOTAL ACUERDO
---------------------------------------	---------------------	------------------

REESTRUCTURACIÓN GENERAL DE LA EDUCACIÓN

Ésta es la reestructuración de niveles propuesta por la reforma:

* Educación Infantil	0- 6 años
* Educación Primaria	6-12 años
* Educación Secundaria Obligatoria ...	12-16 años
* Bachillerato	16-18 años

La nueva distribución traerá com consecuencia serios problemas de...

15. ...profesorado, habida cuenta de los recursos humanos actuales	1	2	3	4	5
16. ...espacio escolar, habida cuenta de las instalaciones existentes	1	2	3	4	5
17. ...administración, habida cuenta de la estructura presente	1	2	3	4	5

EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA (doce a dieciséis años)	TOTAL DESACUERDO	TOTAL ACUERDO
---	---------------------	------------------

18. La extensión de la educación obligatoria hasta los dieciséis años (10 cursos escolares) hará que el nivel académico baje considerablemente	1	2	3	4	5
19. El horario lectivo semanal de veinticinco horas durante el primer ciclo secundario (doce-catorce años) es apropiado	1	2	3	4	5
20. El horario lectivo semanal de treinta horas durante el segundo ciclo secundario (catorce-dieciséis) es apropiado	1	2	3	4	5
21. La educación secundaria obligatoria contribuirá a que la cultura de los ciudadanos sea más amplia .	1	2	3	4	5

EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA (doce a dieciséis años)	TOTAL DESACUERDO					TOTAL ACUERDO				
22. La prolongación de la escolaridad tiene el valor social de evitar una segregación excesivamente temprana	1	2	3	4	5					
23. El hecho de retrasar el máximo posible la separación de los alumnos manteniéndolos en un tronco común ayudará a evitar situaciones irreversibles ..	1	2	3	4	5					
24. La introducción de materias obligatorias distintas de las tradicionales (i.e., medioambiente, consumo, publicidad, microordenadores, educación sexual, educación para la salud...) añadirá al programa una dimensión práctica muy interesante	1	2	3	4	5					
25. La mayoría de los docentes de Bachillerato no están preparados para llevar a cabo la enseñanza interdisciplinar de su asignatura	1	2	3	4	5					
26. El hecho de que el alumno pueda elegir casi el 50 por 100 de sus materias hacia el final de la educación obligatoria (quince-dieciséis años) es contraproducente debido a la falta de madurez a esa edad	1	2	3	4	5					
27. La promoción automática de alumnos de catorce-dieciséis años va en detrimento de la calidad de enseñanza	1	2	3	4	5					
EDUCACIÓN SECUNDARIA OPCIONAL: BACHILLERATO: (dieciséis a dieciocho años)	TOTAL DESACUERDO					TOTAL ACUERDO				
28. La separación por disciplinas y por áreas curriculares en el Bachillerato prepara al alumno para enfrentarse con la enseñanza universitaria	1	2	3	4	5					
29. El que las materias comunes de Bachillerato ocupen el 40 por 100 del tiempo total y el resto las de especialidad y optativas ofrece al alumno la posibilidad de elegir aquello que se ajuste a sus intereses	1	2	3	4	5					

EDUCACIÓN SECUNDARIA OPCIONAL: BACHILLERATO: (dieciseis a dieciocho años)	TOTAL			TOTAL	
	DESACUERDO			ACUERDO	
30. Ofrecer seis modalidades (plan actual) en el Bachillerato es mejor que ofrecer tres (reforma)	1	2	3	4	5
31. Sería mejor profundizar bien en el conocimiento de una lengua extranjera que iniciarse al estudio de una segunda en el Bachillerato dentro del horario lectivo	1	2	3	4	5
32. El dar a los centros un margen de autonomía para establecer su propia oferta de materias educativas es un claro avance curricular para el Bachillerato	1	2	3	4	5
33. La doble función del Bachillerato: preparatorio para el nivel universitario y, a la vez, terminal, permitirá que un buen número de alumnos se interesen en este Bachillerato opcional	1	2	3	4	5

Observaciones

INVESTIGACIONES Y EXPERIENCIAS

UN EJEMPLO DE INVESTIGACIÓN-REFLEXIÓN EN LA FORMACIÓN DE PROFESORES

MAXIMILIANO RODRIGO VEGA (*)

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, dos de los temas que acaparan la atención dentro del ámbito educativo son la Reforma Curricular y la necesidad de «superar metodologías tradicionales» centradas en el profesor.

El primero es especialmente relevante en el campo de la Formación Inicial del Profesorado de EGB, ya que se mantiene un Plan de Estudios Experimentales desde hace dos décadas, en el que se manifiestan, entre otros aspectos, una total separación entre los contenidos científicos y didácticos.

El segundo es básico en todos los niveles de enseñanza y reviste un interés especial en la Formación Inicial y Permanente del Profesorado de Educación Primaria y Secundaria Obligatoria. Sin duda, este profesorado será el responsable directo de llevar a buen término la Reforma Educativa en sus respectivos niveles y su propia concepción del proceso de aprendizaje marcará su actuación real en el aula. Así, pues, sería contradictorio que las «renovaciones curriculares» no afectasen profundamente las instituciones que canalizan la Formación Inicial y Permanente del Profesorado.

En este contexto, y desde la condición de Formadores de Maestros será necesario trabajar en propuestas de enseñanza-aprendizaje en las que se integren elementos como:

- Las demandas del Curriculum. Base para cada nivel, ciclo o área respectiva.
- Las necesidades de paliar importantes deficiencias cognitivas, así como la escasez de preparación en la realización y diseño de actividades experimentales con las que se manifiestan nuestros alumnos.

(*) Departamento de Didáctica de las Ciencias Experimentales de la Universidad Complutense, Madrid.

- Las demandas estrictamente profesionales de los futuros maestros que necesitan conocer estrategias y modos de hacer que sean útiles para su futuro profesional.

En esencia, en nuestro campo científico que es el de la Didáctica de las Ciencias Experimentales, cualquier propuesta que suponga el diseño de modelos de enseñanza-aprendizaje en los que se integren conocimientos científicos, así como experiencias y estrategias didácticas creemos que deberá ser tenido en consideración. Lógicamente, todo ello basado en un modelo constructivista de aprendizaje de las Ciencias, ya que la investigación educativa está evidenciando, cada vez con mayor precisión, su validez como marco de referencia en el proceso educativo (Driver, 1986 y 1987; Furió y Gil, 1989; Gil, 1985).

En los últimos años, en el campo de la Didáctica de las Ciencias Biológicas, numerosos investigadores han estudiado las ideas previas con las que los alumnos se enfrentan al aprendizaje (Giordan, 1987; Jiménez Aleixandre, 1987); sin embargo, creemos que se debe ir más allá e intentar diseñar experiencias educativas en consonancia con lo anteriormente expuesto.

En concreto, la experiencia que aquí presentamos pretende acercarse a los presupuestos anteriores. Para ello hemos elegido, dentro de la temática energética presente en el campo de las Ciencias, al trabajar en torno a una parte de ella: la fotosíntesis. No se ha pretendido llegar al límite de los conocimientos del tema, sino aprovechando los más importantes, diseñar acciones de enseñanza-aprendizaje que integren procesos de investigación, reflexión y puesta en común (entre otros).

La innovación básica que se propone reside en integrar diversos tratamientos didácticos desde la perspectiva de creación de futuros docentes.

La muestra de alumnos con la que se llevó la experiencia a cabo fue de 36, todos ellos estudiantes de Magisterio de tercer curso durante el año 1987-1988.

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE TRABAJO

Con el fin de sentar unas líneas que dirigieran nuestra experiencia nos propusimos, en consonancia con los planteamientos iniciales, los siguientes objetivos de tipo general:

- Trabajar con nuestros alumnos un tema científico desde la perspectiva de la investigación-reflexión.
- Avanzar en el diseño, manejo de aparatos y útiles de trabajo experimental, todo ello con una proyección profesional.
- Avanzar en el diseño, manejo de aparatos y útiles de trabajo experimental, todo ello con una proyección profesional.

TABLA 1 (continuación)

I. C.

ESTUDIO DEL PROBLEMA Y REALIZACIÓN DE UN DISEÑO INVESTIGADOR

I. D.

REALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN Y PUESTA EN COMÚN

(COORDINACIÓN POR PARTE DEL PROFESOR)

- Elaboración de un informe para el profesor.
- Elaboración de un mural-resumen del trabajo.
- Puesta en común y «aspectos científicos del tema».

I. E.

EVALUACIÓN

Pasamos seguidamente a analizar y discutir el desarrollo de la experiencia, para ello dividiremos ésta en tres fases.

ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA

Fase de estudio de conocimientos previos

En primer lugar, estudiamos las concepciones previas con que los alumnos se van a enfrentar al aprendizaje. Desde los trabajos de Viennot (1976) han proliferado estudios de este tipo que han servido como instrumentos de crítica de la enseñanza tradicional. Por otro lado, son básicos para confeccionar propuestas educativas en torno a la idea de aprendizaje como cambio conceptual (Driver y Oldham, 1986; Posner *et al.*, 1982).

TABLA 2

Características y respuesta al cuestionario de análisis de conocimientos previos sobre el tema de trabajo

- MUESTRA: - Número de alumnos (36).
 - Tiempo transcurrido desde que estudiaron el proceso tres y cuatro años.

I. 1 SEÑALA CON UNA CRUZ EL ASPECTO MÁS IMPORTANTE DEL PROCESO.

	<u>% ACIERTOS</u>
A - Desprender CO ₂	13
B - Desprender H ₂ O	0
▶ C - Desprender O ₂	78
D - Ninguno de los anteriores	9

I. 2 RESPONDE CON VERDADERO (V) O FALSO (F).

	<u>% ACIERTOS</u>
A - Todas las plantas realizan la función de fotosíntesis	62
▶ B - La fotosíntesis y la respiración son procesos equivalentes	50
C - La fotosíntesis nunca se produce a la vez que la respiración	56
▶ D - Los únicos pigmentos fotosint. son las clorofilas	39

I. 3. SEÑALA CON UNA CRUZ LO CORRECTO.

LA FUNCIÓN FOTOSINTÉTICA:	<u>% ACIERTOS</u>
A - Debe realizarse con luz	41
B - Debe realizarse en oscuridad	0
▶ C - Puede realizarse parte con luz y parte en oscuridad	59
D - Nada de lo anterior es correcto	0

TABLA 2 (continuación)

I. 4	ENUMERA LOS ELEMENTOS QUE NECESITAN LAS PLANTAS VERDES PARA REALIZAR LA FOTOSÍNTESIS.	
	▶ Consideran <u>Luz - CO₂ - H₂O</u> conjuntamente	44 %

RESUMEN	<p>ALGUNOS ASPECTOS QUE SE DEBERAN TRABAJAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuál es el <i>objetivo final</i> de la fotosíntesis? - La <i>fotosíntesis</i> y su relación con la <i>respiración</i>. - ¿Qué <i>elementos</i> deben concurrir para que se dé el proceso? - La constatación y el significado de la existencia de <i>diversos tipos de pigmentos</i> fotosintéticos.
---------	--

En la Tabla 2 quedan reflejadas las respuestas y principales características del cuestionario de exploración inicial de conceptos relacionados con el tema de trabajo. El tipo de preguntas elegidas trataba de incidir en aspectos básicos del proceso. De la observación de esta Tabla se pueden obtener algunos datos de interés como los siguientes:

- a) De las respuestas a la pregunta I₁ se desprende una mayoritaria creencia de que lo más importante del proceso de fotosíntesis es «desprender oxígeno» (ignorando que es la síntesis de materia orgánica); incluso hay alumnos que consideran el CO₂ como producto resultante de la fotosíntesis (como se sabe ésta es una concepción errónea). Por otra parte, debe añadirse que matizaciones de este tipo ya han sido expuestas en estudios previos realizados por autores como Astudillo y Gene (1984).
- b) En cuanto a las respuestas ofrecidas a la pregunta I₂ merece la pena resaltar las que siguen:
 - Respecto a las respuestas B y C, se observa que la mitad de los alumnos con los que se realizó el trabajo confundían los conceptos de fotosíntesis y respiración y (podríamos decir) no conciben que puedan darse a la vez en seres vegetales. Asimismo esta oposición fotosíntesis-respiración ha sido puesta en evidencia por autores como Astudillo y Gene (1984).

A la hora de encontrar explicaciones a este hecho, al igual que al manifestado anteriormente referente al oxígeno, podríamos considerar las propuestas de autores como Kamii (1982), según las cuales, la tendencia a explicarse la vida de los animales y de las plantas a través de sus propias sensaciones llevaría a muchos alumnos a interpretar fenómenos como, por ejemplo, la fotosíntesis en función de lo que saben y sienten a través de su propio cuerpo. Luego, no parecería extraño que la obtención de oxígeno (fundamental para nuestra vida) debería ser «el fin último» del proceso fotosintetizador.

- En cuanto a las respuestas que aparecen en el apartado «D», ponen en evidencia una creencia generalizada de que los únicos pigmentos que entran en juego en el proceso son las clorofilas (pigmentos verdes). Es probable que el arraigo de esta concepción tenga su origen en la asociación planta verde-fotosíntesis, en la que se insiste frecuentemente en libros de texto.
- c) De las respuestas a la cuestión I₃, y especialmente a su apartado C, parece derivarse que la concepción académica de dividir el proceso en fase luminosa y oscura (Barceló *et al.*, 1987) parece que ha calado en una gran mayoría (59 por 100) de los alumnos. Sin embargo, esto contrasta con las respuestas ofrecidas a la cuestión I₄ que denotan que algo tan básico como citar «qué elementos necesitan las plantas verdes para realizar el proceso» no encuentra respuesta acertada para más de la mitad de los alumnos (56 por 100). Resultaría, pues, que hay datos básicos que son «desconocidos» y en cambio, sí, se poseen datos «más científicos» del proceso.

Como resumen del análisis de conceptos previos, se pueden observar en la Tabla 2 las principales cuestiones que guiaron la experiencia educativa que presentamos a continuación y en la que se intentan conjugar los procesos de investigación con los de reflexión.

Fase de diseños investigadores

La familiarización de los futuros profesores con las características del trabajo científico se propone como esencial en su proceso formativo (Furió y Gil, 1989). Asimismo es preciso que los futuros maestros rompan con conceptos simplistas del trabajo científico y se entrenen en la elaboración de hipótesis y en el diseño de experimentos (Gene y Gil, 1987). Por otra parte, se trataría de hacer coincidentes temas como pueden ser las preconcepciones, el cambio conceptual y el cambio metodológico a través de la familiarización con la metodología científica (Hashweh, 1986).

Esta fase, que describimos aquí, sería fundamental para la consecución de los fines educativos propuestos. En concreto, en la Tabla 3 quedarían resumidos los *diseños investigadores* que los alumnos llevaron a cabo. Un elemento cla-

TABLA 3

Resumen de las principales características de los diseños investigadores en torno al proceso fotosintético

GRUPO	CUESTIÓN A INVESTIGAR	CONCEPTOS	NECESIDADES (Especiales)	TIEMPO aprox.
	¿Influye el agua sobre las plantas?	NUTRICIÓN	TRES PLANTAS EN MACETA	5 horas repart. en 1 sem.
4	¿Toman las plantas sustancias por las raíces?	INORGÁNICA DE LOS	PLANTAS SILVESTRES	4 horas en 4 d.
5	¿Existe relación entre las sustancias nutritivas minerales y el desarrollo de las plantas?	VEGETALES	SEMILLAS GERMINADAS	5 horas en 1 semana
6	¿Cómo responde la raíz y el tallo a la acción de la luz?	<i>La luz como elemento clave en el desarrollo de las plantas verdes.</i>	SEMILLAS GERMINADAS	5 horas en 8 d.
3	¿Poseen las plantas distintos tipos de pigmentos?	NUTRICIÓN FOTOSINTE. Pigmentos	HOJAS DE PLANTAS	4 horas en 4 d.
7	¿Influye la luz en la formación de alimento en las plantas?	Luz y formación de alimento. -----	TIESTO DE GERANIO	4 horas en 1 semana

TABLA 3 (continuación)

Resumen de las principales características de los diseños investigadores en torno al proceso fotosintético

GRUPOS	CUESTIÓN A INVESTIGAR	CONCEPTOS	NECESIDADES (Especiales)	TIEMPO aprox.
9	¿Dónde se guarda el almidón producido en las hojas de las plantas?	Presencia de almidón en vegetales.	DISTINTOS ALIMENTOS	4 horas en 4 d.
2 y 8	¿Influye la luz y la concentración de CO ₂ en el desprendimiento de gases durante la fotosíntesis?	Rendimiento fotosintético.	PLANTAS ACUÁTICAS	4 horas en 4 d.

ve de ellos sería la elección de las «cuestiones problema» que inciten a cada grupo de alumnos a efectuar una investigación. Cada «cuestión» surge de la oportuna labor de reflexión por parte del profesor, en la que se tienen en cuenta los siguientes elementos:

- Las preconcepciones que los alumnos tienen sobre el proceso a estudiar.
- Las características históricas del conocimiento del proceso adquiridas en manuales, como el escrito por Asimov en 1984. Como igualmente, en parte, las propuestas de autores, por ejemplo, Wadbersee (1986) en las que se establece la relación del desarrollo histórico de los conceptos y su modelo de enseñanza-aprendizaje.
- Se busca que las «cuestiones problema» generen investigaciones fácilmente realizables en los centros escolares (no costosas ni en tiempo ni en material) y que puedan apoyarse en manuales de laboratorio fáciles de obtener (España Talón, 1984; García Velázquez, 1967...).
- Se intenta motivar a los alumnos para que diseñen experimentos, discutan datos, trabajen en grupo, etc. Actividades de importancia capital para su futuro.

La labor descrita para el profesor se completaría con la de asesoramiento y coordinación general de los grupos de trabajo.

Señalemos, por ejemplo, que al pretender estudiar el tema buscado sobre el aprendizaje de técnicas y modelos de actuación para los futuros maestros, nos pareció interesante dividir el trabajo en cuestiones esenciales en torno a los siguientes núcleos conceptuales (véase, también, la Tabla 3):

- La nutrición inorgánica del vegetal.
- la luz como factor clave para la vida vegetal.
- La nutrición fotosintética.

Cada grupo de alumnos ha de elegir entre siete cuestiones fundamentales, de tal manera que desde el primer momento se sientan identificados con el problema a resolver. Puede ocurrir (por ejemplo en el caso de los grupos 2 y 8) que a distintos grupos les motive una misma cuestión que cada cual trabajará por su cuenta. También se debe tener presente que los grupos oscilaron entre 3 y 5 componentes, ya que pensamos que un número inferior a tres o superior a cinco no favorecería la dinámica del trabajo planteado.

Los trabajos que han de realizar los grupos se concretan de dos maneras:

- Por un lado, deben presentar al profesor un «informe» del desarrollo de la investigación en el que queden recogidos los aspectos fundamentales de su trabajo, incidencias, etc... (véase por ejemplo el que se presenta en la figura 1). Este servirá como uno de los elementos de evaluación del proceso.

FIGURA 1

Informe del trabajo de investigación del grupo 7

INFORME

GRUPO 7

El motivo de esta investigación es ver cómo influye la luz en la formación de alimento en las plantas.

HIPÓTESIS

En la investigación hemos establecido la siguiente hipótesis: «Con luz se forma alimento en las hojas de las plantas verdes.»

EXPERIMENTACIÓN

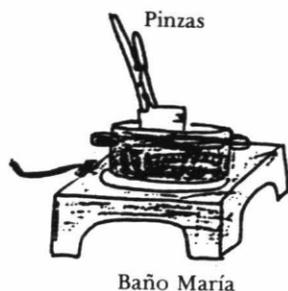
Para verificar o negar la hipótesis propuesta, utilizamos la siguiente experiencia:

1) Tomamos una planta de geranio. Tapamos con papel transparente una de sus hojas sin cortarla de la planta, en otra hoja colocamos un trozo de papel de aluminio, pero sin tapar por completo la hoja. Dejamos que pase una semana y vemos como evoluciona, anotando los cambios de color y de estructura de las hojas.



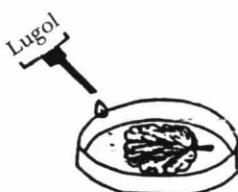
2) Pasada una semana, cortamos las dos hojas. En un recipiente colocamos agua (puede servir una cacerola), y la ponemos a hervir en un infiernillo. En dos vasos de precipitados echamos alcohol e introducimos las dos hojas una en cada vaso. Cuando comience a hervir el agua de la cacerola, metemos los dos vasos al baño María. Con ayuda de unas pinzas removemos los vasos. El tiempo que tendremos los vasos al baño María será de unos dos minutos. (CUIDADO CON EL ALCOHOL, ES INFLAMABLE.)

Sacamos las hojas de los vasos y las lavamos con agua abundantemente. A continuación las extendemos bien en dos cápsulas de Petri.



Vaso de precipitados con alcohol y una hoja de geranio

3) En las cápsulas de Petri vertimos lugol hasta tapar las hojas. Pasados unos instantes, observaremos si ha habido cambios en el color de las hojas.



Cápsula de Petri

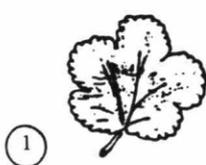
OBSERVACIÓN Y RECOGIDA DE DATOS

Después del primer paso anotamos los siguientes cambios:

- 11-5 Comenzamos el experimento, las hojas estaban con un color verde intenso y uniforme.

- 16-5 Las hojas tapadas con el papel de aluminio, han perdido su color verde para pasar a un amarillo verdoso. La hoja cubierta con papel transparente se ha cambiado de color, continúa con el mismo color que el resto de las hojas de la maceta.

- 18-5 La hoja tapada con el papel de aluminio está totalmente amarilla; la hoja con el papel transparente sigue verde.



①



②

En el final del segundo paso hacemos dos observaciones, el alcohol en que hemos sumergido las hojas de geranio, después del baño María ha tomado un color verde, la clorofila ha pasado al alcohol. La segunda observación es que la hoja tapada con papel de aluminio como la de papel transparente no tienen ahora diferencia en la coloración.

FIGURA 1 (Continuación)

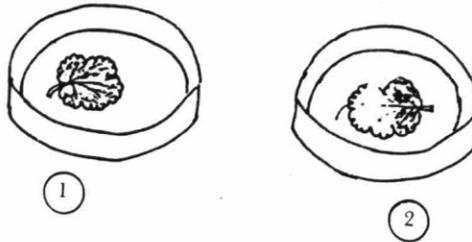
Informe del trabajo de investigación del grupo 7

Al finalizar el tercer paso observamos, que el lugol tiñe a las dos hojas, pero no por igual. A la que estuvo tapada con el papel de aluminio aparecen dos zonas con diferente coloración azulada, la zona menos intensa corresponde a la que estuvo protegida con el papel. La hoja tapada con el papel transparente se ha teñido toda por igual de color azul.

CONCLUSIONES

La hoja 1 se ha quedado teñida toda de azul. La hoja 2 sólo está teñida de azul el trozo que no fue tapado con el papel de aluminio, por tanto, la parte que fue cubierta con papel de aluminio no forma almidón (que es una sustancia de alimento de las plantas) porque no le dió la luz.

En consecuencia SIN LUZ NO SE FORMA ALIMENTO EN LAS HOJAS DE LAS PLANTAS VERDES.



Hemos utilizado el lugol, porque sirve para reconocer el almidón, y ante la presencia de este toma un color azul intenso.

BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA VELÁZQUEZ, A., «Prácticas de Morfología y Anatomía». ENOSA, Madrid, 1967, pp. 214-218.

- Por otro, tiene que realizar un «mural resumen» de la investigación concebido para poder presentarla a los demás grupos de la clase. El mural será útil tanto como elemento de evaluación como de comunicación y discusión en común que formará parte de la tercera fase de la experiencia que comentaremos seguidamente.

Fases de la puesta en común, explicación y evaluación

Como otro de los elementos clave en todo el proceso de enseñanza-aprendizaje que estamos describiendo está el de la «puesta en común» de las experiencias de investigación efectuadas por cada grupo. Para ésta será de utilidad el «mural resumen» elaborado por cada uno de ellos. De este modo, las experiencias resultan accesibles a toda la clase y pueden ser interpretadas y discutidas por todos, efectuándose una verdadera labor de reconstrucción de ideas clave que posteriormente se concretan en una serie de conclusiones generales (véase éstas en la Tabla 4).

TABLA 4

Conclusiones generales extraídas de la puesta en común de las investigaciones efectuadas por los distintos grupos de trabajo

- Las *plantas verdes* parece que fundamentalmente *obtienen nutrientes del mundo inorgánico* (G. 1, 4 y 5). ◀
- Para que se *desarrolle normalmente* una planta de judía es necesaria la luz (G. 6).
- Con la *luz* y los *nutrientes inorgánicos* las plantas de geranio *fabrican alimentos* como el almidón (G. 7 y 9). ◀
- Parece constatarse también:
 - Que las plantas verdes poseen *distintos tipos de pigmentos* (G. 3).
 - Las plantas verdes acuáticas *producen oxígeno* al ser iluminadas y se *incrementa esta producción cuanto mayor cantidad de CO₂ exista en el ambiente* (G. 2 y 8).

A partir de las conclusiones extraídas por los grupos de trabajo (recogidas en la Tabla 4) se abordan interrogantes como los que surgían en el análisis de los conceptos previos (véase Tabla 2). Por otra parte, y lo que es más importante, cada alumno recibe una visión más amplia de todo el trabajo desarrollado: observa, critica los diseños experimentales, los datos recogidos por sus compañeros...; en general y como pudimos comprobar se establecen intercambios enriquecedores de información y experiencias.

En cuanto a la evaluación de todo el proceso ésta se efectúa a lo largo de varios momentos:

- Un momento inicial que equivaldría a la fase de análisis de conocimientos previos con que los alumnos se van a enfrentar al aprendizaje.
- Una serie de momentos intermedios en donde la observación y reflexión del profesor va captando, coordinando y asesorando el desarrollo de las experiencias de investigación.
- Por último, se efectúa una valoración final de la que participan:
 - las observaciones efectuadas por el profesor sobre las actuaciones de los alumnos y los grupos durante el proceso de enseñanza-aprendizaje;
 - el análisis de los informes de investigación de los grupos de alumnos, así como de sus murales;
 - una nueva exploración de conceptos básicos a la luz de lo investigado, reflexionado y explicado.

Se advirtió en términos generales, una evaluación positiva en la mayoría de la clase (el 87 por 100 de los alumnos) y un alto nivel de satisfacción del alumnado en cuanto a penetración con el tipo de metodología utilizada.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La renovación de la enseñanza pasa, entre otros elementos por la renovación en los métodos con que son formados los futuros profesores. Esta renovación implica un esfuerzo de adaptación, especialmente para los Formadores de Profesores. La experiencia que se ha presentado aquí creemos que es una pequeña contribución a todo este proceso. En ella se ha intentado hacer coincidir el análisis de preconceptos, el cambio conceptual y las metodologías investigadoras en aras de la Formación de futuros Maestros. Desde nuestro punto de vista (creemos que también desde el de nuestros alumnos) la experiencia resultó dinámica, motivadora y fructífera desde el ángulo educativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Asimov, I., *Fotosíntesis*, Barcelona, 1984.
- Astudillo, H. y Gene A., «Errores conceptuales en Biología. La fotosíntesis de las plantas verdes», *Enseñanza de las Ciencias*, 2 (1), 1984, pp. 15-16.
- Barceló, J. y otros, *Fisiología vegetal*, Madrid, Pirámide, 1987.
- Driver, R., «Psicología cognoscitiva y esquemas conceptuales de los alumnos», *Enseñanza de las Ciencias*, 4 (1), 1986, pp. 3-15.
- «Un enfoque constructivista para el desarrollo del currículum en las Ciencias», *Enseñanza de las Ciencias*, 6 (2), 1987, pp. 109-120.
- Driver, R. y Oldham, V., «A constructivist approach to curriculum development in science», *Studies in Science Education*, 13, 1986, pp. 105-122.
- España Talón, J., *Biología. Guía de Experiencias*, Madrid, Enosa, 1984.
- Furio, C. y Gil, O., «La Didáctica de las Ciencias en la Formación Inicial del Profesorado: una orientación y un programa teóricamente fundamentados», *Enseñanza de las Ciencias*, 7 (3), 1989, pp. 257-265.
- García Velázquez, A., *Manual de Prácticas: Morfología y Anatomía*, Madrid, Enosa, 1967.
- Gayford, C. G., «Some aspects of the problems of teaching about energy in school biology», *Eur. J. Sci. Educ.* 8 (4), 1987, pp. 443-450.
- Gene, A. y Gil, D., «La formación del profesorado como cambio didáctico», *Revista inter-universitaria de Formación del Profesorado*, 2, 1987, pp. 155-159.
- Gil, D., «El futuro de la enseñanza de las Ciencias: Algunas implicaciones de la investigación educativa», *Revista de Educación*, 278, 1985, pp. 27-38.
- Giordan, A., «Los conceptos de Biología adquiridos en el proceso de aprendizaje», *Enseñanza de las Ciencias*, 5 (2), 1987, pp. 105-115.
- Hasweh, M. Z., «Towards an expansion of conceptual change», *European Journal of Science Education*, 8 (3), 1986, pp. 229-249.
- Jiménez Alexandre, M. P., «Preconceptos y esquemas conceptuales en Biología», *Enseñanza de las Ciencias*, 5 (2), 1987, pp. 165-167.
- Kamii, C., «La autonomía como objetivo de la educación. Implicaciones de la Teoría de Piaget», *Infancia y Aprendizaje*, 18, 1982, pp. 3-32.
- Posner, G. J., Strike, K. A., Hewson, P. W. y Gertrog, W. A., «Accommodation of a scientific conception: towards a theory of conceptual change», *Science Education*, 66, 1982, pp. 211-227.
- Viennot, L., *Le raisonnement spontané en Dynamique Élémentaire (Tesis Doctoral)*, Paris, Herman, 1976.
- Wabdersee, J. H., «Can the History of Science help Science Educators anticipate Students Misconceptions?», *J. Res. Sci. Teach.*, 23 (7), 1986, pp. 581-597.

I N F O R M E S

I N F O R M E S

INFORME SOBRE LAS EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL MUNDO OCCIDENTAL (*)

MANUEL DE PUELLES BENÍTEZ (**)

1. LA DESCENTRALIZACIÓN, UN FENÓMENO COMPLEJO

Posiblemente no haya problema administrativo sobre el que se haya polemizado más que el de la descentralización. Aunque podríamos caer en la tentación de decir que, en realidad, el problema de toda organización reside en saber dotarse de los medios necesarios para conseguir sus objetivos, así como en su capacidad de adaptación al medio en que se desenvuelve, sin embargo, la solución al problema de su estructura orgánica —centralizada o descentralizada— está lejos de haberse resuelto en la mayoría de los países del mundo actual. Como veremos, es un problema que excede notablemente el campo de la organización o de la pura administración.

Su conceptualización no es difícil. Decimos comúnmente que una organización está centralizada cuando el poder de decisión se concentra en el corazón de la organización, informándose a partir de ese núcleo básico una estructura piramidal, de arriba a abajo, donde los diversos escalones que la forman son instancias estrictamente ejecutivas. Por el contrario, se dice que estamos ante una organización descentralizada cuando el poder de decisión es compartido por uno o varios niveles de la organización. No obstante, para muchos autores la idea de la descentralización va ligada a la existencia de varias entidades territoriales que comparten decisiones con el centro, existiendo incluso una tendencia más exigente que une la descentralización a la autonomía local, es decir, al reconocimiento de poderes de decisión a las comunidades territoriales que constituyen el primer escalón de decisión —comunidades o municipios—. Según esta concepción, para hablar de descentralización no bastaría con la existencia de un poder de de-

(*) Este informe fue realizado por encargo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y defendido como ponencia principal en la Primera reunión de consulta de países del Cono Sur y de la Península Ibérica sobre Descentralización Educativa, celebrada en Buenos Aires en 1991. Se publica con licencia expresa de la OEI.

(**) Universidad Nacional de Educación a Distancia.

cisión compartido por varios niveles de la organización, ni siquiera sería suficiente una distribución del poder de decisión entre el Estado y otros entes intermedios –llámense estos Estados federados, regiones, departamentos, comunidades autónomas, etc.– sino que sería necesario una cesión de poderes a las llamadas comunidades territoriales básicas –comunas o municipios–. Esta primera aproximación nos indica, pues, que el tema de la descentralización no es en sí mismo uniforme, sino que admite, en la teoría y en la práctica, diversos grados de realización: desde la existencia de instancias de poder centralizadas, pero con tendencias descentralizadoras, hasta la máxima autonomía local compatible con la unidad nacional.

Ha sido tradicional, por otra parte, tratar el tema de la descentralización desde la consideración de sus ventajas y de sus inconvenientes. Aunque no sea éste el enfoque que se adopta en este documento, tampoco nos parece superfluo recordar muy brevemente las tesis de los autores clásicos.

Desde la perspectiva citada, dos son los argumentos que suelen reconocerse como beneficios de la descentralización: mayor participación ciudadana y mayor eficiencia (se aunan así argumentos políticos y técnicos):

- a) desde el punto de vista político, se dice que la descentralización refuerza el sistema democrático al acercar la decisión de los asuntos a órganos locales elegidos democráticamente. Se unen, pues, descentralización y participación;
- b) desde el punto de vista de la eficiencia, la descentralización descongestiona el poder central, agobiado por innumerables problemas, permitiéndole centrarse en los asuntos más importantes. Por otra parte, la descentralización facilita la gestión de los asuntos al entregarlos a unos órganos que, por su proximidad, pueden conocerlos mejor y resolverlos con más prontitud.

Pero, como los autores clásicos no dejaron de poner de relieve, la descentralización no está exenta de graves riesgos y peligros, debiendo nosotros subrayar ahora aquellos que explican y justifican el fenómeno tan extendido de la centralización:

- a) la descentralización puede exacerbar el sentimiento particularista en detrimento de la conciencia nacional y en perjuicio de los intereses generales (ello explica, entre otras cosas, la necesidad de un *minimum* de uniformidad en los Estados, conseguido gracias a una organización centralizada que vela por los intereses comunes a toda la nación);
- b) la descentralización puede estar condicionada por su propio entorno. Las relaciones personales o las influencias de los grupos de presión suelen ser más difíciles de obviar a la hora de tomar decisiones. En cambio, la objetividad y la imparcialidad se presumen como propias de los órganos centrales.

Pero estas consideraciones, aun encerrando en su seno gran parte de verdad, no dejan de ser abstractas. Los pueblos no eligen fórmulas centralizadas o descentralizadas por un análisis objetivo de sus ventajas e inconvenientes. En realidad, se trata de una opción sobre la que pesan factores históricos y factores políticos que condicionan fuertemente la opción escogida.

Obviamente, ocuparse de los factores históricos que han incidido en este fenómeno nos llevaría demasiado lejos. Pero sí resulta preciso recordar que la centralización fue el instrumento del Estado liberal para la modificación de las estructuras políticas, sociales y económicas del *ancien régime*, incluyendo aquí los privilegios y fueros locales; pocos autores niegan que la centralización fuera entonces un instrumento de progreso. Por el contrario, cuando, por ejemplo, se implanta la Restauración en Francia (1815), la descentralización fue la bandera de los legitimistas, deseosos de ver florecer de nuevo las libertades locales, es decir, la influencia comunal de la gran propiedad territorial. Casi todos los países pueden presentar ejemplos parecidos.

Las consideraciones históricas nos explican, pues, por qué la mayoría de los países actuales viven en un régimen de centralización, bien por las dificultades que el moderno Estado nacional encontró en su desenvolvimiento, bien, en el caso actual de los países descolonizados, por la necesidad de hacer frente a las fuertes tendencias centrífugas.

No obstante lo anterior, la historia nos enseña también que ni la centralización ni la descentralización son situaciones estáticas. En los países centralizados, incluso en los férreamente centralizados, no muere nunca la tendencia contraria, la que aspira a una mejor distribución territorial del poder político. Sin salir de la época que convencionalmente designamos como contemporánea, un país tan centralizado como España conoció intentos descentralizadores en 1823, 1836, 1854, 1873, 1931 y 1978. Por el contrario, en países descentralizados desde su nacimiento, no han faltado tendencias que han buscado fortalecer el poder central frente a la autonomía de otros entes territoriales: quizá el ejemplo más clásico sea el de los Estados Unidos de América donde desde sus comienzos se percibe una tendencia ascendente, relativamente triunfante, inclinada a incrementar el poder de la Federación frente al de los Estados miembros.

La conclusión es clara: la distribución territorial del poder no es una cosa fijada desde siempre, algo que los pueblos deciden de una vez por todas en el acta de su nacimiento político; no es algo estático sino algo fundamentalmente dinámico. Diríamos más, es una cuestión dialéctica en el sentido hegeliano del término: a mayor poder centralizado se enfrenta siempre una tendencia descentralizadora; a mayor descentralización se opone siempre una fuerza centralizadora. El poder político, desde la perspectiva de su organización territorial, vive así inevitablemente asediado por fuerzas antagónicas, por fuerzas de signo contrario, centrífugas y centripetas. Posiblemente la propia realidad política así lo exige. De ahí que los Estados centralizados tiendan a utilizar técnicas de desconcentración como respuesta a las fuerzas centrífugas que exigen tal o cual grado de descentralización; por el contrario, los Estados descentralizados tienden a utilizar

técnicas de planificación, coordinación y cooperación como respuestas a las fuerzas centrípetas que piden un mayor grado de centralización.

Estas brevísimas reflexiones históricas nos llevan a otra conclusión: el problema de la descentralización es un problema fundamentalmente político, es un problema ligado a la organización territorial del poder del Estado, y es precisamente por esto que la descentralización resulta siempre un tema polémico, mítico a veces, conflictivo siempre. Por eso decíamos al principio que no bastan consideraciones abstractas sobre las ventajas o inconvenientes de la descentralización —los pueblos no eligen por esta u otra razón esta o aquella organización más o menos centralizada—, ni son razones de eficiencia y racionalidad las que deciden el peso de la balanza. Los pueblos eligen una organización centralizada o descentralizada por razones fundamentalmente políticas, y ello se refleja en la carta magna que es la Constitución. De ahí que el tema de la descentralización educativa no pueda desligarse de otro tema mayor, el de la constitución política del Estado.

En la moderna teoría del Estado hay un término reservado para delimitar ese amplio fenómeno que constituye hoy la organización estatal: la orientación política. Con tal denominación se alude a la determinación de los fines del Estado y a su organización interna, fijado todo ello en el texto básico que es la Constitución. Por tanto, es la Constitución la que nos indica si las formas de organización de un Estado determinado responden a moldes centralizadores o descentralizadores. Pero, al mismo tiempo, la orientación política de ese Estado no es un molde fijo sino que viene formada por las grandes líneas constitucionales que delimitan fines y medios: cabe, pues, dentro de la organización impuesta por la Constitución un mayor o menor grado de centralización o descentralización.

Según la orientación política de un Estado podríamos decir que sólo hay dos formas de organización territorial, las que responden a las estructuras típicas del Estado unitario y del Estado federal. Ciertamente, dentro del Estado unitario habría diversos grados (siendo Francia y España, por ejemplo, Estados unitarios tienen, sin embargo, distinto grado de centralización), del mismo modo que dentro del Estado federal no puede hablarse de uniformidad (siendo Suiza y Yugoslavia Estados federales es evidente que no tienen ambos el mismo grado de descentralización).

Pero los politólogos nos indican también que no es suficiente con la orientación política que se refleja en las constituciones de los pueblos. Utilizando una ya clásica distinción, podríamos decir que hay diferentes tipos de constituciones: constituciones semánticas —la organización del poder político es puramente formal y tiene poco que ver con la realidad—, constituciones nominales —tienen sólo una aplicación parcial— y constituciones normativas —la organización formal coincide con la realidad—. Es decir, no basta con conocer la constitución de un país, es preciso conocer su realidad política (el ejemplo típico sería el de la URSS antes de la *perestroika*, un Estado Federal según la Constitución y, sin embargo, un país fuertemente centralizado por la dictadura de un partido único).

Las consideraciones hasta aquí expuestas deberían permitirnos enmarcar el tema de la descentralización educativa dentro de un contexto más amplio, un contexto que arroje luz sobre los diversos problemas mencionados. Por otra parte, tales consideraciones deberían permitirnos apartarnos de una clasificación puramente formal de los sistemas educativos para tratar de ahondar en la realidad de los mismos. Para ello utilizaremos varios modelos, contruidos de acuerdo con los tipos ideales de corte weberiano.

2. LOS MODELOS EDUCATIVOS: CLAVES FUNDAMENTALES

Desde que Max Weber utilizara los tipos puros para explicar o representar su realidad, su utilización en las modernas tipologías se ha convertido en un hecho usual. No obstante, conviene hacer varias precisiones al respecto a fin de facilitar la comprensión de los diferentes modelos educativos que se van a exponer a continuación.

En primer lugar, los tipos ideales se conciben como instrumentos intelectuales, herramientas de trabajo que sirven para construir un arquetipo que, en rigor, no existe en la realidad, pero cuya construcción nos permite analizar, ordenar, sistematizar y clasificar esa misma realidad que queremos aprehender. En estos arquetipos incluiremos, pues, aquellos sistemas educativos que respondan en general a las características básicas de cada uno de ellos.

En segundo lugar, debe añadirse que toda elaboración de modelos ofrece cierto grado de subjetividad por parte de quien los construye, tanto por lo que concierne a la fijación de tipos ideales como, en nuestro caso, a la clasificación de los sistemas educativos de acuerdo con ellos. Esta es, sin embargo, una limitación propia de las ciencias sociales cuya metodología actual no permite aún mayores grados de precisión en el análisis de la realidad social: la dificultad de acomodar un instrumento de análisis social o político a la realidad, o la complejidad que supone acomodar la realidad al modelo elaborado, no es hoy superable. Pero sí es posible recordar estas limitaciones y revelar las dificultades metodológicas que vayan surgiendo.

La tipología que se propone trata de captar los caracteres de los sistemas educativos desde la perspectiva de la descentralización. Para ello se intenta alcanzar la realidad describiendo los modelos no en función de la organización formal de los Estados —aunque no deje de tenerse en cuenta— sino en función de la situación real de la distribución territorial del poder. Los modelos se insertan, pues, en una tipología que parte de una situación de gran centralización para llegar a un estadio final de máxima descentralización, pasando por una gama de situaciones intermedias. Obviamente, es aquí, en la inserción de los sistemas educativos en los respectivos modelos, donde se puede rozar la arbitrariedad, pues aun cuando algunos casos no admiten duda alguna, otros presentan rasgos a caballo entre uno u otro modelo. En estos casos habrá que recordar que los modelos siguen siendo solamente tipos puros, herramientas de trabajo, que nos ayudan a comprender la complejidad de la realidad social.

En tercer lugar, existen unos cuantos aspectos esenciales, desde el punto de vista de la toma de decisiones, que tendrían aquí el papel de claves fundamentales para la determinación de un modelo, sea éste centralizado o descentralizado, y, en este último caso, para la delimitación de los diversos grados de descentralización. Aun a riesgo de que la elección de estas claves pueda bordear también el subjetivismo, nos parece que hay un alto grado de consenso en los autores alrededor de las siguientes claves fundamentales:

- a) ¿quién toma la decisión sobre la ordenación básica de la educación? Es decir: ¿quién determina el número de niveles educativos (primaria, secundaria, etc.), que constituirán el sistema educativo, el número de cursos académicos que integrarán los niveles, la duración de la escolaridad obligatoria, los requisitos de acceso de un nivel educativo a otro?;
- b) ¿quién establece las condiciones para obtener los correspondientes títulos académicos? ¿quién expide los títulos?;
- c) ¿quién toma la decisión sobre el currículo, es decir, el conjunto de objetivos, contenidos, métodos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles educativos que componen el sistema educativo?;
- d) ¿quién controla, inspecciona o supervisa el sistema educativo?;
- e) ¿quién financia el sistema educativo?;

Lógicamente, cuando la contestación a todas estas claves remite a la organización nuclear del Estado, el resultado es indefectible: estamos ante un sistema estrictamente centralizado. Por el contrario, cuando algunas o todas las respuestas remiten a otras instancias, o a otras comunidades territoriales, intermedias o de base, podemos estar ante sistemas centralizados con tendencias descentralizadas, o ante sistemas descentralizados en mayor o menor grado, según el número de claves que respondan en un sentido u otro.

Finalmente, la descripción de modelos se centra fundamentalmente en la organización pública de la educación, pues se estima que la existencia de una organización privada de la enseñanza no afecta, *stricto sensu*, a la distribución territorial del poder y a la decisión competencial en materia de enseñanza. Tampoco se considera que la participación en la organización de la educación sea un hecho que afecte a la descentralización (aunque sí a su democratización), pues la participación sólo se convierte en un factor real de descentralización cuando alcanza a los niveles de decisión, hecho éste poco común si remitimos la participación a las claves fundamentales que para la descentralización vamos a manejar.

De acuerdo con todo lo expuesto, vamos a considerar como tipos ideales en los que podemos encajar la realidad de los sistemas educativos los siguientes: modelo centralizado, modelo de descentralización intermedia, modelo de descentralización federal, modelo de descentralización federal y comunal, modelo de descentralización comunal y académica.

3. EL MODELO CENTRALIZADO DE EDUCACIÓN

La educación centralizada constituye hoy el modelo predominante en casi todo el mundo. En este modelo se incluyen países de muy diversas áreas geográficas y con grandes diferencias entre sí, tanto desde el punto de vista de su desarrollo económico como de sus estructuras políticas y sociales. Sin embargo, hay un rasgo común que los une y los caracteriza: todos estos países tienen no sólo un Estado unitario, sino también un Estado fuertemente centralizado. La orientación política de la Constitución suele establecer una organización de los poderes del Estado que apenas permite flexibilidad en la política territorial. El examen real de las instituciones suelen señalar que, de hecho, la centralización es asfixiante y que, en general, centralización y democracia no se corresponden (hay notables excepciones como la que representa Francia, país impecablemente democrático y sometido a una organización muy centralizada del poder). Obviamente, cuando la estructura constitucional y real del Estado es fuertemente centralizada, resulta muy difícil que en ese marco pueda darse no ya una organización descentralizada de la educación, sino incluso tendencias descentralizadoras auténticas.

A pesar de las premisas políticas señaladas, podríamos decir que, desde el punto de vista de la educación, no estamos ante un modelo puro. Partiendo de un enfoque descentralizador, podríamos establecer una subdivisión del modelo en dos grandes grupos: de una parte, un conjunto de países que mantienen una organización centralizada de la educación con absoluto rigor; de otra, países que, teniendo un sistema centralizado, presentan ciertas tendencias hacia la descentralización. Entre los primeros incluiríamos los países del área africana que han seguido el modelo clásico francés como consecuencia de una larga tradición colonial, la mayoría de los países árabes, la mayoría de países de Asia y Oceanía, algunos países europeos (bien por el tamaño, con Luxemburgo, o por una tradición constante, como Irlanda o Grecia), así como determinados países de Iberoamérica (Bolivia, Ecuador, Paraguay, etc.). En el segundo grupo podríamos incluir a países muy distintos y heterogéneos, tales como Portugal o la Francia actual, un número relativamente elevado de países latinoamericanos (Colombia, Costa Rica, Chile, Panamá, Perú, etc.) y un número muy escaso de países de Asia, África y Oceanía.

Sin embargo, a pesar de lo expuesto, pensamos que el modelo en todos estos países sigue siendo fundamentalmente centralizado y que la falta de distribución territorial del poder político —de competencias educativas en nuestro caso— es lo que les caracteriza. Efectivamente, en todos y cada uno de los países señalados habría que preguntarse: ¿dónde está el poder real de decisión, en el gobierno central, en sus dependencias periféricas, en las comunidades territoriales intermedias o en las autoridades locales y académicas?, ¿qué tipo de respuesta merecen las claves fundamentales a las que nos referíamos en el epígrafe anterior? En todos los casos la respuesta es inequívoca: el poder de decisión se reside en el gobierno central. De ahí que, aún a riesgo de cierta simplificación de la realidad, mantengamos un solo modelo de organización de la educación, el modelo centralizado, aunque diferenciamos, porque nos parece importante, los paí-

ses férreamente centralizados de aquellos que, siendo centralizados, aspiran a un mayor o menor grado de descentralización.

Desde el punto de vista de la organización de la educación, todos estos países tiene un ministerio de educación que, con este u otro nombre, forma parte del Gobierno. El Ministerio de Educación es el máximo responsable de la organización. Es frecuente también la existencia de organismos consultivos de ámbito nacional, pero éstos son normalmente meros apéndices del Ministerio. La organización administrativa suele articularse en diversos escalones territoriales —regiones y departamentos o provincias—, donde tienen su sede unidades orgánicas del Ministerio, pero tales unidades son pura y simplemente agentes del poder central del Estado, responsables por tanto de la ejecución de las decisiones que se toman en el centro de la organización. Normalmente, todos los ministerios de educación disponen de unos servicios de control, inspección o supervisión que garantizan el cumplimiento de las disposiciones emanadas del poder central. En conclusión: todo se decide desde el centro, todo se ejecuta por los órganos locales del Estado y todo se supervisa por los agentes del poder central. Obviamente, las comunidades territoriales básicas carecen de competencias sustantivas en educación.

En este modelo parece inevitable hablar del caso francés, no sólo porque su organización centralizada de la educación ha servido de ejemplo en el pasado a múltiples países de todo el mundo, sino también porque en la actualidad nos presenta un modelo vivo de cambio —o de propensión al cambio, según los escépticos—. Lo que nos parece interesante del modelo francés no es, obviamente, la descripción de una organización que encaja perfectamente en el modelo clásico centralizado —responde afirmativamente y sin duda alguna a todas las claves fundamentales ya enunciadas—, sino la persistencia de una tendencia descentralizadora en el país más centralizado de Europa (algún autor ha dicho que Francia tiene la mayor centralización posible en un régimen democrático).

Pero no sólo la centralización, también la crítica constante e ininterrumpida de la centralización forma parte de la tradición de Francia. En educación, no obstante, los primeros intentos hay que remitirlos al mayo francés del 68. Nos referimos a las medidas descentralizadoras de Edgar Faure, Ministro de Educación Nacional después de 1968, aunque su rápido paso por el Ministerio no le dio lugar a cambios importantes. Es preciso, por tanto, esperar a la llegada del Gobierno socialista y a la ley de 1985 relativa a la administración de los establecimientos escolares y a sus relaciones con las comunidades territoriales. Con anterioridad se habían tomado medidas importantes (en un país como Francia, recordémoslo, tales como la transferencia de la formación profesional a la *région* (circunscripción territorial nueva que no siempre coincide geográficamente con la demarcación educativa clásica que es la academia), así como la transferencia del transporte escolar a los departamentos.

¿Cuál ha sido el alcance de la ley de 1985? A tenor literal de la ley, su objetivo era el de establecer competencias compartidas entre el Estado y las comunidades territoriales sobre la gestión de la educación (se exceptúa la educación superior o

universitaria). La descentralización ha consistido, pues, en atribuir a la región, al departamento y a las comunas o municipios una mayor intervención en la gestión de determinadas materias educativas, fundamentalmente en la construcción, equipamiento y conservación de centros docentes, así como en el funcionamiento de los mismos.

¿Corresponde esta tendencia a una auténtica descentralización? Dicho de otro modo, ¿afecta este cambio político a las claves señaladas más arriba —ordenación básica de la enseñanza, títulos académicos, currículo, supervisión, autonomía financiera—? La respuesta es inevitablemente negativa. Más bien podríamos decir que se trata de medidas correctoras similares a aquéllas que los gobiernos centralizados suelen adoptar para corregir los defectos excesivos de la centralización. Como el poder de decisión sobre materias claves permanece, en el caso francés, en el centro, los demás escalones territoriales de la organización sólo reciben una desconcentración de funciones, esto es, una transferencia de tareas, una transferencia de la gestión, pero no facultades decisorias, que siguen reservadas al poder central. Estamos, pues, ante una desconcentración, no ante una descentralización.

Lo cierto es que resulta altamente problemático un cambio legislativo orientado hacia la descentralización sin alterar profundamente la orientación centralizadora de la Constitución. Y aunque dicha orientación deja normalmente un amplio campo para una política legislativa de mayor o menor centralización, esta tarea menos ambiciosa tampoco resulta fácil. Incluso la puesta en marcha de las medidas francesas de desconcentración parece que tampoco han encontrado un camino hábil para su realización. En el informe que el ministro francés Monory encargó a Jacques Leourne en 1987 (informe publicado después en 1989), no sólo se sigue considerando como una característica francesa el «centralismo burocrático y jerárquico», sino que se presentan como «graves insuficiencias», entre otras, la persistencia de una gestión excesivamente centralizada y la falta de autonomía administrativa, financiera y pedagógica en todos los escalones educativos del Estado.

4. EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN INTERMEDIA

La descentralización admite muchos grados. De ahí que, para aquellos países de tradición centralizada, pero con fuertes tendencias hacia la descentralización, el modelo nacional o autonómico presente posiblemente un gran atractivo. Es un modelo de tipo intermedio entre el centralizado y el federal; comparte con el primero una larga tradición y la atribución de una buena parte de las competencias educativas al Estado, mientras que se asemeja al segundo por la existencia de una comunidad territorial con competencias propias interpuesta entre el poder central y las comunidades locales tradicionales —distritos o provincias y comunas o municipios—. No obstante, debe aclararse que el paso de un modelo centralizado a otro intermedio como el que se presenta exige normalmente un cambio constitucional y una implantación gradual.

Es, pues, la Constitución la que autoriza la creación de una entidad territorial interpuesta entre el poder central y las comunidades locales, basándose para ello en características históricas, lingüísticas, geográficas, o, simplemente, en la voluntad de la población expresada mediante un procedimiento establecido normalmente en la misma norma constitucional. La creación de esta entidad interpuesta supone, aunque no siempre, una nueva distribución territorial del poder y, en consecuencia, un nuevo reparto de competencias. Pero, aunque ese reparto competencial suponga una fuerte descentralización, nunca llega al grado que se registra en los Estados verdaderamente federales donde los Estados miembros suelen tener competencia exclusiva o cuasi exclusiva sobre la educación.

Durante algún tiempo los autores solían citar aquí el caso de Italia. En efecto, Italia, en la Constitución de 1947, creó una nueva demarcación territorial con entidad y autonomía propias: *le regioni*. No obstante, esta posibilidad constitucional no empezó a ser aplicada hasta 1972, y sólo llegó a tener cierta virtualidad en 1977, fecha en que se concretó la transferencia de poderes desde la administración central a la administración regional.

Sin embargo, mientras la transferencia de poderes ha sido plena en materias como sanidad o urbanismo, no podemos decir lo mismo en educación. Si nos formulamos las preguntas decisivas, aquellas que tratan de las cuestiones claves que manejamos para la formulación de los modelos educativos, las respuestas son indubitables: el poder central sigue teniendo la competencia sobre la ordenación básica del sistema educativo italiano, regula y expide los títulos académicos, determina el currículo para toda la nación, inspecciona toda la enseñanza y, finalmente, financia la totalidad del sistema educativo.

Entonces, ¿las regiones no tienen competencias educativas? No sobre los extremos mencionados, sí sobre otras materias de menor relevancia. Así, las regiones tienen competencias legislativas y de planificación sobre las construcciones escolares, las ayudas a los alumnos y la formación profesional, aunque la ejecución corresponde a las provincias y a las comunas. La competencia sobre construcciones escolares se centra fundamentalmente en la planificación y reparto de la financiación que se recibe del gobierno (que se reserva el establecimiento de las normas arquitectónicas de carácter general); la de ayudas al estudio se circunscribe a becas para el transporte y comedor escolares; la formación profesional se reduce a la que tiene carácter extraescolar, es decir, a la que depende del Ministerio de Trabajo italiano.

El examen de la realidad muestra, pues, que ni la creación de las regiones ni la promulgación de los llamados *decreti delegati* han alterado el hecho tradicional de que todas las decisiones importantes se tomen en Roma. En la administración educativa siguen siendo clave los *provveditori agli studi* y los mismos directores escolares siguen siendo nombrados por la autoridad central. Es cierto que en Italia se ha dado un paso importante regulando la participación de padres, profesores y alumnos en los consejos escolares, pero es una forma de participación que no incide directamente en las verdaderas decisiones del sistema educativo italiano.

El caso italiano es, por tanto, un ejemplo típico de lo que se señalaba al principio. Si nos atenemos al estudio de las instituciones formalmente descritas en la Constitución, sin duda está bien incluido en el modelo que estudiamos, pero si nos atenemos al funcionamiento real podríamos decir que estamos ante un modelo centralizado con tendencia hacia la descentralización, tal y como ocurre en el caso francés. ¿Estamos entonces ante una constitución semántica que nada tiene que ver con la realidad? No, más bien estamos ante una constitución nominal o de aplicación parcial a la realidad. Es precisamente la implantación parcial de la administración regional la que nos invita a matizar su inclusión como modelo educativo. Lo incluimos como modelo intermedio porque, a diferencia del caso francés, tiene un respaldo constitucional que esconde en sí una virtualidad propia, una fuerza expansiva cuya realización no puede descartarse del todo en un futuro próximo; en realidad, el caso italiano ocuparía un puesto intermedio entre el modelo centralizado con tendencia hacia la descentralización y el modelo auténticamente regional, es decir, ocuparía un puesto intermedio entre el caso francés y el caso español.

Ya se hizo somera mención al principio de que España ha sido no sólo un país de fuerte tradición centralizadora, sino también de tendencias descentralizadoras no menos fuertes (recuérdese, por ejemplo, que en 1873 España estuvo a punto de tener una constitución federal). Esa larga tradición no debe olvidarse a la hora de explicar la Constitución de 1978, constitución que se inspira en parte en la de la II República de 1931, la que creó el Estado regional como forma intermedia entre el Estado unitario y el Estado federal.

El caso español es antitético del italiano por varias razones. En primer lugar, es un proceso dinámico que se produce inmediatamente después de promulgada la Constitución de 1978; así, mientras en Italia transcurrieron treinta años hasta que se produjeron los primeros trasposos, en España se producen prácticamente al día siguiente de promulgarse la Constitución (las primeras transferencias educativas, una de las más difíciles políticamente, comienza a efectuarse en 1981, es decir, tres años después de la Constitución). En segundo lugar, la Constitución española ha ido seguida de la publicación de los estatutos de autonomía (tantos como regiones o comunidades autónomas), que delimitan y precisan, junto con la Constitución, el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. En tercer lugar, es un proceso abierto a futuros cambios y modificaciones: los estatutos, por ejemplo, reconocen al Estado la potestad de dictar normas básicas de desarrollo de los preceptos constitucionales en materia de enseñanza, lo que supone que, en virtud de esta potestad legislativa del Estado, algunas competencias educativas pueden sufrir modificaciones o precisiones, ampliaciones o restricciones (un ejemplo de ampliación de competencias viene dado por la nueva ley de ordenación general del sistema educativo, aprobada en 1990, que ha reconocido a las comunidades la facultad de expedir títulos académicos, competencia que no tenían con las normas básicas anteriores). En cuarto lugar, aunque todas las comunidades autónomas tienen las mismas competencias, reconocidas por la Constitución y sus estatutos, no todas acceden al mismo tiempo (en la actualidad sólo siete de las diecisiete comunidades existentes has accedido a la plena competencia en materia de enseñanza).

Lo más significativo del modelo, sin embargo, es el reparto de competencias entre el gobierno central y las comunidades autónomas. Un examen de dicho reparto, a la luz de las claves fundamentales que estamos utilizando, indica que nos encontramos ante un modelo intermedio: el Estado se reserva las normas básicas sobre la ordenación general del sistema educativo, la regulación de las condiciones para la obtención de los títulos académicos y la fijación de una parte del currículo nacional; en cambio, las comunidades autónomas tienen autoridad plena sobre todos los centros docentes, profesores y alumnos, expiden los títulos académicos, supervisan o inspeccionan el subsistema educativo que se les ha transferido y gozan de una amplia autonomía financiera. Quizás sea importante destacar que la ley de 1990, anteriormente citada, atribuye al Estado la fijación del currículo nacional básico, siendo competencia de las comunidades autónomas completar este currículo de acuerdo con sus propias necesidades. A estos efectos, el currículo nacional básico en ningún caso requerirá más del 55 por 100 del horario escolar en el caso de las comunidades autónomas que tienen lengua propia distinta del castellano (Baleares, Cataluña, Galicia, Comunidad valenciana y País Vasco), y del 65 por 100 para aquellas que no la tengan.

Del examen del reparto competencial se deduce que las competencias que el poder central se ha reservado son importantes desde el punto de vista de las decisiones básicas que afectan a un sistema educativo. Por ello, la fórmula española está lejos de los Estados federales donde el poder central apenas tiene competencias en educación. Pero, por otra parte, el caso español, desde el punto de vista de la descentralización, no supone la existencia de medidas meramente correctivas del poder central, medidas puramente desconcentradoras: el Estado ha suprimido sus *direcciones provinciales* en las comunidades autónomas que ya han recibido sus transferencias, ha traspasado a todas las autoridades autonómicas todo el profesorado y todos los centros docentes —incluidas las universidades—, ha transferido en su totalidad la *inspección técnica*, ha dado amplia intervención a las regiones en la delimitación del currículo nacional, ha traspasado la competencia relativa a la expedición de títulos académicos y ha otorgado autonomía financiera a las comunidades mediante los procedimientos previstos especialmente en la Constitución. Diríamos que el caso español supone una cuasi total descentralización administrativa y una parte significativa de descentralización política. La descentralización administrativa no es total porque el Estado sigue conservando algunas, muy pocas, competencias en las comunidades autónomas (por ejemplo, la administración de los centros docentes extranjeros radicados en las comunidades). La descentralización política es significativa porque las comunidades, respetando las normas básicas del Estado, tienen amplia potestad legislativa, lo que, unido a la autonomía financiera, permite a las comunidades la adopción de políticas educativas diferentes, distintas incluso a las del gobierno central.

Pero quizás lo más interesante del caso español es que a pesar de haber sido un país de una fuerte tradición centralizadora, el modelo esté funcionando realmente (la séptima transferencia, la que corresponde a Navarra, se culminó en septiembre de 1990). Ciertamente, el modelo funciona no sin tensiones entre el gobierno central y los gobiernos de las comunidades autónomas, en parte por la tensión inevitable que existe siempre entre las fuerzas centrífugas y centripetas

de un país, en parte por cierta ambigüedad de las leyes descentralizadoras que ha motivado múltiples conflictos ante el Tribunal Constitucional (obviamente, el poder central tiende a dar una interpretación restrictiva de dichas leyes, mientras que las comunidades autónomas se inclinan siempre por una interpretación expansiva). La tentación centralizadora, sin embargo, sigue presente. Y lo está no sólo en el Ministerio de Educación y Ciencia, sino también en los gobiernos de las comunidades autónomas que han reproducido en su esfera territorial los modelos centralizados de la Administración del Estado, dando escasa o nula participación a las demás comunidades territoriales que se integran en el mismo ámbito regional —provincia y municipio—.

Queda como incógnita del modelo saber como funcionará cuando se haya realizado la transferencia de servicios educativos a las diez comunidades restantes, proceso que culminará posiblemente en esta década. En este sentido hay que decir que las fórmulas de coordinación y cooperación previstas hasta el momento son pobres y de escaso funcionamiento (el gobierno central no se ha preocupado demasiado de este problema al poder ejercer aún toda la competencia sobre parte del territorio nacional). De estas fórmulas sólo merece destacarse la Conferencia de Consejeros de Educación de las Comunidades Autónomas, presidida por el ministro de Educación, organismo de influencia alemana pero que carece del vigor institucional y de la repercusión del modelo en que sin duda se inspira (por otra parte, hasta el momento no ha sido objeto de regulación).

5. EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN FEDERAL

Los Estados federales ocupan un lugar minoritario en el concierto mundial. Más aún, dentro de ellos, no todos los Estados tienen una constitución normativa, es decir, no siempre la organización y atribuciones de los poderes previstos en la carta fundamental coinciden con la práctica política. Nosotros vamos a limitarnos ahora a examinar el tipo de descentralización que se da en los Estados federales con constituciones normativas, y, dentro de ellos, sólo a aquellos Estados federales cuya descentralización se agota básicamente en los Estados miembros. De este modo, siguiendo con la metodología de los tipos ideales, después de haber analizado los países de régimen centralizado pero con tendencias descentralizadoras, y los que han dado un paso importante en el camino de la descentralización —modelo intermedio—, daríamos otro paso más en la construcción de los tipos ideales para explicar la situación de aquellos países que poseen un grado mayor de descentralización, no sólo porque han dotado a unos entes territoriales de autonomía, sino también de cierta soberanía.

En este modelo, los entes territoriales que han visto reconocer su condición estatal en la Constitución federal han conseguido también que se les atribuya la educación prácticamente en exclusiva. Pero, por otra parte, son países en los que la educación aparece centralizada en los Estados miembros, sin que las demás comunidades territoriales tengan un papel importante en los asuntos educa-

tivos. Habría, pues, una descentralización por arriba –el gobierno central, la Federación carece de competencias constitucionales en la educación– y una centralización por abajo –los distritos y comunas carecen de competencias decisorias en la enseñanza–. No obstante, esta no es una solución estática. Las fuerzas centrípetas, aquellas que tratan de robustecer el poder de la Federación, no han cesado de aumentar, del modo que sea, las competencias educativas del gobierno de la nación, sin que se pueda decir lo mismo respecto de las fuerzas centrifugas de las comunidades territoriales inferiores, a las que les resulta difícil aumentar sus competencias.

Responden a este modelo, por ejemplo, Australia o la República Federal Alemana (de los países iberoamericanos federales –Argentina, Brasil, México y Venezuela– parece que es Brasil el que más ha avanzado en el camino de la descentralización federal). A veces se incluye también Suiza que, sin embargo, no parece que responde a un modelo más descentralizado y por ello más complejo. Pero, sin duda, es la República Federal Alemana quien de todos ellos constituye hoy un paradigma (no entramos ahora en la repercusión que tendrá en un futuro inmediato de unificación alemana y la posible reconversión o no, del sistema educativo de la fenecida República Democrática Alemana).

En el caso alemán, es la misma constitución, la Ley Fundamental de 1949, la que reconoce a los *Länder* o Estados miembros la soberanía en materia de enseñanza y de cultura, soberanía que los Estados guardan celosamente. La realidad también confirma las previsiones constitucionales: la aplicación de las claves fundamentales que estamos manejando da una respuesta positiva a todas ellas si las relacionamos con los *Länder*. En efecto, los Estados miembros ordenan el sistema educativo de su territorio, regulan y expiden los títulos académicos, establecen el currículo, supervisan y financian el sistema. El punto clave se encuentra ahora en la relación entre el *Land* y las autoridades locales de su territorio. Se puede decir que es la norma general, de acuerdo con una tradición establecida en los siglos XIX y XX, que «las cuestiones externas» a la escuela son competencia de las autoridades locales (construcción de centros docentes, su mantenimiento y su equiparación), mientras que las cuestiones internas están reservadas a los *Länder* (estructura del sistema educativo, organización escolar, programas de estudio, selección, formación y retribución del profesorado, control, etc.). Es decir, que las autoridades locales no tienen participación alguna en las decisiones básicas, propias de los Estados miembros, a pesar de que realizan una importante aportación financiera respecto de las llamadas «cuestiones externas». En síntesis, el modelo alemán presenta una gran descentralización en los *Länder* por parte de la Federación o poder central y una gran centralización si se examina el problema desde la perspectiva de las comunidades locales.

Pero incluso la descentralización operada en los *Länder* por la Ley Fundamental de 1949 no es tampoco una situación estática. No lo es porque la tendencia centrípeta que representa el poder central, el poder de la Federación, no ha dejado de presionar sobre los Estados miembros para asumir competencias (tendencias que, como sabemos, se revela en todos los Estados federales práctica-

mente desde su fundación). El camino recorrido por las fuerzas centrípetas lo evidencia con creces:

- a) antes incluso de que la Alemania occidental tuviera su constitución política, los ministros de Educación de las diversas zonas de ocupación se reunían formalmente para resolver problemas de coordinación, creándose en 1948 un secretariado permanente;
- b) en 1949 se pone en marcha la Conferencia Permanente de Ministros de Educación, con una estructura orgánica muy desarrollada (un pleno, una mesa directiva, un presidente, comisiones y un secretario general). Aunque nace como organismo de coordinación de las diversas políticas educativas, es también, sin duda, un instrumento que trata de evitar una excesiva descentralización;
- c) en 1953 se crea el Comité Alemán de Educación y Cultura, integrado por un grupo de expertos independientes, con la misión de formular recomendaciones y elaborar informes. Que el Comité era sensible a la preocupación de determinados sectores de la población ante la creciente diversidad del sistema educativo alemán lo muestra su trabajo más importante, el que dió a luz en 1959 con el título de «Plan de conjunto para la transformación y unificación de la enseñanza». El Comité desapareció en 1964;
- d) en 1965 se crea el Consejo Alemán de Enseñanza, integrado ahora por autoridades educativas, profesores y destacadas personalidades, con una finalidad parecida a la del Comité desaparecido en 1964;
- e) en 1969 se aprueba una enmienda constitucional que reconoce a la Federación el «derecho a dictar normas básicas» en cuanto a «los principios generales de la enseñanza superior», así como la posibilidad de cooperación con los *Länder* en materia de planificación educativa;
- f) en el mismo año de 1969 se crea el Ministerio federal de Educación y Ciencia con atribuciones muy delimitadas y precisas —fundamentalmente relativas a la enseñanza superior o universitaria—, pero pronto el gobierno central mantendrá una interpretación extensiva de estas atribuciones. Fruto de la labor del ministerio federal han sido la ley general Universitaria, la ley de Enseñanza a Distancia y la ley de Promoción de Puestos de Aprendizaje;
- g) en 1970 se establece una Comisión Federación-Estados para la Planificación Educativa y la Promoción Científica cuyo principal fruto ha sido el famoso «Plan Global de Educación», que encierra en sí un plan de desarrollo educativo y unas directrices comunes hasta 1985. No debe de omitirse aquí que dicho plan ha encontrado serios obstáculos para su realización.

Si hemos pormenorizado el proceso en el que se manifiestan las tendencias centrípetas es porque nos parece paradigmático para las relaciones, siempre di-

fáciles, entre el poder central y los poderes de las demás comunidades territoriales. La tensión entre la uniformidad y la diversidad se hace quizás más patente cuando se ciernen sobre el sistema educativo. De una parte, los Estados miembros son lógicamente muy celosos de sus competencias, pero, de otra, tienen que hacer frente a las inquietudes de amplios sectores de población que no desean una diversidad que promueva sistemas escolares muy distintos con los subsiguientes problemas de convalidaciones de títulos académicos, diferencias importantes en los currículos, diversas edades de acceso a los niveles educativos, etc.. Los Estados miembros saben que, a la postre, estas divergencias pueden dificultar de hecho la libertad de circulación dentro de la nación y que su acentuación puede poner en peligro la necesaria cohesión nacional. Por su parte, el poder central, que tiene la responsabilidad de garantizar la igualdad básica de todos sus ciudadanos, no puede permanecer ajeno a las dificultades de todo tipo que surgen cuando conviven dentro de un mismo territorio nacional sistemas educativos muy dispares. Esta tensión explica que con relativa frecuencia salga a la palestra pública el tema de la reforma de la Ley Fundamental a fin de reforzar los poderes de la Federación. En esos momentos los problemas que se discuten son casi siempre los mismos: conveniencia de unificar la duración de la escolaridad obligatoria, necesidad de homogeneizar el tránsito de la enseñanza primaria al primer ciclo de la enseñanza secundaria —y de éste al segundo ciclo—, validez de los títulos en toda la nación, contenidos básicos de la formación profesional, etc.

No obstante, estos problemas tratan de resolverse normalmente sin acudir a fórmulas políticas, no siempre posibles, como sucede con la reforma constitucional. En efecto, los países incluidos en este modelo suelen arbitrar fórmulas de coordinación y de cooperación. Sin embargo, la coordinación suele ser vista con recelo por los Estados miembros, aunque se cubra con el manto de la planificación, porque temen que debajo de esas técnicas se oculte la libertad centrípeta del poder central (lo que explica, en el caso alemán, las dificultades, por ejemplo, del Plan Global de Educación). Por otra parte, las técnicas de cooperación no se han desarrollado lo suficiente, quizás porque resulte difícil cooperar cuando en el fondo de las cosas late un conflicto de poderes, o, en el mejor de los casos, una distinta interpretación de lo que se considera el interés general de la nación.

6. EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN FEDERAL Y COMUNAL

Existen pocos países en los que funcione realmente una estructura federal que otorgue plenas competencias a los Estados miembros y, al mismo tiempo, facilite o permita una descentralización en otras entidades territoriales más pequeñas. Constituye un fenómeno minoritario que haya países que tengan una auténtica tradición federal o que posean una fuerte tradición comunal, pero que aun en estas dos características es sumamente escaso, posiblemente porque pocos países, sin una larga tradición para ello, pueden asumir la triple tensión que representa este tipo de organización: la tensión competencial que se produce entre

las aspiraciones del Gobierno federal, las del gobierno de los Estados y las de las autoridades locales. Obviamente, no se trata sólo de una cuestión de tradición —en definitiva de una historia vivida juntos de una determinada manera—, sino también de tener una constitución y una praxis políticas que avalen o posibiliten esta forma de descentralización federal y comunal. A este respecto, pensamos que hay dos países, Suiza y los Estados Unidos de América, que pueden simbolizar todas las características de este modelo.

No es muy usual ocuparse de Suiza como modelo, ni siquiera entre los estudiosos de la educación comparada, salvo algunas referencias generales. Quizá porque se considere que en cada cantón, en cada Estado miembro de la confederación, la realidad escolar es distinta, sin que existan normas generales de ámbito nacional. Por eso suele afirmarse que Suiza no posee un sistema educativo sino veintiséis sistemas educativos, tantos como cantones. Sin embargo, por debajo de esa heterogeneidad, complicada por la existencia de competencias educativas en las comunas o municipios, puede observarse la presencia de unos principios generales que informan el sistema educativo suizo.

EL primer principio que debemos destacar es que, como a veces se ha indicado, la educación es en Suiza una cuestión de Estado fruto de un doble pacto: un pacto constitucional que reconoce la soberanía de los cantones en materia de enseñanza y un pacto social que reconoce la contribución de la escuela a la identidad nacional suiza. Aunque ambos pactos operan de modo latente y continuo, a nosotros sólo nos interesa ahora ocuparnos del primero.

El pacto constitucional arranca de 1815, cuando los cantones suizos se unieron en una confederación de carácter contractual que exigía la unanimidad para la toma de decisiones. En 1848, después de una guerra civil, una nueva constitución política transformaba la confederación en una federación donde las decisiones se tomarían por mayoría (perteneció a la singularidad suiza, y a su espíritu de pacto, el hecho de que formalmente sigan manteniendo la denominación de Confederación cuando *de iure* es una federación desde hace más de un siglo). La Constitución actual data de 1874, aunque haya sufrido más de noventa revisiones, muchas de ellas relativas a la educación.

El segundo principio general estriba en las características del reparto constitucional de competencias educativas y su triple nivel de atribución:

- a) competencias de la Confederación: la Constitución de 1874 sólo atribuía competencias a la Confederación en el nivel superior o universitario, sin perjuicio de que ésta deba velar por el cumplimiento de las obligaciones educativas que tienen los cantones. Posteriormente, en sucesivas reformas constitucionales, se ampliaron las competencias de la Confederación, sobre todo por lo que respecta a la formación profesional y a los títulos académicos. No obstante, no existe en Suiza el Ministerio federal de Educación;
- b) competencias de los cantones: aunque la Constitución sólo les otorga competencia en el nivel de enseñanza primaria, tradicionalmente han ido

extendiendo su competencia a los demás niveles, incluido el universitario (lo que sin duda constituye hoy lo que los politólogos llaman una convención constitucional, es decir, un uso con fuerza similar a la de una norma constitucional). Los cantores reciben subvenciones de la Confederación para el desarrollo de sus competencias;

- c) competencias de las comunas: aunque la Constitución federal helvética no contiene prescripción alguna al respecto, las constituciones de los cantones suelen establecer distintos grados de descentralización comunal o municipal. Generalmente las comunas tienen amplia competencia en la educación preescolar y en la educación obligatoria (la competencia puede abarcar, según los distintos cantones, desde la construcción de escuelas hasta la selección y administración del profesorado). En las grandes ciudades, las comunas suelen ser titulares de centros docentes de enseñanza secundaria, de formación profesional y de enseñanza artística. Finalmente, las comunas reciben subvenciones de los cantones para el desarrollo de estas competencias.

Se trata, pues, de una descentralización a tres bandas, si bien el examen competencial de las claves fundamentales inclina la balanza a favor de los cantones: en rigor, tendríamos que decir que se trata de un modelo estrictamente federal, pero, en virtud de las leyes descentralizadoras dictadas por los cantones, este modelo es también, en no pequeño grado, comunal. Ello no quiere decir que no existan tensiones, especialmente por lo que se refiere a las relaciones del gobierno central y el gobierno de los cantones (con ello, Suiza, a pesar de su peculiaridad, rinde tributo a lo que es una constante de todos los Estados federales). La tendencia centrípeta, propia de los poderes centrales, también se ha manifestado aquí en diversas ocasiones, especialmente en 1973 cuando, al amparo de una opinión pública favorecedera de una uniformidad mínima, se intentó revisar la Constitución federal para establecer que «la enseñanza es de dominio común de la Confederación y de los cantones». Aunque esta enmienda fuera rechazada, el problema está lejos de haber sido resuelto, aunque tanto en el pasado como en la actualidad la coordinación ha sido siempre una cuestión a la que los cantones han sido especialmente sensibles.

La coordinación está asegurada por la Confederación Suiza de Directores Cantonales de Instrucción Pública. Creada en 1897, reúne a los ministros de educación de los diferentes cantones, y sus decisiones, aunque no son obligatorias, constituyen un compromiso para los respectivos cantones. Precisamente es esta conferencia permanente la que dió a luz en el año 1970 al Concordato sobre la coordinación escolar, una «institución intercantonale de derecho público» que regula la relación entre los cantones y entre éstos y la Confederación. Entre otras cosas de interés, el Concordato estableció unas normas comunes de obligado cumplimiento para todos los cantones, relativas a la edad de entrada en el nivel de educación primaria, a la duración de la escolaridad obligatoria, a la duración de la educación secundaria y a la fecha de inicio del curso académico.

El caso de los Estados Unidos de América resulta más conocido. Pero también aquí la primera impresión es la de una extraordinaria variedad, a veces

muy próxima al caos. Ello es así porque no sólo hay tantos sistemas educativos como Estados miembros de la Federación, sino también tantos como comunidades locales existen. De ahí que algún autor haya hablado de una constelación de sistemas educativos, de una pluralidad que es no sólo cuantitativa, sino también cualitativa. Sin salirnos del tema que nos ocupa, podemos registrar, por ejemplo, que la ciudad de Nueva York tiene un sistema educativo altamente centralizado, mientras que el Estado de Nueva York se divide en más de quinientos distritos, todos ellos dotados de una notable autonomía.

Estamos, pues, ante una diversidad de sistemas. Pero por debajo de esta diversidad podemos constatar la existencia de tres instancias de poder que, de un modo u otro, deciden en materia de educación.

La primera instancia es la que constituye el Gobierno federal. Ciertamente, la Constitución estadounidense no atribuye poder alguno a la Federación en materia de enseñanza. Más aún la enmienda décima otorga indirectamente esta competencia a los Estados miembros. Sin embargo, también aquí se manifiesta esa tendencia centrípeta propia de los poderes centrales, hasta el punto de que una de las características de este modelo es precisamente el creciente intervencionismo de la Federación en ésta y en otras materias.

Aunque en 1867 se creara la Oficina Federal de Educación con fines muy delimitados de información y asesoramiento a los Estados, la Oficina fue progresivamente accediendo a mayores responsabilidades a través de las subvenciones a los Estados, la administración de programas federales y la prestación de servicios. Este intervencionismo se hizo especialmente visible después de la segunda guerra mundial, culminando en 1979 con la transformación de la Oficina en un ministerio federal, el Departamento Federal de Educación.

La segunda instancia viene representada por los Estados miembros. La mayoría de las constituciones de estos Estados les atribuye expresamente la responsabilidad en el establecimiento, mejora y ordenación del sistema educativo. Aunque, como sabemos, la tradición de autonomía local de las comunidades básicas fue siempre muy fuerte en los Estados Unidos de América, también fue creciente el grado de intervencionismo de los Estados miembros, primero a requerimiento de las propias autoridades locales, cuyas demandas de financiación estatal las hacía cada vez más vulnerables, y, finalmente, por propia iniciativa de los órganos legislativos y de gobierno de los propios Estados (en la actualidad, es raro el candidato que en su campaña electoral para la proclamación de gobernador no incluya la educación en su programa).

Pero el peso fundamental del sistema educativo estadounidense recae sobre las comunidades locales, esto es, sobre las famosas juntas de distrito. Esta tradición de gestión y administración locales se remonta a la época colonial en que la lejanía de las autoridades metropolitanas obligaba a las pequeñas localidades a resolver sus problemas por sí solas. Esta tradición impulsó a los Estados al reconocimiento de la autonomía escolar de sus distritos, autonomía que va desde la libre contratación de profesores hasta la elaboración de sus propios planes de estudios, sin que quepa olvidar competencias tan importantes como el diseño ar-

quitectónico y la construcción de escuelas o la supervisión escolar. Fuerza es, pues, reconocer que el examen del caso estadounidense a la luz de las claves fundamentales presenta un grado mayor de descentralización que el suizo porque la autonomía de las autoridades locales es aquí mayor. Este caso presenta, posiblemente, el mayor grado de descentralización que puede permitirse una nación sin quebrar la cohesión interna de su organización política.

¿Qué decir, entonces, de los que creen que más que ante una constelación de sistemas estamos muy cerca de un caos? La verdad es que el entrecruzamiento de estas tres instancias —federal, estatal y local— no está exento de importantes interconexiones. Así, por ejemplo, una comunidad local puede contratar libremente al profesorado, pero solo puede hacerlo de entre aquellos que estén en posesión de la licencia que otorgan los Estados; un Estado puede pretender que los contenidos mínimos del plan de estudios de determinadas escuelas se ajuste a ciertos puntos que estima necesario, pero, a la vez, se verá obligado a insertar otros para beneficiarse de la financiación federal. Las mismas juntas de distrito que se autofinancian en gran parte (alrededor de un 40 por 100) tienen necesidad de acudir a la financiación del estado (que suele aportar hasta otro 40 por 100), siendo inevitable en último término acudir a la financiación federal. Posiblemente, las subvenciones federales y estatales, hayan sido el medio más eficaz para imponer cierta homogeneidad sin la cual no son posibles ni los sistemas educativos ni las organizaciones políticas.

7. EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN COMUNAL Y ACADÉMICA

Se ha dicho que en Francia la dirección de la educación la ejercen los funcionarios del Estado, en la URSS el comisario político, en Estados Unidos el pueblo —las juntas de distrito— y en Inglaterra los profesores. Esta consideración del caso inglés, sólo válida antes de la promulgación de la *Education Reform Act* de 1988, ponía de relieve un hecho singular: la descentralización en Inglaterra ha tenido su base no sólo en las autoridades locales, sino que ha llegado también hasta el interior de los centros docentes (hablamos de Inglaterra cuando en realidad tendríamos que hablar del Reino Unido: hay tres subsistemas educativos —el de Inglaterra y Gales, el de Irlanda del Norte y el de Escocia—, si bien no deberíamos olvidar que todos juntos totalizan una población de 56 millones de habitantes, de los cuales 47 pertenecen a Inglaterra; si a ello unimos la influencia ininterrumpida del espíritu inglés, se justifica que nos fijemos en el sistema educativo de Inglaterra como subsistema predominante).

No deja de ser también altamente significativo que durante el largo siglo XIX Inglaterra haya carecido de un sistema nacional de educación, a diferencia de los demás países europeos y americanos. Esto, sin duda, forma parte de la llamada peculiaridad inglesa.

En efecto, no es hasta la ley Balfour de 1902, la ley que crea las famosas *Local Education Authorities* —las LEAs—, que puede hablarse en Inglaterra de un sistema público de educación. Este sistema, basado fundamentalmente en las compe-

tencias de las autoridades locales, será consagrado por la *Education Act* de 1944 como «un sistema nacional administrado localmente». Pero, paradójicamente, en 1944 se crea también el Ministerio de Educación. La ley de 1944 trata ya de guardar un difícil equilibrio encomendando al nuevo ministerio la política nacional de educación y a las autoridades locales la ejecución de esa política. Ciertamente, del contexto de la ley se deduce que la autonomía de las autoridades locales permanece intacta, pero ello no impide constatar el ascenso de la tendencia centralizadora, nunca ausente del todo en la sociedad inglesa.

El Ministerio de Educación creado por la ley de 1944 era, sin duda, muy diferente a los demás ministerios europeos. El ministerio inglés no era titular de los centros públicos, no los administraba, no nombraba su profesorado, no determinaba los libros de texto, los métodos de enseñanza o el currículo. Estas funciones seguían correspondiendo a las LEAs que tenían plena competencia académica en todos los niveles educativos, salvo la educación universitaria, junto con otras relativas a la construcción de escuelas, incluidas las de nivel superior —se exceptúan las universidades que son autónomas—, las becas y ayudas a los alumnos, el transporte escolar, etc. No obstante, el poder central, como en los otros modelos que hemos examinado, ejerció una gran influencia mediante una intervención cada vez mayor en la financiación de los gastos locales, bien por medio de la subvención global —*el Rate Support Grant*— para gastos corrientes (distribuida mediante una negociación con las autoridades locales), bien por medio de subvenciones específicas.

Pero, como sabemos, el grado de descentralización existente en Inglaterra no acababa en las autoridades locales. Estas descargaron siempre buena parte de sus responsabilidades en los centros docentes, es decir, en los directores escolares y en el profesorado. La élite docente intervenía, pues, en los programas y planes de estudio, en la elección de los libros de texto, en los criterios de evaluación, en la organización escolar, en los asuntos de disciplina, etc. Lo cierto es que a la amplia autonomía de las autoridades locales había que añadir la no menos amplia de los centros docentes.

Sin embargo, a medida que aumentaba la complejidad del sistema educativo aumentaba también la labor ministerial, posiblemente por esa necesidad propia de los sistemas descentralizados de establecer criterios básicos que impongan una mínima uniformidad al sistema. Así iban apareciendo normas básicas para la construcción de centros docentes, para la formación del profesorado y para su titulación, para la unificación de los sueldos de los profesores, para las subvenciones, para evitar discriminaciones importantes, etc. La culminación de esta carrera uniformadora ha sido la *Education Reform Act* de 1988.

La ley de 1988, con independencia de las razones que le asistan, ha supuesto un rudo golpe a la descentralización. Es cierto que la sociedad inglesa clamaba por una reforma de la vieja ley de 1944, insuficiente para proceder a la actualización del sistema educativo inglés, pero esta puesta al día ha traído un cambio radical en la distribución de competencias entre el poder central y las autoridades locales, reforzando en grado sumo la autoridad de la Secretaría de Estado de

Educación y Ciencia y recortando seriamente los poderes de las autoridades locales, de las famosas LEAs.

La ley de 1988, una ley desusadamente larga, muy detallada y sumamente prescriptiva, autoriza al poder central para la ejecución de las múltiples normas que contiene, establece un currículo nacional para todos los niños desde los cinco hasta los dieciséis años, impone unos controles regulares en diversas etapas de la educación primaria y secundaria, y, lo que no ha pasado inadvertido, ofrece a las juntas de gobierno de los centros docentes (elegidas por los padres, profesores y representantes de la comunidad local) la posibilidad de deshacerse de la tutela de las LEAs y pasar a ser financiados directamente por las autoridades del Estado. No parece una exageración decir, como se ha dicho, que las autoridades locales pueden convertirse en meros agentes del poder central.

La creación de un currículo nacional no es, por otra parte, una novedad que irrumpa bruscamente en la vida escolar inglesa. Desde hacía muchos años la inexistencia de un currículo básico, aceptado por todos, era sumamente criticado por amplios sectores de la sociedad inglesa, incluidos padres de alumnos y expertos en la materia. Un primer paso importante fue el establecimiento en 1965 del *General Certificate of Education* y la generalización a todos los alumnos en el curso 1981/1982 de un «common system of examinations». El último paso, previo a la ley, sería la publicación de un documento gubernamental en 1987 —*The National Curriculum 5-16: a consultive document*— que predeterminaría lo que iba a ser el currículo nacional en la ley de 1988.

El documento establecía un currículo prescriptivo para todos los alumnos, basado en la distinción entre materias esenciales —el inglés, las matemáticas y las ciencias— y materias básicas —historia, geografía, tecnología, música, arte, educación física y, en la secundaria, una lengua extranjera—. Establecía además que entre el 30 y el 40 por 100 del tiempo lectivo debería ser dedicado a las materias esenciales y que éstas y las materias básicas deberían ocupar el 80 al 90 por ciento del horario escolar (en el debate parlamentario se rebajó esta pretensión, estableciéndose en la ley que las materias esenciales y básicas ocuparían al menos el 70 por 100).

A la vista de la ley de 1988, ¿qué se puede decir de la descentralización educativa en Inglaterra?, ¿podemos seguir incluyendo el caso inglés en el modelo que siempre le ha caracterizado de descentralización local y académica? Quizás sea pronto para saberlo. Un famoso comparatista inglés ha dicho que esta ley es un cataclismo para la educación inglesa, sobre todo para el reparto de poder entre las autoridades centrales y las autoridades locales. Lo cierto es que dada la brusca alteración que supone, la situación actual sólo puede calificarse de extraordinariamente confusa. Por otra parte, el currículo nacional no ha dejado de suscitar críticas entre profesores y educadores. Incluso el nuevo ministro de Educación, Kenneth Clarke, ha considerado que el currículo era demasiado rígido y ha propuesto aplicarlo sólo para las edades 5-14, quedando le tramo 14-16 a la discrecionalidad del centro docente y del alumno. No sería, pues, inusual una adaptación de la ley a la realidad inglesa, fuertemente instalada en el modelo de descentralización que todos hemos conocido. Pero, en cualquier caso, es bastante

probable que el modelo inglés deje de ser uno de los elementos que constituyan lo que se ha llamado desde hace siglos la peculiaridad inglesa.

8. RECAPITULACIÓN FINAL

Posiblemente la conclusión más relevante de este estudio es que no hay modelos buenos o malos de descentralización, sino modelos producto de un conjunto de factores que inciden resueltamente en la manera de organizar un sistema educativo. Nosotros nos hemos detenido especialmente en los factores históricos y políticos porque probablemente son los más relevantes, los que más condicionan, en un sentido u otro, la organización de la vida de un pueblo, de la cual la educación es una parte. Sin subestimar, pues, otros factores, parece empíricamente comprobado que la tradición y las formas de organización política son decisivas a la hora de determinar cómo se va a organizar la educación. No es posible, por ejemplo, que en una organización férreamente centralizada florezcan bien formas auténticamente descentralizadas; a veces ni siquiera es viable la aparición de tendencias de este signo. Tampoco parece posible cualquier implantación brusca de un modelo organizativo, aunque en su país de origen haya dado espléndidos frutos, si carece de la adecuada base social y política sobre la que echar raíces.

Por otra parte, la experiencia de múltiples países que se han adentrado por la senda de la descentralización nos enseña que no podemos hablar tampoco de organizaciones centralizadas o descentralizadas como modelos puros, sino que dentro de aquellas hay un grupo importante de pueblos que ensayan diversas fórmulas de descentralización, tanto más numerosas si tomamos el término en un sentido amplio, mientras que dentro de éstas existen diversos grados y diversos tipos de descentralización. No hay, pues, modelos puros, y no hay uniformidad ni dentro de la centralización ni dentro de la descentralización.

En tercer lugar, la organización de la educación, como la organización política de los diferentes países, no es algo que se determine de una vez para siempre. Aunque la organización de la educación se regule incluso en la Constitución, no puede olvidarse que las constituciones se reforman con el paso del tiempo. Y aunque la tradición avale una forma centralizada o descentralizada, las tradiciones no son tampoco bloques monolíticos, sino un conjunto de pautas, creencias y costumbres que muchas veces alimentan en su seno a sus contrarios. Es decir, que posiblemente no se pueda hablar de tradición, sino de tradiciones, algunas más pujantes que otras. El caso inglés, que todos hemos conocido siempre como un modelo casi imperturbable, ha demostrado que también él se somete a las leyes de la vida, dominada por el sentido de la permanencia pero también por el del cambio. Para decirlo en otras palabras, un país puede estar organizado por formas centralizadas o descentralizadas... hasta que deja de estarlo. Todo depende de la relación, equilibrada o no, de las fuerzas centrífugas y centrípetas obrantes en su seno.

A este respecto, no deja de ser significativo la pugna, a veces soterrada, pero siempre latente, de las fuerzas centrífugas y centrípetas que operan en todo modelo organizativo, incluidos, como hemos visto, los modelos educativos. Hasta los países con una tradición varias veces centenaria de organización centralizada —recuérdese el caso francés— ve nacer en su interior tendencias descentralizadoras, y, a la inversa, países como el caso estadounidense, de fuerte tradición federal y comunal, ven ascender con fuerza tendencias centrípetas. La tensión centralización *versus* descentralización nunca es estática, incluso en países que parecían fijados desde hacía siglos en una forma determinada.

Una cuarta consideración nos llevaría de nuevo a lo que se decía al comienzo de este documento: el problema de la descentralización no es nunca un problema abstracto, algo que los pueblos eligen teniendo cuenta de los pros y los contras, las ventajas y los inconvenientes, los aspectos de eficiencia o los de conveniencia. La descentralización es fundamentalmente una opción política, bien porque se quiera acceder a formas rigurosas de descentralización —de cesión de poder por parte del gobierno central—, bien porque se trate de medidas correctoras de la centralización —medidas de desconcentración o de delegación—. En el primer caso el camino obligado es el de la reforma constitucional o el de la aplicación real de los mecanismos constitucionales favorecedores de la cesión de competencias; en el segundo, más propio del campo administrativo, las medidas correctoras no podrán remontar la oposición de las fuerzas centrípetas si detrás de ellas no existe una auténtica voluntad política. La historia de este siglo está llena de ejemplos de uno y otro signo.

I N F O R M E S

EL SISTEMA EDUCATIVO EN LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA (IV)

GRUPO DE TRABAJO «INFORME EDUCATIVO» DEL INSTITUTO MAX-PLANCK
DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA (*)

4. LA FORMACIÓN PROFESIONAL

4.1. *El aprendizaje como elemento clave de la formación profesional*

Cuando en la República Federal se habla de la formación profesional de los jóvenes se piensa por lo general en ese tipo concreto de formación denominada tradicionalmente «aprendizaje», y desde los años ochenta también «formación en el sistema dual»; es decir, en la capacitación para una profesión oficialmente reconocida, que se caracteriza por la combinación de la empresa y de la escuela como lugares simultáneos de instrucción. Y efectivamente, esta modalidad reviste hasta el día de hoy una importancia capital en la formación profesional de la población de la República Federal: según una encuesta representativa realizada en 1985-1986 por el Instituto Federal para la Formación Profesional, en la que se preguntaba por su actividad laboral y su trayectoria educativa y profesional, el 67 por 100 de la población activa respondió que había recibido una instrucción profesional en forma de aprendizaje. En dicho porcentaje quedaban incluidas también personas en activo que, una vez terminado el aprendizaje, habían continuado su formación en una escuela superior o perfeccionado su aprendizaje adquiriendo la cualificación de técnico especialista, maestro, perito industrial u otros grados similares, así como aquellas que, *antes del aprendizaje*, habían recibido otro tipo de formación profesional. La existencia de estas combinaciones ya es de por sí motivo suficiente para considerar el aprendizaje como la «médula» de la formación profesional en la República Federal, y ello no sólo por su importancia cuantitativa, sino también porque sobre él se cimentan muchas otras cualificaciones profesionales. A diferencia de la capacitación profesional dentro de la empresa, típica de la mayoría de países europeos,

(*) Miembros del grupo: Jürgen Baumert, Jochen Fuchs, Diether Hopf, Helmut Köhler, Beate Kraus, Lothar Krappmann, Achim Leschinsky, Jens Naumann, Peter Martin Roeder, Luitgard Trommer.

el aprendizaje alemán no es una formación por un callejón único, sino que introduce en una amplia gama de posiciones profesionales que van desde las actividades subordinadas y de escasas perspectivas en la artesanía, en la industria, en el comercio y en los servicios, hasta los niveles superiores —alcanzables en parte tras recorrer los correspondientes peldaños de perfeccionamiento— de las funciones directivas en la economía privada. Por un aprendizaje han pasado no sólo panaderos, ebanistas, vendedoras y auxiliares técnicos sanitarios, sino también obreros especializados, maestros industriales, técnicos y, a menudo, ingenieros antes de cursar estudios superiores en una Universidad. El aprendizaje constituye de este modo un sustrato común de experiencia para un círculo muy extenso y de actividades de lo más diversas de personas: lo mismo para obreros industriales que para empleados administrativos, tanto para directivos como para sus colaboradores de rango inferior.

Que el aprendizaje representa algo así como la columna vertebral del sistema de producción alemán se echa de ver también en comparación con el extranjero. Como ejemplo paradigmático se expone en la Tabla 4.1 la cualificación profesional del personal directivo de tres empresas químicas en Francia, en Gran Bretaña y en la República Federal, respectivamente, comparables entre sí por razón tanto de su producción como de su equipamiento técnico. Cada una de estas empresas tiene una plantilla de alrededor de 2.600 trabajadores; los datos ofrecidos se refieren en cada caso a la cualificación profesional más alta del cuadro ejecutivo partiendo del nivel de maestro hacia arriba. Entre las grandes empresas químicas resulta relativamente fácil establecer dicha comparación porque sus instalaciones técnicas son prácticamente idénticas, no importa en qué lugar del mundo se hallen. A pesar de ello, también en este caso se ponen de manifiesto claras diferencias en lo que atañe a la estructura del personal, a la organización del trabajo y, lo que más interesa en este ejemplo, al perfil cualificativo del personal directivo. Dos cosas saltan de inmediato a la vista: primero, que comparada con la de los otros dos países, la proporción de ejecutivos con una titulación universitaria es en la República Federal extraordinariamente baja; segundo, la homogeneidad de la cualificación profesional de los cuadros directivos inferior y medio en la empresa alemana. Todos los certificados de formación profesional nombrados aquí tienen por base el aprendizaje: lo mismo la graduación de maestro industrial o de técnico especialista que la de ingeniero superior. (El estudio se realizó en los años setenta, cuando prácticamente no había aún ingenieros diplomados que no hubiesen acabado un aprendizaje antes de iniciar sus estudios en una Universidad.) Dado que en la República Federal los trabajadores han recibido igualmente una formación profesional en forma de aprendizaje, existe un ámbito de cualificación profesional común que alcanza prácticamente desde el nivel jerárquico más bajo hasta el más alto dentro de una empresa.

La importancia del aprendizaje incluso ha ido aumentando en el decurso del tiempo: si se compara el perfil de cualificación de las generaciones más jóvenes de trabajadores con las anteriores, se pone de manifiesto que ha aumentado claramente no sólo el porcentaje de la población activa con una titulación universitaria (fenómeno que con la expresión placativa de «academización» ha desperta-

TABLA 4.1

Cualificación profesional del personal directivo en tres empresas químicas de Francia, de la República Federal y de Gran Bretaña, respectivamente (1)

	Francia	Porcentaje	República Federal	Porcentaje	Gran Bretaña	Porcentaje
Sin titulación profesional	19	Sin titulación profesional	3	Sin titulación profesional	42	
Formación profesional escolar (corta)	19	Aprendizaje	42	Aprendizaje	21	
Técnico especialista	8	Diploma de maestría, técnico especialista	30	Ordinary National Certificate del Londoner City and Guilds Instituts	4	
Formación técnica (larga)	12	Escuela de ingeniería	17	Higher National Certificate	8	
Escuela de ingeniería o similar	14					
Universidad, Grande École	36	Universidad, Escuela Técnica Superior	8	Universidad	8	
Total	108	Total	100	Total	83	

(1) Se preguntó por la titulación profesional más alta, incluyéndose a todo el personal directivo desde el nivel de capataz/maestro hacia arriba. Fuente: M. Maurice, A. Sorge y M. Warner, «Societal differences in organizing manufacturing units: A comparison of France, West Germany, and Great Britain». En: *Organization Studies*, 1, 1, 79 (1980).

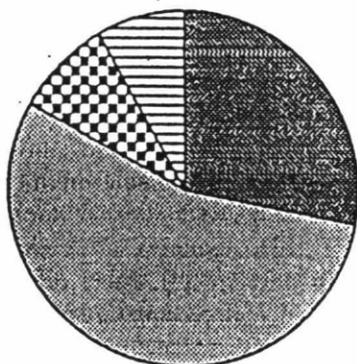
do la atención del gran público), sino también el de los profesionales que han concluido su formación con un aprendizaje. En el Cuadro 4.1, en el que se contrastan dos grupos de edad dentro de la población activa alemana, queda docu-

CUADRO 4.1

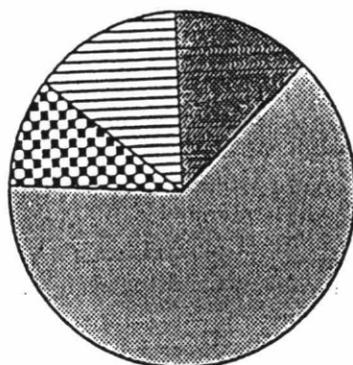
Estructura cualificativa de la población activa alemana en su conjunto y de la femenina en especial 1985-1986 (expresada en %)

Población activa total

edad entre 45 y menos de 55 años

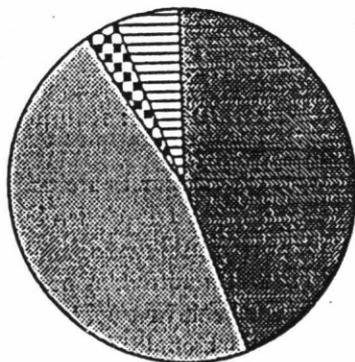


edad entre 25 y menos de 35 años

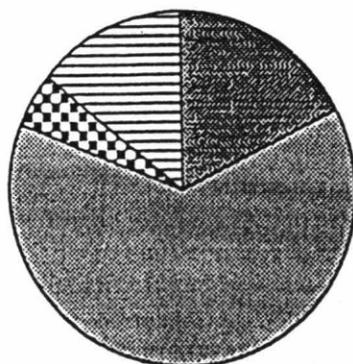


Mujeres en activo

edad entre 45 y menos de 55 años



edad entre 25 y menos de 55 años



■ sin cualificación
 ▨ cualificación en la empresa

▣ Escuela de especialización
 ▤ Escuela Técnica Superior/Universidad

mentado cuanto acabamos de decir. De él se desprende también, que los mayores cambios ocurridos en el terreno de la cualificación profesional de la población activa, tal como pone de relieve la comparación intergeneracional, hay que anotarlos prioritariamente en la cuenta de las mujeres. Es decir: éstas han dado no sólo un gran salto adelante en lo que atañe a su nivel general de educación, alcanzando o incluso superando a sus coetáneos masculinos, sino que también han recuperado mucho del terreno que habían perdido en lo que toca a la formación profesional. Así, por ejemplo, la proporción de mujeres en activo *carentes* de capacitación profesional ha disminuido sensiblemente. No obstante, también en este punto hay que verter algo de agua en el vino: medido sobre la base de las titulaciones formales, el nivel de cualificación de la población activa es en todos los grupos más alto que el de las personas profesionalmente inactivas, y esto vale de modo especial para las mujeres.

El aprendizaje no es, sin embargo, la única vía de formación profesional; también en las escuelas profesionales y Universidades se adquieren habilidades, aptitudes y conocimientos que, a juicio general, son imprescindibles para desarrollar una actividad profesional cualificada. Dado que el próximo capítulo de esta serie estará dedicado todo él a la Universidad, vamos a limitarnos en el presente a la formación profesional dentro del sistema dual y en las escuelas profesionales. El Cuadro 4.2 muestra cómo se insertan las distintas posibilidades de formación profesional dentro del sistema educativo global, a la par que ofrece una panorámica de las más importantes vías de formación y de acceso a la actividad profesional.

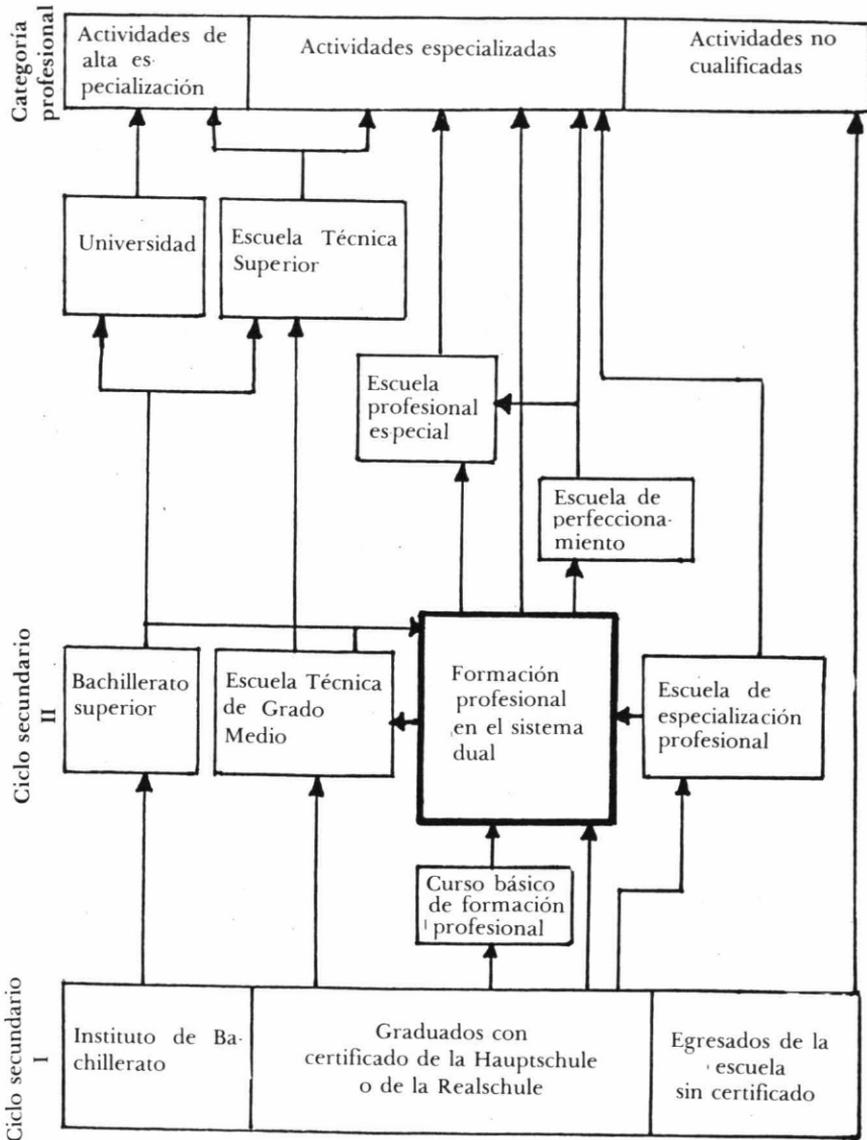
4.2. *El aprendizaje*

4.2.1. El aprendizaje y su marco jurídico-estructural

Lo característico de una formación profesional según el modelo de aprendizaje alemán es que la instrucción práctica en la empresa viene complementada con la enseñanza en la escuela profesional. Pero el acento principal de dicha formación recae en la empresa, y ello no solamente por razón de la distribución del tiempo. De ahí que se hable a menudo del aprendizaje como de una «formación en la empresa», en contraposición a la que se recibe en una escuela de especialización profesional. Los jóvenes que desean empezar un aprendizaje deben ocuparse ellos mismos de encontrar una plaza al efecto en una empresa. Ni la cantidad de puestos de aprendizaje existentes en total ni las profesiones en que están disponibles son cosas resultantes de unas determinadas medidas de previsión estatal o de una decisión política, sino que depende tanto de la estructura económica dada en un momento concreto como de la situación del mercado y de la correspondiente estrategia seguida por cada empresa. Así, pues, los jóvenes se encuentran a la hora de elegir una profesión con unos presupuestos establecidos por las leyes del mercado, en cuyo marco han de planificar y tratar de llevar a la práctica sus proyectos profesionales. Sólo después de haber encontrado un puesto de aprendizaje y firmado el contrato co-

CUADRO 4.2

Elenco de vías educativas y profesionales



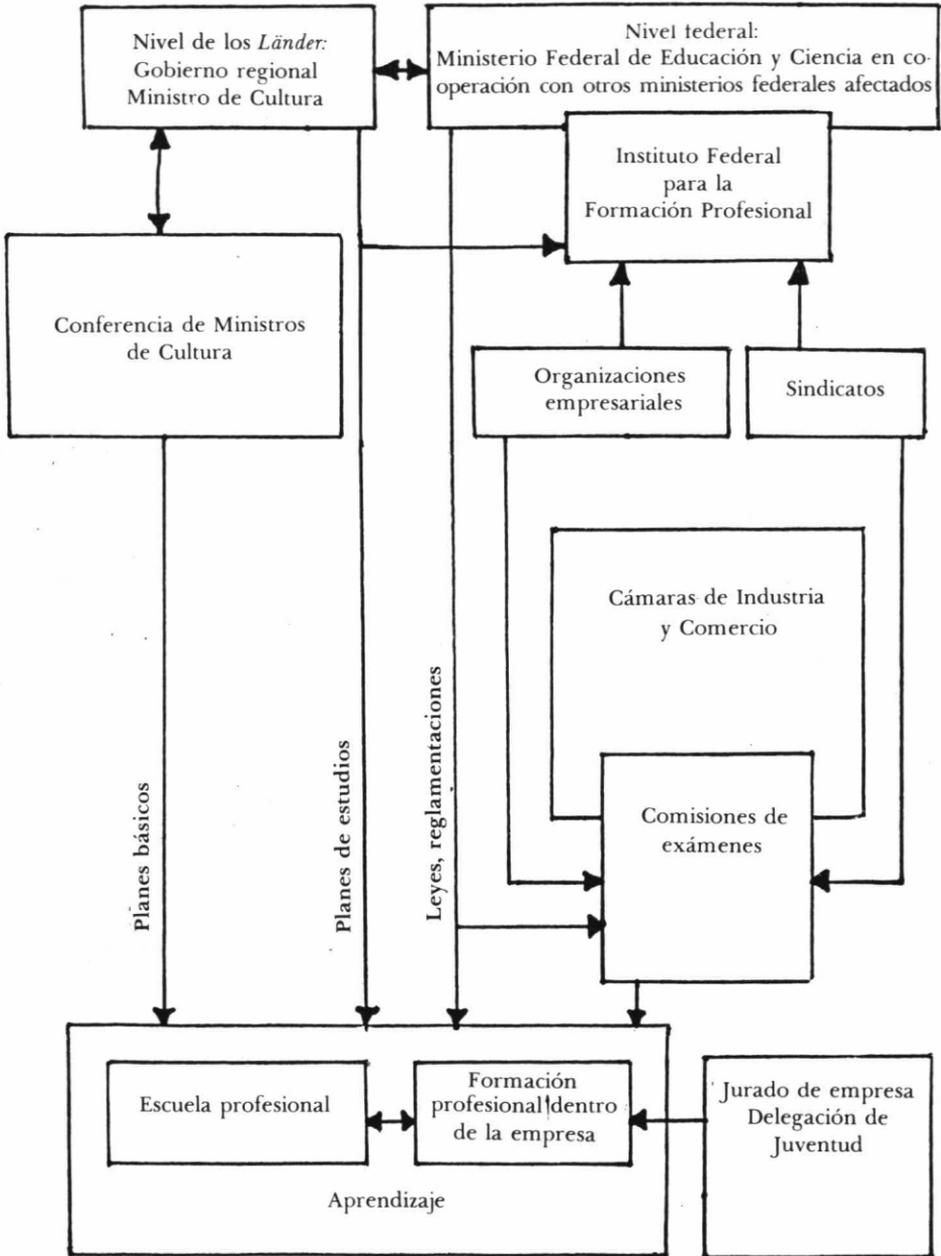
rrespondiente con una empresa queda decidido a qué escuela profesional y a qué curso asistirán, pues las escuelas de este tipo están organizadas en consonancia con los distintos grupos profesionales.

Esta complementación mutua entre escuela y empresa tiene una larga tradición en la teoría y en la práctica de la educación alemana. No obstante, el resultado de los renovados esfuerzos hechos durante las dos últimas décadas para perfeccionar el marco teórico y estructural de la instrucción tradicional no es todavía hoy ni tan sencillo ni tan transparente como pudiera hacer suponer el concepto de «sistema dual». Tras él se esconde de hecho un complicado reparto de competencias, que constituye algo insólito dentro del sistema educativo alemán, entre la Federación, los *Länder*, las empresas y sus órganos autónomos de administración, por un lado, y las organizaciones representativas de los patronos y de los obreros, por otro. Ello es causa de las enormes diferencias que presentan la formación profesional dentro de la empresa y la escolar en lo que toca a puntos como estatuto jurídico, titularidad, financiación y control, organización del cuerpo docente, status profesional y formación del profesorado y situación jurídica de los educandos.

De ahí que, cuando se califica el aprendizaje de instrucción «dual» o de «sistema dual», esta «dualidad» se refiere primariamente a la separación en dos *fueros jurídicos*: la formación dentro de la empresa sobre la base de un contrato de derecho civil y la formación en la escuela profesional sobre la base de unas normas de derecho público. A esta separación jurídica corresponde el desdoblamiento en los *dos lugares de formación*, la empresa y la escuela. Por lo demás, estos dos ámbitos aparecen caracterizados frecuentemente no sólo por diferencias «duales». Dentro mismo de la empresa se distingue a menudo entre «puesto de trabajo/proceso laboral y de producción», «taller-escuela/taller de aprendizaje», «oficina de prácticas» y «sala de cursillos» como lugares de formación profesional. A nivel de la *titularidad* hay que distinguir entre las empresas —en su mayoría privadas— como agentes encargados de la formación profesional no escolar y los centros de formación profesional como Instituciones estatales; existen talleres-escuela no vinculados a una empresa determinada, que se dedican a complementar la formación recibida dentro de la empresa en la que se realiza el aprendizaje y están a cargo, a menudo conjuntamente, de las organizaciones que intervienen en la vida económica, esto es, de cámaras, gremios, asociaciones profesionales y sindicatos (cfr. Cuadro 4.3). En consonancia con la soberanía cultural de los *Länder*, la escuela profesional depende del respectivo Estado federado, siendo creada por lo general a nivel de distrito. Los *sistemas jurídicos de reglamentación* se encargan también de definir las distintas áreas de competencia: la enseñanza en las escuelas de formación profesional es asunto de los Estados federados, mientras que el aprendizaje dentro de la empresa lo es de la administración federal. Por lo que a éste respecta, el marco normativo dentro del cual se desarrolla queda fijado tanto por el Estado como por los órganos autónomos de la economía privada; de la configuración práctica del mismo se encarga cada empresa en particular. Existen, finalmente, tres *sistemas de financiación* diferentes para la formación profesional dual: todos los costes derivados del aprendizaje en la empresa corren a cargo de las distintas empresas

CUADRO 4.3

Marco institucional de la formación profesional
en el sistema dual de aprendizaje



en que se realiza; los costes de la enseñanza en la escuela profesional son cubiertos conjuntamente por el correspondiente Estado federado (costes de personal) y la administración municipal, respectivamente, del distrito (esencialmente gastos materiales y de inversión); las escuelas-taller no vinculadas a una empresa en particular son financiadas por las respectivas instituciones titulares, en parte con las contribuciones de las empresas pertenecientes al gremio en cuestión, y en parte con las subvenciones que reciben de la Federación, de los *Länder* y del Instituto Federal de Trabajo. También las empresas autorizadas para impartir la formación profesional reciben subvenciones públicas, aunque en conjunto nada sustanciales. Por regla general sirven de aliciente para crear nuevos puestos de aprendizaje en el marco de programas especiales, por ejemplo, de promoción de la estructura económica regional o de capacitación e inserción profesional de determinados grupos de la población.

El hecho de que esta estructura resulte un tanto confusa a primer golpe de vista para los no entendidos se debe a que la formación profesional, tanto en su desarrollo externo como interno, no ha quedado marcada por la impronta de la política estatal y de la teoría pedagógica en igual medida que el moderno sistema escolar y universitario. Sus rasgos característicos de «sistema dual» no los adquirió el aprendizaje en Alemania hasta finales del siglo XIX y comienzos del XX. Sus raíces se remontan hasta el sistema de aprendizaje artesano típico de los gremios medievales con sus grados profesionales de «aprendiz-oficial-maestro». Y aunque sus esquemas tradicionales de instrucción cambiaron casi por completo en el curso de la revolución industrial, quedó —al contrario de lo ocurrido en Francia tras la Revolución de 1789— como arquetipo y modelo histórico de una cualificación profesional práctica, no académica, que más tarde sería adoptado y desarrollado por la industria.

Los centros de enseñanza profesional tienen sus precursores históricos en las escuelas de perfeccionamiento y capacitación profesional del siglo XIX. La idea de que la instrucción práctica, el mirar cómo se hacen las cosas e intentar luego hacerlas igual en el taller o en la oficina del «maestro de aprendices», precisa del complemento de una enseñanza sistemática aparece ya en un estadio relativamente temprano de la modernización económica en Alemania. Así, por ejemplo, la Ley Gremial del Gran Ducado de Sajonia-Weimar de 1821 ya contiene la disposición siguiente: «El patrón o maestro de aprendices... tiene la más estricta obligación de instruir y ejercitar al aprendiz en su oficio o en su arte, de darle la oportunidad de perfeccionarse en la escritura y en las operaciones de cálculo, de procurar que asista, si es que se dan en el lugar, a la escuela pública de dibujo y a las clases de matemáticas, así como a la escuela dominical y a la escuela especial de oficios artesanales, poniendo todo su empeño en que ninguna otra ocupación ajena le impida hacerlo así.» (Ley Gremial General del Gran Ducado de Sajonia-Weimar-Eisenach del 15 de mayo de 1831, § 37, citada según Stratmann/Schlüter 1982, p. 97).

Lo realmente notable en esta concepción de una enseñanza escolar paralela a la instrucción en una empresa es que, ya en el siglo XIX, se entendía que dicha enseñanza debía servir no sólo para ampliar y mejorar la educación general de

los aprendices (con un contenido predominantemente religioso), sino que se la consideraba como complemento necesario del aprendizaje de un oficio. La escuela de perfeccionamiento general, creada en el siglo XIX como institución adicional al aprendizaje realizado en casa y en la empresa del maestro de aprendices, tenía como fin primordial continuar la instrucción recibida en la escuela de primera enseñanza, perfeccionando los conocimientos adquiridos en materias de lectura, escritura y operaciones matemáticas. Sólo a comienzos del siglo XX empezó a desarrollarse a partir de esta escuela de formación general la escuela orientada hacia la *capacitación en un oficio*, hasta llegar a la actual *escuela de formación profesional*. Sin embargo, durante muchos años siguió sin ser obligatoria en todo el «Reich» alemán la asistencia a la escuela profesional. La formación profesional escolar tal como funciona hoy en día, esto es, como complemento absolutamente imprescindible de la instrucción dentro de la empresa, arranca de la legislación escolar promulgada en 1938. La idea de que el aprendizaje necesita del aditamento no sólo de una educación general, sino también de una enseñanza profesional impartida en la escuela pública, le resultaba del todo extraña al maestro de aprendices tradicional en la industria y en el comercio, que no veía ninguna razón para renunciar a una parte de su función tutelar sobre el aprendiz y su formación.

Actualmente ha dejado de ser tema de discusión la necesidad de una enseñanza complementaria y sistemática para los aprendices en la escuela profesional. Los únicos puntos controvertidos que, todo lo más, cabría señalar hoy son el de cuánto tiempo debería reservarse a la formación profesional escolar, y el de cómo compaginar de la mejor manera posible la instrucción en la empresa y la impartida en la escuela. Entretanto es cosa generalmente reconocida que un aprendizaje no puede quedarse sólo en pura instrucción técnica y capacitación profesional, sino que tiene que servir para mejorar la educación general de los aprendices. Durante mucho tiempo se estuvo discutiendo si esta formación general competía exclusivamente a la escuela, o si también el aprendizaje dentro de la empresa debía contribuir sustancialmente a ello, al modo como, viceversa, se esperaba de la escuela que impartiera conocimientos fundamentales de índole técnico-profesional. Un ramal bien importante de la tradición pedagógica alemana se ha desarrollado desde la idea de que, dadas las condiciones en las que se desenvuelven las sociedades modernas, la educación ha de ser planteada no en contraposición al mundo laboral y al trabajo, sino como reflexión sobre y a partir de la vida profesional. Ante la desintegración del proceso social de reproducción en diversas esferas vitales y la experiencia decisiva del trabajo asalariado, se hace preciso elaborar referencias que den sentido a la propia vida a partir del trabajo, que es el que opera en la práctica la integración social de los individuos. La categoría de profesión se convirtió en el punto central de referencia de las reflexiones pedagógicas de defensores de esta concepción como George Kerschensteiner (1854-1932) y Eduard Spranger (1882-1963). La profesión constituía para ellos el medio agente de la educación: con su afirmación de que «el camino que lleva a la formación general pasa por la profesión y sólo por ella» (Spranger), reactivaron la imagen de una educación politécnica. En consonancia con ella, la instrucción para un oficio debía

fomentar simultáneamente el desarrollo de personas ilustradas que piensan y actúan con independencia de criterio. Con ello se apartaban de la idea tan extendida no sólo entre pedagogos de que la formación profesional y la general son dos cosas que se pueden separar con absoluta nitidez, por donde la «auténtica» formación general sería algo que, a fin de cuentas, sólo se puede conseguir dentro del canon educativo propio del «Gymnasium».

Entretanto, y como demuestran múltiples estudios, no cabe duda de que la formación profesional incluye siempre elementos de una formación general. En este mismo sentido, todos coinciden en la legitimidad de la exigencia de que la instrucción profesional profundice y amplíe la educación en todos los sentidos de los jóvenes, y que ello vale también en su aspecto de aprendizaje dentro de la empresa.

La forma dual de formación profesional se practica hoy en día en todos los ramos de la economía: en los oficios artesanales, en la industria, en el comercio, en el sector de servicios tanto públicos como privados y en la agricultura. Abarca tres niveles de cualificación:

- obrero especializado en la industria,
- empleado administrativo en todos los sectores de la economía y de la administración pública,
- oficial artesano.

La formación impartida cubre unas 380 así llamadas «profesiones reconocidas». «Reconocidas» significa aquí «estatalmente reconocidas», puesto que las normas y prescripciones que fijan para cada profesión el marco en que se desenvuelve el aprendizaje dentro de la empresa son dictadas por el ministro federal competente en cada caso de mutuo acuerdo con el ministro federal de Educación y Ciencia —generalmente se trata del ministro de Economía, aunque, por ejemplo, en el caso de los asistentes técnicos sanitarios interviene el ministro de Sanidad, y en las profesiones relacionadas con el campo el ministro de Agricultura—. El número de profesiones reconocidas como profesiones de aprendizaje se ha visto reducido drásticamente durante las últimas décadas: en 1950 había alrededor de 900, en 1970 todavía 600. No pocas profesiones anticuadas han quedado suprimidas; otras han sido reestructuradas y reagrupadas en profesiones más complejas.

En lo que atañe a la escuela profesional, el marco jurídico del aprendizaje viene fijado fundamentalmente por las normas que rigen el sistema escolar general (cfr. Cap. 2 de esta serie). Los centros de formación profesional no caen fuera del mismo; tampoco el status jurídico de los alumnos de dichos centros ofrecen ninguna característica especial. Las bases legales en que se fundamenta la parte del aprendizaje realizado dentro de la empresa son principalmente la Ley de Formación Profesional de 1969, la Ley de Protección del Trabajo Juvenil, que contiene las normas que amparan a los jóvenes en la empresa (por ejemplo, el tiempo máximo de trabajo y el mínimo de días de vacaciones), y la Ley de Comités de Empresa. Esta última regula las relaciones entre patronos y obreros

en la empresa. El comité de empresa, en cuanto representante de los intereses de los trabajadores, tiene el derecho de cogestión en los asuntos relacionados con la formación profesional dentro de la empresa. Para esta parte del aprendizaje tiene una significación decisiva la Ley de Formación Profesional. Es una ley, aprobada en el *Bundestag* tras una larga y encarnizada polémica pública, a la que no se le ve a primera vista toda la importancia cardinal que tiene debido al tenor tan seco y supertécnico que se le ha dado. Su función primordial es la de reglamentar las competencias de las distintas instituciones que intervienen en la formación profesional —gobierno federal, cámaras de industria y comercio en cuanto órganos autónomos de representación de las empresas privadas, Instituto Federal para la Formación Profesional, empresas—, definiendo al mismo tiempo de forma general los derechos y obligaciones tanto de las personas/empresas encargadas de la formación como de los aprendices. Con esta ley de 1969 no se han modificado las competencias de las empresas y de las cámaras, pero no por ello deja de constituir un hito decisivo en el desarrollo de la formación profesional, pues supone el reconocimiento fáctico de algo que fue durante mucho tiempo un punto de lo más controvertido: la extensión de la responsabilidad pública también al ámbito de la formación profesional —si bien la «responsabilidad pública» de que aquí se trata presenta unas características y una reglamentación distintas a la relativa a la escuela pública.

El reconocimiento de la formación profesional como una tarea pública, incluso en la parte que tiene lugar dentro de la empresa, se cimenta primordialmente sobre estos dos elementos de la Ley de Formación Profesional: primero, el hecho mismo de que exista esta ley, es decir, que las diversas normas que regulan la formación profesional ya no se hallen dispersas en centenares de leyes, ordenanzas y decretos sobre materias totalmente distintas de aquélla, a saber, sobre la actividad económica de las empresas privadas; segundo, la creación dentro del marco de dicha ley del Instituto Federal para la Formación Profesional (BiBB). Este instituto no sólo asume funciones de investigación y documentación, sino que desempeña un papel predominante en el desarrollo de los elementos curriculares del aprendizaje en la empresa. Así, por ejemplo, prepara las disposiciones legales que luego serán promulgadas por el gobierno federal, desarrolla y dirige proyectos modelo de capacitación profesional en el ámbito de la empresa, y elabora el pertinente material didáctico no sólo para la instrucción en sí de los aprendices, sino también para cursos de perfeccionamiento de los formadores. El informe anual sobre el estado de la Formación Profesional, publicado desde 1977 por el Ministerio Federal de Educación y Ciencia y en el que se da cuenta de su desarrollo actual y de sus perspectivas, es confeccionado también por dicho instituto. Con este trabajo se puede decir que, en cierto modo, la formación profesional es sacada del ámbito de disposición de las distintas empresas y expuesta a la luz pública. Lo que ocurre o deja de ocurrir en la formación profesional se hace con ello esencialmente documentable y puede ser discutido públicamente.

El hecho de que el trabajo del Instituto Federal para la Formación Profesional haya adquirido tal importancia se debe, entre otras cosas, a la construcción jurídica del mismo. (El fundamento legal del trabajo de este instituto lo consti-

tuye desde 1981 la Ley de Fomento de la Formación Profesional, que ha sustituido a la anterior Ley de Formación Profesional.) En cuanto instituto federal es financiado con recursos federales, siendo también sus empleados funcionarios del *Bund*; pero no es en absoluto un órgano dependiente del gobierno federal, sino una entidad independiente con total autonomía personal. Por tanto, quien decide sobre el programa de trabajo e investigación del instituto no es el gobierno federal o el ministro de Educación y Ciencia, sino la Comisión Central del instituto, integrada paritariamente por representantes del gobierno federal, de los gobiernos regionales, de los trabajadores y de los empresarios. El instituto tiene dos sedes, Berlín y Bonn, estando al frente del mismo un secretario general.

La estructura y las tareas del Instituto Federal para la Formación Profesional ponen ya de por sí de manifiesto que la responsabilidad pública de cara a la formación profesional es un asunto bastante complicado: para cumplir su cometido es necesaria la cooperación entre distintas entidades y agrupaciones autónomas; los órganos estatales son parte de un concierto a varias voces. El Cuadro 4.3 ofrece un esquema simplificado de este sistema pluralista de reparto de competencias. La responsabilidad pública se practica, pues, en el sistema dual de formación profesional de una manera no estatal, en un proceso a menudo muy conflictivo, pues a la hora de tomar una decisión concurren posiciones e intereses no sólo diferentes sino también contrapuestos. Esta forma de asumir la responsabilidad pública ha de ser vista sin ninguna duda como alternativa en una comunidad democrática a la formación de la voluntad dirigida estatalmente, aunque a veces se puedan criticar ciertos resultados derivados de este proceso. En definitiva, una tal alternativa sólo puede funcionar satisfactoriamente en el sentido de un proceso democrático, esto es, cuando existe una opinión pública que cumple su misión de forma también satisfactoria.

4.2.2. La formación profesional dentro de la empresa

Requisito para empezar el aprendizaje en una empresa es la firma de un contrato de aprendizaje civil con una empresa (pública o privada). En principio hay dos posibilidades para encontrar un puesto de aprendizaje: o bien a través del servicio de orientación profesional de las oficinas de trabajo, o bien «por propia cuenta», recurriendo a contactos y relaciones informales, por medio de anuncios en los periódicos y en otros medios de información, etc. Las grandes empresas suelen seleccionar ellas mismas a los candidatos idóneos a través de exámenes y tests. También el servicio de orientación profesional de las oficinas de trabajo se sirve cada vez más de los tests para determinar las aptitudes de los jóvenes salidos de la escuela, por más que el valor informativo de estas pruebas sigue siendo bastante controvertido, igual que el de todo tipo de tests.

Una vez encontrada una empresa que ofrece un puesto de capacitación o aprendizaje en el oficio deseado o en otro distinto, se firma el correspondiente contrato de aprendizaje. Este contrato contiene, por un lado, los datos referentes a la formación en sí: características del oficio, duración del aprendizaje,

obligaciones del aprendiz; por otro, en él se fijan, igual que en un contrato de trabajo, la duración de la jornada laboral, los días de vacaciones y la retribución a percibir.

La formación profesional dentro de la empresa se caracteriza por la estrecha vinculación existente entre el trabajar y el aprender. Como elementos integrantes de la misma están, para empezar, el lugar y la situación social que lo especifica: no es en una «isla pedagógica» donde se instruyen los aprendices, sino en un lugar donde se producen, venden, almacenan, transportan mercancías y se planean, controlan y documentan todas estas actividades; o en un lugar donde se prestan servicios o se administran asuntos públicos. Los aprendices se hallan insertos tanto en la estructura organizativa y en la distribución del tiempo creadas para ello como en la atmósfera social que las enmarca. La importancia de la instrucción en el puesto de trabajo no ha perdido nada de su tradicional importancia. Según una encuesta representativa realizada en 1987 por el Instituto Federal para la Formación Profesional en 5.384 empresas miembros de las cámaras de artesanía o de las de industria y comercio, en más del 90 por 100 de las mismas pasan los aprendices más de la mitad del tiempo de formación en el puesto de trabajo.

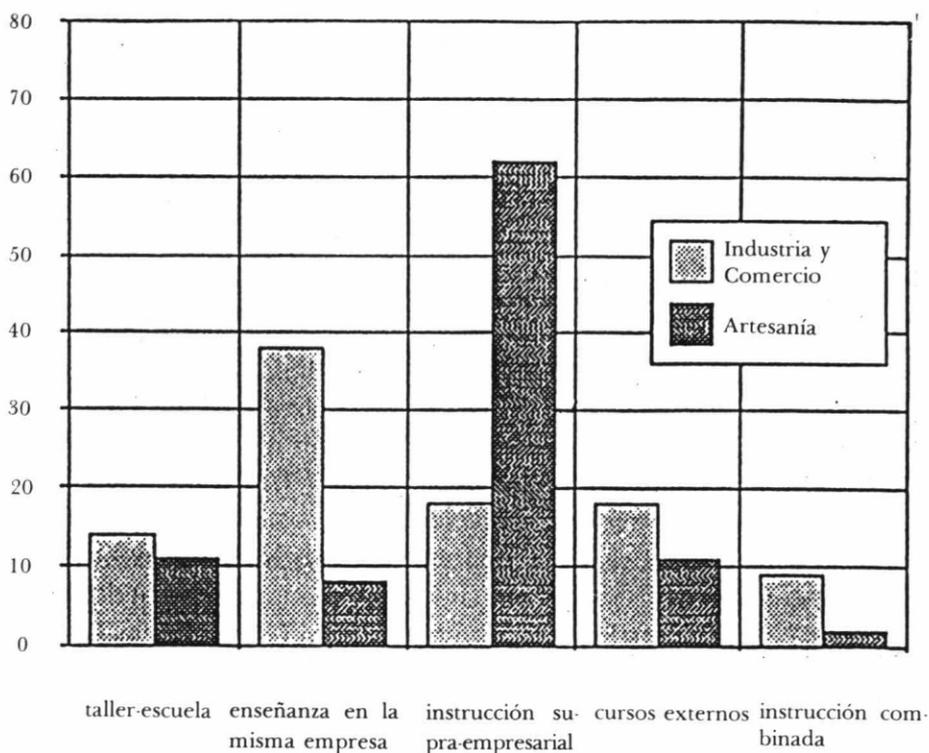
Pero aprender dentro de la empresa también significa muchas veces aprender en talleres-escuela y en salas de prácticas. En las dos últimas décadas se registra un fuerte aumento de los talleres-escuela tanto ligados a una empresa en particular como en forma de centros independientes; sobre todo esta segunda variante desempeña un importante papel en el campo de los oficios artesanales. Entretanto, las propias empresas se dedican cada vez con mayor frecuencia a impartir una instrucción también teórica; en algunas profesiones como, por ejemplo, en la banca, en los seguros, pero también en el caso de los ajustadores mecánicos, la mayoría de empresas ha ampliado su programa de formación con una serie de clases teóricas. El Cuadro 4.4 muestra hasta qué punto las empresas autorizadas para impartir la formación profesional complementan el aprendizaje en el puesto de trabajo con una oferta instructiva adicional. En este punto destacan sobre todo la enseñanza dentro de la empresa y la instrucción en talleres-escuela no vinculados a ninguna empresa, si bien no todos los campos de aprendizaje hacen uso en igual medida de los distintos lugares de formación: por ejemplo, el 62 por 100 de las empresas artesanales recurren a la instrucción en centros independientes, mientras que las empresas industriales y de comercio que hacen lo propio no pasan de un 18 por 100. De todos modos, el 9 por 100 de las empresas pertenecientes al sector de las cámaras de industria y comercio hacen uso de la instrucción combinada, es decir, de la posibilidad de enviar a sus aprendices a capacitarse en distintas empresas durante las diversas estaciones del aprendizaje. Con esta multiplicidad de lugares de capacitación ya sólo para la parte del aprendizaje que se realiza dentro de la empresa se rompe en no poca medida la tradicional y del todo estricta división de tareas entre la escuela profesional y la empresa.

En el pasado no han faltado las discusiones acerca de la calidad de la formación dentro de la empresa. Los puntos controvertidos eran, sobre todo, la falta

CUADRO 4.4

Lugares de aprendizaje no escolar por áreas de capacitación profesional 1986-1987 (resultados de una encuesta del Instituto Federal para la Formación Profesional)

Porcentaje



de sistema de dicha formación, la ocupación de los aprendices en trabajos ajenos a ella, una capacitación profesional demasiado cerrada en sí misma, muy poco abierta a futuros desarrollos y, por último, el predominio dado a virtudes laborales como disciplina, diligencia, limpieza o cosas por el estilo, en detrimento de la creatividad, la autonomía personal y la capacidad de cooperación. Las empresas artesanales y, en general, las pequeñas empresas eran tenidas por especialmente problemáticas a este respecto, mientras que las grandes empresas y los bancos eran presentados a la opinión pública como ejemplos de una formación profesional modélica.

Sin embargo, diversas investigaciones empíricas realizadas a propósito de esta cuestión durante la pasada década han sacado a la luz una imagen bastante más diferenciada. Así, por ejemplo, en el ya mencionado estudio del Instituto Federal para la Formación Profesional aparecía que, ciertamente, en el ramo de la artesanía suele haber más empresas con una formación profesional deficiente que en el ramo de la industria y del comercio, pero que dentro de ambos sectores se dan enormes diferencias de una empresa a otra en cuanto a la calidad de la formación ofrecida. También se hicieron patentes con toda claridad los puntos fuertes y los débiles dentro de los distintos ámbitos: la formación profesional suele estar mejor organizada en las grandes empresas de cualquier ramo y en aquellas empresas que pertenecen al área de las cámaras de industria y comercio, que en las pequeñas y en las integradas en las cámaras de artesanía (el 77 por 100 de las empresas industriales y de comercio siguen un plan escrito de formación profesional, frente al 54 por 100 registrado en las empresas artesanales). Por otro lado, las empresas artesanales tienen menos dificultades a la hora de garantizar el desarrollo del ciclo completo de formación (tan sólo el 6 por 100, frente al 11 por 100 de las empresas industriales y de comercio) —cabe pensar que a ello contribuyen no poco los talleres-escuela supra-empresariales—. Con estas dificultades se enfrentan primordialmente las empresas con un número muy elevado de aprendices, esto es, con 50 y más. Parece que la rotación de éstos por los distintos departamentos, impuesta por la cifra tan alta de los mismos, no permite que cada uno de los departamentos imparta una cualificación satisfactoria a todos ellos. Mientras que el punto fuerte de las grandes empresas con una formación profesionalizada radica por encima de todo en el mayor grado de sistematización del aprendizaje, las pequeñas empresas se ajustan mejor al ritmo individual de asimilación de cada aprendiz, y los jóvenes pueden trabajar o, en su caso, repartirse entre sí el trabajo de todo el grupo con mayor autonomía.

No obstante, por muy sustanciales que puedan ser las diferencias existentes entre el ramo artesano y los de la industria y del comercio en lo que atañe a la calidad de la formación, aún lo son más las que hay entre las distintas profesiones. Hay algunas en las que por regla general se ofrece una buena formación, en las que los aprendices son instruidos de manera sistemática y a fondo, incluido el manejo de las más modernas tecnologías (tal es el caso de los empleados de banca y de seguros, o de los ajustadores mecánicos); pero también hay oficios, como los de cerrajero, carpintero, panadero y albañil, donde la calidad de la formación está a menudo bastante por debajo de la que se recibe en otros.

Cuando se pregunta a los propios aprendices, lo que más critican es que tienen muy pocas oportunidades de trabajar con las nuevas tecnologías, y que se da demasiada importancia a virtudes laborales como puntualidad, obediencia, sentido del orden, en perjuicio de la propia iniciativa y de la capacidad de crítica. Señalan, además, que muchos de ellos tienen la impresión de ser utilizados como mano de obra barata —los jóvenes que se forman en empresas pequeñas y medianas se quejan de esto con más frecuencia que los aprendices en las grandes empresas (un 43 por 100 frente a un 32 por 100, respectivamente, según una encuesta realizada en 1985 entre cerca de 1.000 aprendices por el Instituto Fede-

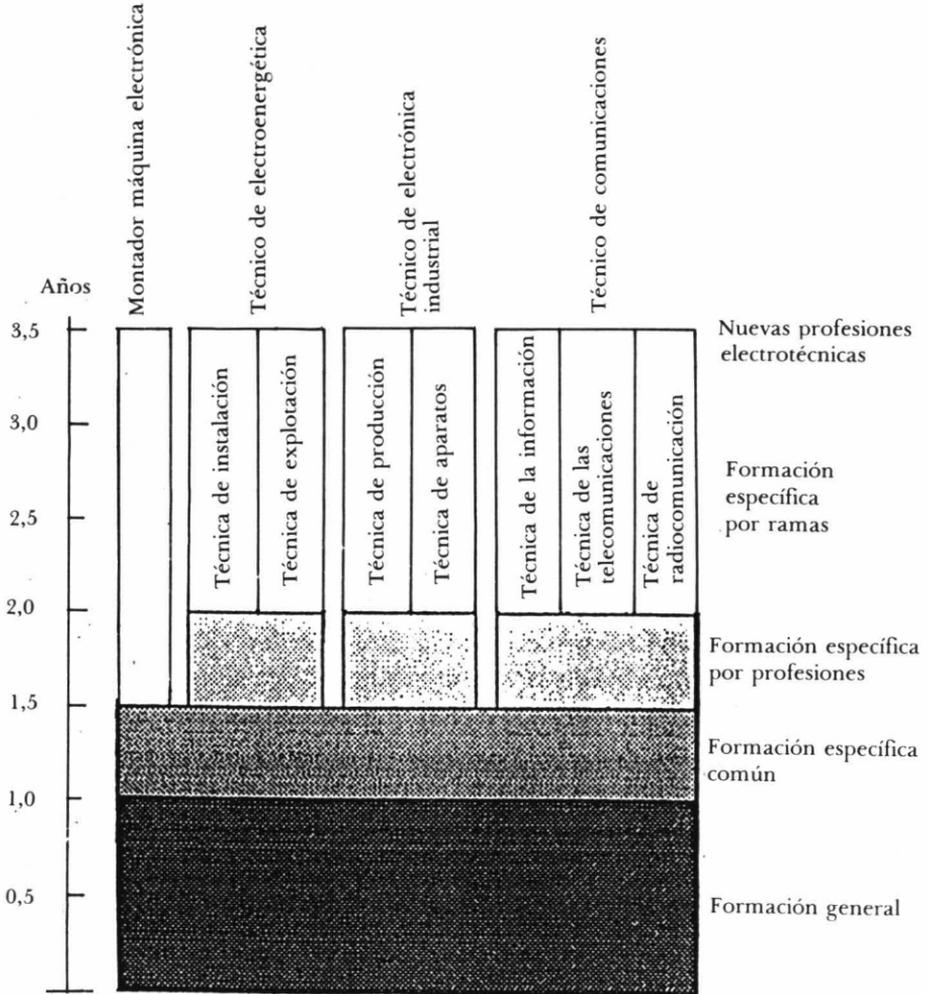
ral para la Formación Profesional)». Así y todo, el 80 por 100 de los aprendices incluidos en dicha encuesta se mostraban satisfechos con la formación recibida; entre los jóvenes que hacían el aprendizaje en la profesión elegida por ellos mismos se llegaba incluso a un 90 por 100.

La textura básica del contenido y del desarrollo de la formación profesional dentro de la empresa la constituyen las *ordenanzas sobre la formación profesional* promulgadas por el ministro federal competente de común acuerdo con el ministro federal de Educación y Ciencia. Este acto formal va precedido por un complicado proceso consensual entre el *Bund* y los *Länder*, los empresarios y los sindicatos; por otro lado, en dichas ordenanzas se tienen en cuenta los resultados de las investigaciones realizadas por el Instituto Federal para la Formación Profesional y los conceptos elaborados por él. Estas ordenanzas tienen la categoría de reglamentaciones jurídicas que, en cuanto normas obligatorias, fijan los parámetros de calidad para la formación dentro de la empresa y las exigencias mínimas relativas a la configuración de su contenido. En ellas se consignan las habilidades y los conocimientos que han de adquirir los jóvenes durante el aprendizaje, a la vez que contienen un plan general para la formación profesional y formular criterios a seguir en las pruebas correspondientes.

Durante la pasada década, el Instituto Federal para la Formación Profesional ha elaborado toda una serie de nuevas reglamentaciones para la formación profesional. En este orden de cosas se han ido eliminando profesiones anticuadas, algunas que contenían una gama muy restringida de tareas han pasado a formar parte de otras más amplias y, finalmente, otras han sido reestructuradas. El Cuadro 4.5 documenta la reordenación de todo un campo profesional y de la formación correspondiente tomando el caso ejemplar de la electrotecnia industrial. Las trece profesiones existentes hasta ahora en dicho campo han sido reagrupadas en cuatro nuevas, introduciéndose en tres de ellas una diferenciación atendiendo a las especialidades cubiertas. El período de formación para todas estas profesiones han quedado fijado en tres años y medio, cosa que ha supuesto también la desaparición del anterior escalonamiento profesional. La rama de «electrotecnia de las comunicaciones», estructurada en tres especialidades, abarca ella sola estas profesiones antiguas: mecánico de aparatos de telecomunicación, especialista en electrotecnia de precisión, técnico de comunicaciones electrónicas, instalador de telecomunicaciones, operario de telecomunicaciones, técnico de radiotelegrafía. El desarrollo de la técnica ha hecho que esta diferenciación quedara superada. No obstante, y puesto que todavía siguen existiendo distintos campos de aplicación, parece oportuno mantener una diversificación por especialidades. Pero ésta no se introduce más que en los dieciocho últimos meses del aprendizaje. La diferenciación de la formación siguiendo el esquema de las cuatro profesiones mencionadas también ocurre relativamente tarde, a saber, sólo a partir de la segunda mitad del segundo año de aprendizaje, tras haber realizado dieciocho meses de formación con un contenido curricular que cubre el campo profesional completo. La instrucción básica global durante el primer año de aprendizaje es algo característico de las profesiones reorganizadas o reagrupadas, valiendo también, por ejemplo, para la extensa gama de profesiones metalúrgicas. Esta configuración del sistema de aprendizaje

CUADRO 4.5

Nueva estructura profesional en el campo de la electrotecnia industrial



ha venido a alterar sustancialmente la formación profesional en sí. En general se puede decir que con la reestructuración de las profesiones y la nueva reglamentación de la formación profesional se han sentado las bases para un aprendizaje más amplio, de mejor calidad y más orientado hacia el futuro. Conjuntamente con el material de trabajo confeccionado y puesto a disposición de las empresas instructoras por el Instituto Federal para la Formación Profesional, la nueva reglamentación constituye el punto de partida central para elevar el nivel general del aprendizaje y reducir las diferencias existentes entre las distintas profesiones en cuanto a la calidad de la formación.

En este campo desempeñan también un papel importante las *cámaras*, los órganos de administración autónoma de la economía. El mantenimiento de los niveles de calidad y de las exigencias mínimas que deciden sobre la idoneidad de una empresa para impartir la formación profesional es supervisado por las cámaras de artesanía, de industria y comercio, de agricultura y las que representan a las «profesiones liberales» (colegios de médicos, abogados, etc.). Adscritas a ellas se encuentran las *comisiones de formación profesional*, compuestas paritariamente por empresarios y trabajadores, que tienen el derecho a ser oídas e informadas. En las cámaras se lleva un registro de los contratos y de los lugares de aprendizaje, así como de los formadores en cada empresa. Entre sus funciones está la de realizar los exámenes intermedios y finales prescritos por la ley, consistentes primordialmente en ejercicios práctico-técnicos. Al finalizar su formación profesional extienden a los jóvenes que la han superado con éxito el correspondiente diploma de obrero especializado (en la industria), de oficial (en los oficios artesanales), de auxiliar mercantil (en el comercio) o de auxiliar administrativo (en las «profesiones liberales»). Las *comisiones de exámenes* de las cámaras están integradas *paritariamente* por representantes de los empresarios y de los trabajadores, además de por profesores de las distintas especialidades, cosa que constituye una forma más de expresar la «responsabilidad pública» en materia de formación profesional.

4.2.3. La escuela profesional

En la República Federal rige no sólo una escolaridad obligatoria del tiempo completo en cuanto a la enseñanza general, sino también una obligación, que trasciende los límites temporales de aquélla, de asistir a la escuela profesional. Esta segunda escolaridad obligatoria es por regla general de tiempo parcial, y expira o bien al cumplir los dieciocho años, o bien más tarde si la formación profesional dura más, que es el caso más frecuente hoy en día. La asistencia obligatoria a la escuela profesional afecta tanto a los jóvenes que hacen un aprendizaje —las clases en dicha escuela son una parte indispensable del mismo—, como a todos aquellos que no se encuentran en período de capacitación profesional, sino que al término del ciclo de educación general obligatoria han empezado inmediatamente a trabajar o están en situación de paro. Quien realiza una formación profesional escolar de tiempo completo, o asiste a un instituto de bachillerato o a una escuela técnica de grado medio, está dispensado de dicha obligación.

Tal como lo formula el acuerdo de la Conferencia de Ministros de Cultura de 1975, la misión de la enseñanza escolar profesional es «proporcionar al educando conocimientos generales y técnico-específicos en consonancia con las especiales exigencias de la formación profesional». Ello significa que ha de fundamentar teóricamente la instrucción práctica recibida en la empresa, a la vez que continuar y perfeccionar la formación general de los alumnos. El currículo de la escuela profesional se compone de tres partes:

- enseñanza práctico-profesional (por ejemplo, conocimientos técnicos, prácticas de laboratorio, mecanografía, cocina);

- enseñanza teórico-profesional (por ejemplo, tecnología, matemáticas técnicas, dibujo técnico, contabilidad, dietética);
- enseñanza general (por ejemplo, deporte, instrucción cívica, religión; por regla general no se incluyen lenguas extranjeras).

La enseñanza se desarrolla en forma de cursos específicos para cada materia. Para ello están previstas entre ocho y dieciséis horas semanales, por donde dicho contingente varía más o menos sensiblemente de escuela a escuela y de región a región. El total cumplimiento de esta normativa se ve impedido en parte por deficiencias de dotación personal o de locales adecuados.

Por regla general, la enseñanza en la escuela profesional se imparte en un día determinado de la semana —el «día de escuela profesional»—. Si el total de horas de clase, incluidas las pausas, no llega a cinco, todavía pueden trabajar los jóvenes en la empresa por la tarde. En realidad, sin embargo, a finales de los años ochenta apenas si había un 20 por 100 de cursos con menos de ocho horas de clase. Más de la mitad de los aprendices encuestados en 1985 por el Instituto Federal para la Formación Profesional asistían un solo día por semana a la escuela profesional, y algo más de una cuarta parte lo hacían dos días. También existe la alternativa de la enseñanza por bloques didácticos, es decir, la posibilidad de impartir la formación profesional a base de ciclos temporales continuos más largos. La enseñanza por bloques es de especial interés para las así llamadas profesiones esparcidas o fragmentadas; entre ellas están, por ejemplo, las siguientes: óptico, cervecero y malteador, tejador, constructor de pianos, orfebre, deshollinador, etc. Para estas profesiones se organizan cursos de especialización que cubren áreas regionales más extensas (distritos escolares, *Land* y a veces incluso todo el territorio federal).

La enseñanza en la escuela profesional debe complementar la instrucción recibida en la empresa. Pero la coordinación entre ambas sigue constituyendo uno de los puntos críticos de la formación profesional en el sistema dual. Ni siquiera la mitad de las empresas encuestadas en 1987 por el Instituto Federal para la Formación Profesional podía decir que estaba suficientemente informada sobre el contenido de la enseñanza en la escuela profesional; algo más de un tercio de los aprendices interrogados en 1985 opinaba que la coordinación entre la escuela profesional y la instrucción en la empresa era nula o deficiente. En general, los aprendices se muestran menos satisfechos con la formación recibida en la escuela profesional que con la que se les da dentro de la empresa, si bien no dejan de valorar positivamente dicha escuela como lugar donde pueden discutir los problemas que tienen en la empresa.

El contenido de la enseñanza impartida en la escuela profesional sólo constituye materia de examen en las pruebas finales ante la cámara correspondiente si «es algo fundamental para la formación profesional» (§ 35 Ley de Formación Profesional). Formalmente, la escuela profesional no interviene en dichas pruebas finales, pero en las comisiones de exámenes de las cámaras hay siempre profesores de la misma. A juicio general, la obtención del certificado de la escue-

la profesional forma parte del aprendizaje, pero de él no depende el aprobar o suspender el examen que se hace al final del mismo.

La escuela profesional fue hasta 1979 una especie de «callejón educativo sin salida»; a partir de entonces, sin embargo, en las escuelas profesionales de todos los Estados federados se puede obtener también el certificado de la escuela elemental. Además de eso, Baden-Württemberg, Berlín y Renania del Norte-Westfalia decidieron reconocer bajo determinadas condiciones el certificado de la escuela profesional, si al mismo tiempo se aprobaba el examen final de aprendizaje, como título escolar de «grado medio» (equivalente a diez cursos de enseñanza general). Con ello se dio un paso decisivo en la vinculación de la formación profesional al sistema general de cualificaciones de las escuelas públicas.

4.2.4. Desarrollos cuantitativos

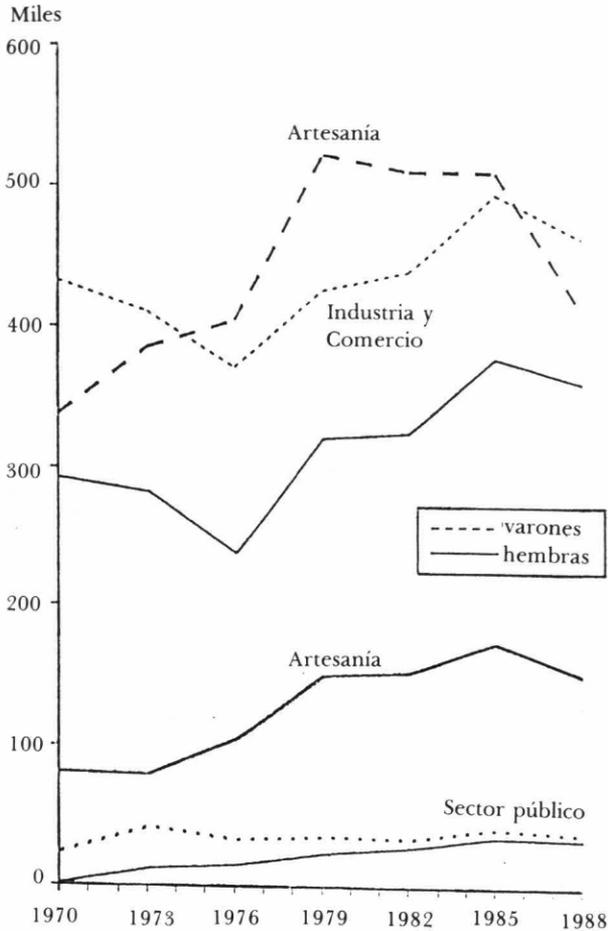
La discusión en torno a la Formación Profesional en el sistema dual ha estado fuertemente marcada durante las pasadas décadas por el desequilibrio existente entre la oferta de puestos de aprendizaje y la demanda de los mismos por parte de los jóvenes. En esto influyeron desarrollos demográficos y, también, la situación general en el mercado laboral, que provocaron una escasez de puestos de aprendizaje y un aumento del paro laboral entre los jóvenes. Muchos de ellos tenían problemas a la hora de encontrar un puesto de aprendizaje en la profesión deseada; todavía a finales de los años ochenta había regiones con una oferta nada satisfactoria de puestos de aprendizaje. Sin embargo, la situación es ahora bastante menos tensa que hace diez años.

En 1987 había 1,7 millones de aprendices en la República Federal; 660.000 contratos de aprendizajes eran nuevos. Eso representa algo más de 60.000 puestos de aprendizaje menos que en 1984, año en el que se registra la cifra más alta de contratos nuevos. Por el Cuadro 4.6 se puede ver que, durante todo el período de tiempo indicado, el grupo más numeroso de aprendices se encuentra en el ámbito de la industria y del comercio. En segundo lugar se halla el ramo artesano, que incrementó sensiblemente su capacidad de absorción de aprendices sobre todo en los años críticos en torno a 1980 —motivo por el cual se habla de la «función esponja» de este ramo en épocas de escasez de puestos de aprendizaje—. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que esto vale bastante menos para la juventud femenina que para la masculina. En conjunto se puede afirmar que todos los ramos profesionales aumentaron sustancialmente sus puestos de aprendizaje en la fase de alta demanda debida a razones demográficas.

La distribución de los aprendices por ramos y profesiones es siempre resultado de un proceso de compaginación de los deseos profesionales de los jóvenes y las oscilaciones de la oferta de puestos de trabajo motivadas por estrategias y necesidades económicas —cosa lógica si se tiene en cuenta que dicha oferta proviene principalmente de empresas privadas—. Es significativo a este respecto, que casi el 40 por 100 de los aprendices encuestados en 1985 por el Instituto Federal

CUADRO 4.6

Aprendices en diversos campos de formación profesional 1970-1988



para la Formación Profesional manifestó que se había decidido por el puesto de aprendizaje que tenía por el alivio que le suponía encontrar, en absoluto, un puesto. Por esta razón no se puede interpretar sin más la distribución de los aprendices en las diez profesiones con el índice más alto de ocupación por parte de los jóvenes de ambos sexos, tal como aparece en la Tabla 4.2, como resultado de sus preferencias personales. La concentración de aprendices en dichas diez profesiones es muy elevada en lo que respecta a las chicas, pero en el decurso del tiempo ha ido disminuyendo sin cesar. Hace veinte años, las aprendizas en estas diez profesiones de mayor frecuencia numérica femenina representaban alrededor de tres cuartas partes del conjunto total de chicas con un puesto de aprendizaje en el resto de profesiones.

TABLA 4.2

Aprendices en las diez profesiones con mayor densidad de puestos de aprendizaje 1987

Profesión de aprendizaje	Cifra absoluta de aprendices	% de todos los aprendices
Mecánico de automóviles	77.134	7,7
Instalador eléctrico	48.332	4,8
Ajustador mecánico	39.862	4,0
Pintor y barnizador	31.889	3,2
Carpintero	31.674	3,1
Comerciante al por mayor y de importación y exportación	28.475	2,8
Instalador de gas y agua	27.885	2,8
Empleado de banca	27.205	2,7
Comerciante en productos industriales ...	25.299	2,5
Panadero	24.684	2,5
Total	362.439	36,0

Profesión de aprendizaje	Cifra absoluta de aprendizas	% de todas las aprendizas
Peluquera	61.589	8,4
Administrativa	49.639	6,8
Vendedora	49.581	6,8
Vendedora especializada en el comercio de la alimentación	48.591	6,6
Comerciante en productos industriales ...	42.557	5,8
ATS	35.035	4,8
Comerciante al por menor	33.929	4,6
Auxiliar de odontología	29.670	4,1
Empleada de banca	28.989	4,0
Comerciante al por mayor y de importación y exportación	22.248	3,0
Total	401.824	54,9

Fuente: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe, 3, «Berufliche Bildung», 1987.

En el apartado sobre la formación profesional dentro de la empresa ya se ponía de relieve que la reestructuración de las profesiones y las nuevas normas que rigen el aprendizaje han supuesto una elevación del nivel cualitativo de la

formación profesional. Y si bien es cierto que en la década posterior a 1975 estuvo en primer plano el aprovisionamiento cuantitativo de los jóvenes con puestos de aprendizaje, con ello mejoró también la formación en muchas profesiones. Este fenómeno aparece reflejado en los cambios ocurridos en cuanto al nivel de preparación básica de los jóvenes que acceden a la formación profesional en el sistema dual. Con la ampliación de la escolaridad general obligatoria y la expansión de las escuelas de grado secundario (que han prolongado los años de escolaridad desde 16,6 en 1970 a 18,5 en 1987) ha aumentado no sólo la edad media de los aprendices, sino que entre ellos hay cada vez más bachilleres. La Tabla 4.3 documenta estos cambios. Como consecuencia de este desarrollo, tanto a los graduados de la escuela elemental como a los jóvenes sin el certificado de la misma les resulta cada vez más difícil recibir una formación profesional cualificada en una profesión con perspectivas de futuro. En las profesiones administrativo-mercantiles se registra un alto porcentaje de jóvenes con el certificado de madurez para ingresar en la Universidad o en la escuela técnica de grado superior (empleados de banca: 59 por 100, empleados industriales: 40 por 100, empleados de seguros: 56 por 100, empleados en el sector informático: 73 por 100). En oficios como los de peluquero, pintor, panadero, instalador de gas y agua, cerrajero, mecánico de automóviles, la proporción más elevada corresponde a los aprendices con el certificado de la escuela elemental (60 por 100 o más, respectivamente). Todos ellos son oficios en los que se aprecian sensibles diferencias de una empresa a otra en lo que se refiere a la calidad de la formación profesional. Para muchos observadores resulta preocupante este desarrollo, que hace que los jóvenes cuya educación general está por debajo del nivel que se va imponiendo en la «Realschule» queden en una situación de inferioridad de oportunidades.

El aprendizaje, por su índole de acceso práctico a las cosas que caracteriza la situación instructiva en la que se desarrolla, constituye también una alternativa a la educación por la vía escolar. Por este motivo ha ofrecido desde siempre una nueva oportunidad de perfeccionamiento formativo a todos aquellos jóvenes que no consiguen desarrollar del todo sus facultades en la escuela. La integración de jóvenes desfavorecidos en la vida profesional precisa, sin embargo, de un apoyo adicional o de ayudas que flanqueen su formación. Tal es el caso, por ejemplo, de los minusválidos, de los jóvenes que presentan toda una serie de déficits educativos y de fracasos en sus trayectorias vitales y, también, de los hijos de familias extranjeras. Dado que las causas de esta situación desventajosa son bien heterogéneas, no existe tampoco ningún programa estándar para superarla, sino que hay que recurrir a la amplia gama de medidas educativas ofrecidas por las distintas instituciones de capacitación, desde la escuela especial de formación profesional, pasando por cursillos en talleres-escuela supra-empresariales, hasta la instrucción dentro de la empresa. De especial interés son, naturalmente, todas aquellas medidas que tienden a la integración en el aprendizaje, o a través de él, y por ende a eliminar el aislamiento de los jóvenes menos favorecidos. Por este motivo, en la elaboración de nuevas normas para la formación profesional se ha de procurar siempre arbitrar adicionalmente las medidas adecuadas para que, por ejemplo, también los jóvenes minusválidos o sin el certificado de la escuela elemental puedan realizar con éxito un aprendizaje.

TABLA 4.3

Aprendices por áreas de formación profesional y nivel de educación escolar previamente alcanzado 1983 y 1987

Área de formación	Año	total	Aprendices con certificado escolar de/que han asistido a una/							otros	sin datos
			sin certificado	certificado de Hauptschule	certificado de Realschule o equivalente	aptitud Universidad/escuela técnica superior	curso escolar básico de formación profesional	escuela de especialización profesional	año de preparación profesional		
Industria y comercio	1983	761.841	2,3	33,9	34,8	10,6	3,7	9,9	0,6	3,3	0,8
	1987	865.963	1,2	27,4	36,1	17,8	3,8	11,8	0,5	0,8	0,6
Artesanía	1983	245.910	4,4	50,1	19,7	4,1	9,1	7,3	1,5	0,3	3,4
	1987	211.552	4,2	52,7	18,7	4,9	7,9	6,9	1,6	0,4	2,7
Agricultura	1983	51.846	1,4	29,6	21,4	10,3	9,9	2,3	0,1	-	25,0
	1987	44.553	3,1	23,0	23,6	13,4	28,6	5,3	0,4	-	2,8
Servicios públicos	1983	63.723	0,0	10,9	53,6	9,0	15,6	5,1	0,1	-	5,6
	1987	71.675	0,0	11,3	53,2	16,1	10,6	7,9	0,1	-	0,8
Economía doméstica	1983	8.755	3,1	29,6	10,7	0,7	13,7	15,0	3,7	-	23,5
	1987	12.799	12,5	31,6	10,1	0,9	9,0	19,9	6,1	-	9,9
Navegación marítima	1983	868	1,8	45,3	34,1	17,6	1,2	-	-	-	-
	1987	265	4,2	51,7	26,8	15,5	1,9	-	-	-	-
Profesiones liberales	1987	125.055	0,2	8,8	47,8	13,4	0,5	8,9	0,1	-	20,3

Fuente: Statistisches Landesamt, Fachserie 11, Reihe 3, «Berufliche Bildung», 1983 y 1987.

En el programa del Ministerio Federal de Educación y Ciencia para la promoción de la formación profesional de jóvenes desfavorecidos(1), y además del apoyo intensivo dado a la capacitación profesional en instituciones independientes de las empresas, se viene reservando cada vez más espacio desde hace algunos años a programas de capacitación por medio de los cuales se ofrecen ayudas especiales de tipo formativo a los jóvenes que hacen un aprendizaje. En 1987-1988, por ejemplo, en el marco del programa de promoción de los menos favorecidos, 37.900 jóvenes recibieron instrucción en profesiones oficialmente reconocidas: 21.900 aprendieron un oficio en centro supra-empresariales; 16.000 hicieron un aprendizaje dentro de la empresa. A todos ellos se les impartió una instrucción técnico-práctica adicional en forma de cursillos de apoyo, flanqueada por una adecuada asistencia pedagógico-social. Los resultados conseguidos hasta ahora muestran que este programa está resultando más eficaz que los programas que lo precedieron. Se puede partir de que entre algo más de la mitad y dos terceras partes de los jóvenes asistidos completarán su formación profesional y encontrarán un puesto de trabajo.

Llegados a este punto queremos detenernos un poco más en un grupo especial, el de los jóvenes extranjeros. Es un hecho indudable que en el ámbito de la formación profesional no se puede constatar un éxito igual al conseguido por los niños y jóvenes extranjeros en el campo de la educación general. En 1987 asistían alrededor de 140.000 alumnos extranjeros a centros de formación profesional, distribuyéndose de la siguiente forma: 75 por 100 en escuelas de formación profesional (como parte del aprendizaje en el sistema dual), 18 por 100 en escuelas de especialización (generalmente de tiempo completo) y 4 por 100 en escuelas/institutos técnicos de grado medio. Los demás tipos de escuelas profesionales sólo juegan un papel secundario en la formación de los jóvenes extranjeros. Estos porcentajes se vienen manteniendo prácticamente constantes desde hace diecisiete años, si bien se puede constatar un creciente interés por asistir a las escuelas de especialización. En el caso concreto de Baden-Württemberg, de todos los alumnos extranjeros en escuelas de formación profesional durante el curso de 1975, había un 29 por 100 sin contrato de aprendizaje; entre 1977 y 1982 se llegó incluso a más del 50 por 100. Posteriormente mejoró algo la situación, pero en 1987 aún había una cuarta parte de los mismos sin contrato. En comparación con los alumnos alemanes, de éstos solamente había en 1979 un 12 por 100 sin contrato de aprendizaje; esta cifra bajó de modo casi constante hasta 1987, estabilizándose en un 4 por 100. En 1987 había alrededor de 64.000 aprendices extranjeros, lo que representa un 4 por 100 del contingente total de aprendices.

Si bien hay que partir de que la distensión general en el mercado de puestos de aprendizaje también ha resultado positiva para los jóvenes extranjeros, se sabe por toda una serie de modelos experimentales que muchos de ellos necesitan una asistencia adicional para poder completar con éxito el aprendizaje. En este sentido, se ha constatado que también los jóvenes extranjeros que han asistido a la escuela alemana y dominan bastante bien el idioma alemán corrien-

(1) De este programa se hace cargo desde 1988 el Instituto Federal de Trabajo.

te precisan de una instrucción suplementaria para entender mejor la teoría y el lenguaje técnicos. Aparte de ello, determinados comportamientos y representaciones valorativas específicos del medio cultural del cual proceden provocan a menudo dificultades durante el aprendizaje. Para remediar esta situación se han elaborado cursillos especiales de perfeccionamiento para formadores que trabajan con jóvenes extranjeros, particularmente para los que lo hacen con turcos (el grupo más numeroso de aprendices lo constituyen los turcos, que alcanzan una cifra de alrededor de 25.000).

4.3. *Escuelas de formación profesional*

Además del sistema dual hay, también, otras formas de formación profesional puramente escolar. Entre ellas merecen destacarse las escuelas de especialización en una profesión y las escuelas para profesiones del área de sanidad. Las escuelas técnicas de grado medio, que en la estadística oficial aparecen incluidas en el grupo de las escuelas profesionales, no imparten ninguna formación profesional particular y autónoma, sino que sólo otorgan el certificado requerido para asistir a una escuela técnica de grado superior. En las escuelas profesionales existen también otras trayectorias educativas, por ejemplo, el curso de iniciación profesional, que, al igual que el año de capacitación básica, no pueden ser considerados como auténtica formación profesional, sino sólo como preparación para la misma. Eso mismo vale también, en cierto sentido, para la escuela de perfeccionamiento, generalmente de tiempo parcial, a la que se asiste a la vez que se hace el aprendizaje o ya se trabaja, y con cuyo certificado se puede pasar a una escuela profesional especial. Por su parte, estas escuelas especiales, que también son consideradas como escuelas profesionales de pleno derecho, son propiamente escuelas de perfeccionamiento, es decir, continúan y amplían una formación profesional ya recibida, pudiéndose obtener en ellas, por ejemplo, el diploma de maestro o de técnico especialista. En cambio, las «Kollegschulen», que sólo existen en Renania del Norte-Wetsfalia, ofrecen una formación profesional completa. Lo característico de estas escuelas es que en ellas se puede adquirir simultáneamente una doble cualificación, a saber, una formación profesional y el grado de madurez universitaria/bachillerato. Si hemos aludido a este tipo especial de escuela es para dejar constancia de la heterogeneidad que puede ofrecer el sistema de formación profesional escolar en los distintos Estados federados. Justamente en este terreno se da una enorme variedad de tipos de escuelas, hasta el punto de que, a excepción de la estructura común que ofrece en todas partes la escuela profesional de aprendizaje en el sistema dual y la escuela de especialización, cada *Land* sigue marchando por su lado en lo que atañe a la organización de la enseñanza profesional.

Las escuelas profesionales de tiempo completo recibieron un fuerte empuje durante los años en que el mercado de puestos de aprendizaje pasaba por una fase crítica, con el fin de facilitarles a los jóvenes el acceso a la formación profesional. Desde hace algún tiempo se registra, sin embargo, un retroceso en la cifra de graduados escolares, y la situación en el mercado laboral ya no es tan

tensa. Esto se ha traducido en un desarrollo regresivo sobre todo en el ámbito del curso de iniciación profesional y del año de capacitación básica, pues muchos jóvenes que antes no conseguían un puesto de aprendizaje recurrían a esta alternativa en plan de «posición de espera», por así decirlo. Lo cierto es que la idea que presidió la creación del año de capacitación básica, esto es, la de convertirlo en un primer peldaño comprensivo de la formación profesional en el marco del aprendizaje, no se ha llevado del todo a la práctica; en el fondo es algo que, más bien, ha perdido su sentido, entre otras cosas tras la reestructuración llevada a cabo en muchos terrenos de la formación profesional. Durante el curso escolar 1987-1988 sólo asistieron 59.000 jóvenes a este tipo de preparación profesional escolar, frente a los 88.000 que lo hicieron en 1983-1984, esta ha sido la cifra más alta jamás alcanzada.

Un caso bien distinto es el de la escuela de especialización profesional, cuya importancia relativa más bien ha aumentado. En el Tabla 4.4 se expone la subida registrada a partir de 1960 en el número de alumnos de las escuelas de especialización profesional y, también, en las del área de las profesiones sanitarias; pero también pone de relieve, al mismo tiempo, la enorme significación que sigue teniendo el modelo dual de aprendizaje. Por lo demás, y como se puede ver por la Tabla 4.3, los jóvenes hacen uso en buena medida de las escuelas de especialización como fase intermedia o de preparación para la formación profesional en el sistema dual.

Las *escuelas de especialización profesional* «Berufsfachschulen» son escuelas de tiempo completo en las que se recibe una enseñanza general y técnica de por lo menos un año de duración. Como norma general, para asistir a las mismas se requiere el certificado de la «Hauptschule», aunque en determinados casos se

TABLA 4.4

*Alumnos de escuelas profesionales por tipos de escuelas 1960-1987
(en miles)*

Año	Escuelas profesionales, curso básico profesional	Escuelas de especialización profesional	Escuelas especiales, academias profesionales	Escuelas del sector sanitario
1960	1.662	125	102	40
1965	1.780	148	104	42
1970	1.600	183	131	61
1975	1.636	268	117	89
1980	1.970	326	95	97
1985	2.025	340	102	112
1987	1.885	302	108	110

Fuente: Ministerio Federal de Educación y Ciencia, Datos básicos y estructurales 1988-1989.

puede exigir el título de grado medio; pero no hace falta, en absoluto, haber ejercido una actividad laboral o acreditar una instrucción profesional previa. En ellas se adquiere la capacitación en una profesión que, por lo general, sólo puede aprenderse en una escuela; en casos excepcionales se concede también el certificado de capacitación reservado normalmente para la formación profesional en el sistema dual. Aparte de esto se dan materias que pueden convalidarse luego en la formación profesional dentro de la empresa. Las escuelas de especialización profesional están estructuradas por ramas específicas, jugando un papel de cierta importancia sobre todo en el campo del comercio, de la economía doméstica, de la asistencia técnica sanitaria y, en ocasiones, de la industria, hay, por ejemplo, escuelas de esta clase que ofrecen una formación de tres años para relojero o para profesiones en el sector de la industria textil.

Las escuelas de especialización profesional se encuentran bajo la supervisión de los Ministerios de Cultura de los *Länder*. Cuando se trata de centros públicos, sus instructores tienen la categoría de funcionarios del *Land*, y a veces del municipio o de la administración del distrito. En su mayoría son instituciones públicas, igual que las escuelas de enseñanza general, pero el número de centros privados es en este sector bastante más alto que en otras partes: en 1987, el 14 por 100 de las escuelas profesionales y el 19 por 100 de las de especialización profesional eran centros privados. Algunos de ellos incluso están montados en plan de empresas con fines primordialmente lucrativos. Las escuelas privadas de especialización profesional suelen tener el status de escuelas subsidiarias (cfr. Capítulo 2 de esta serie).

De entre los centros que ofrecen una completa formación profesional inicial, las *escuelas de asistencia sanitaria* constituyen el segundo grado más importante. Estas escuelas cubren el sector de las profesiones médico-sanitarias no académicas, por ejemplo, las de enfermera/o, fisioterapeuta, asistente dietética, ATS, etc. Para cursar estudios en estos centros suele exigirse haber cumplido los dieciocho años de edad, es decir, haber completado el ciclo de escolaridad general obligatoria. Esto significa de hecho que para prácticamente todas las profesiones en este sector se ha de estar en posesión del certificado de grado medio de enseñanza general o se tiene que acreditar una preparación profesional al efecto. Por este motivo, las escuelas de formación sanitaria, que en 1987 registraron una cifra de 110.000 alumnos, no son incluidas en la estadística oficial en el grupo de centros de formación profesional inicial, por más que cabe partir de que, para la mayoría de jóvenes que se deciden por una de dichas profesiones, se trata de la primera vez que se forman en una profesión de titulación oficialmente reconocida.

Sólo las tres profesiones de asistencia propiamente médica (auxiliar médico, odontólogo y veterinario) pertenecen al ámbito de reglamentación de la Ley de Formación Profesional. Las demás profesiones sanitarias no médicas se aprenden en cursos de formación calificados globalmente como «escolares», independientemente de en qué lugares se imparta efectivamente dicha formación. Así, por ejemplo, la formación como enfermera tiene una parte teórica que se efectúa en una escuela, y otra práctica que se hace en una «empresa» (= hospital),

es decir, se realiza de una manera «dual». El status jurídico-legal de la formación en una profesión sanitaria no médica es problemático, debido a la falta de una normativa precisa y uniforme que lo regule. Las así llamadas escuelas de sanidad no son generalmente ni escuelas en el sentido del derecho escolar regional ni escuelas privadas. En su mayoría se hallan incorporadas a hospitales y clínicas (sobre todo a hospitales universitarios); es decir: responsables de la formación que en ellas se ofrece son los municipios, las iglesias, las organizaciones caritativas, etc., todos aquellos organismos e instituciones bajo cuyo patronato se encuentran también los hospitales. Por tal motivo, se trata de escuelas que no pertenecen a la jurisdicción del Ministerio de Cultura del respectivo Estado federado, sino a la del Ministerio de Salud Pública.

Dado que la formación en estas profesiones es considerada como una instrucción «escolar», se puede exigir el pago de una matrícula escolar. Por otro lado, las instituciones de asistencia sanitaria como, por ejemplo, residencias de ancianos y hospitales, no son escuelas públicas. Ello significa que, si en ellas se imparte una formación profesional, sólo puede ser en el sentido jurídico-escolar de escuelas subsidiarias, y por ello mismo las posibilidades de supervisión estatal son muy limitadas. La soberanía de las escuelas de formación profesional en el sector sanitario en lo que atañe a la organización de dicha formación es muy amplia: ni la Ley de Formación Profesional ni la inspección escolar estatal la afectan de manera sustancial. Ello se traduce no sólo en un enorme desnivel entre las distintas instituciones en lo que toca a la calidad de la formación, sino también una gran diversificación de los estudios con una especialización relativamente rígida. Aquí carece de sentido buscar una formación básica abierta a todo el campo profesional, como ya se da en las profesiones metalúrgicas o electrotécnicas, porque no existe. Lo que sí se encuentra son profesiones rígidamente delimitadas, configuradas según la naturaleza específica del puesto de trabajo y con unas exigencias ciertamente elevadas, pero demasiado unilaterales, que dificultan no poco toda posibilidad de reorientación o de desarrollo profesional posterior. Como, por otro lado, el sector de la asistencia médico-sanitaria se encuentra sometido a intensas presiones de cambio motivadas por la tecnificación y racionalización del mismo, la especialización exigida de principio en la formación profesional correspondiente hace que sus perspectivas resulten problemáticas de por sí. Una reforma radical del perfil que actualmente ofrecen estas profesiones podría sacarlas de esta especie de callejón sin salida en que se encuentran.

4.4. *La formación profesional de las jóvenes*

La proporción de las jóvenes sobre el total de aprendices viene aumentando desde hace mucho tiempo, cosa que ha imprimido ya una clara impronta en la estructura cualificativo-profesional de la generación joven dentro de la población activa femenina (cfr. Cuadro 4.1). Las mujeres jóvenes de hoy no pueden imaginarse su vida sin una actividad profesional; de ahí su creciente interés no sólo por una buena educación general, sino también por una formación profesional

cualificada. Sin embargo, en el ámbito de la formación profesional de las jóvenes queda aún toda una serie de problemas que resolver.

Estos problemas empiezan ya en el momento mismo del acceso a la formación profesional: a las chicas les resulta mucho más difícil que a los chicos encontrar un puesto de aprendizaje, y eso que son bastante más flexibles que éstos en sus aspiraciones profesionales, en el sentido de que no las fijan tanto en una sola y determinada profesión. No sólo eso, sino que a pesar de tener por término medio una mejor cualificación escolar que sus competidores masculinos, han de dedicar más tiempo y más esfuerzos que éstos en la búsqueda de un puesto de aprendizaje: las aprendizas encuestadas en 1985 salían a una media de 13 solicitudes antes de haber encontrado un puesto; la media entre los aprendices de sexo masculino era de tan sólo siete. A esta circunstancia se debe, también, que la profesión en que las chicas acaban por formarse sea más frecuentemente que en el caso de los chicos no la profesión por ellas deseada, sino la que al final han podido encontrar; y viceversa: en menos casos que los chicos volverían a tomar dicha profesión (según un estudio del Instituto Federal para la Formación Profesional, la proporción entre las chicas es de un 50 por 100 escaso, frente a un 60 por 100 entre los aprendices varones). Estos datos ponen bien a las claras que, justamente en el caso de la población femenina joven es donde menos se puede atribuir la distribución fáctica de los aprendices en las profesiones cualificadas a preferencias y deseos individuales. El ejemplo más craso de discrepancia entre las aspiraciones personales y la profesión en que se hace el aprendizaje lo ofrecen precisamente las profesiones «típicamente» femeninas de vendedora y de empleada en el comercio al por menor.

En las dificultades que desde siempre han tenido las jóvenes para conseguir un puesto de aprendizaje hay que ver una de las razones históricas de la institución de la formación profesional de tipo escolar. Hasta bien entrados los años veinte aún había en Alemania toda una serie de barreras jurídico-legales que impedían el acceso de las chicas sobre todo a profesiones industriales. Esta situación fue la que movió ya en el siglo XIX a las feministas y a las representantes de las asociaciones profesionales de mujeres a luchar por la creación de escuelas en las que las jóvenes pudieran recibir una formación profesional. Las escuelas (de tiempo completo) de especialización profesional siguen siendo hasta el día de hoy un feudo de las chicas —al término de la década de los ochenta representaban dos tercios de todos los alumnos de dichas escuelas—; en la formación profesional dual han sido siempre mayoría los chicos, aunque actualmente apenas constituyen ya un 60 por 100 del conjunto total de aprendices.

En páginas anteriores hemos destacado ya la concentración relativamente alta de aprendizas en algunas profesiones (cfr. Tabla 4.2). Si se repasa la lista de las diez profesiones con una mayor frecuencia de aprendizas, se aprecia que se trata en casi todos los casos de profesiones no sólo con un nivel salarial y unas oportunidades de ascenso relativamente desfavorables, sino también con un escaso «potencial de transferencia» a la hora de querer cambiar de profesión. Lo mismo vale para las profesiones sanitarias no médicas, ocupadas casi exclusivamente por mujeres, que no pertenecen al ámbito de aplicación de la Ley de For-

mación Profesional. En el caso de estas profesiones, por ejemplo la de enfermera, se da además la circunstancia de que exigen un gravoso esfuerzo físico—similar al de las profesiones de venta— y tienen un horario de trabajo incómodo, tanto en forma de trabajo por turnos como de horario flexible adaptado a las exigencias de la empresa. De todo ello resulta que, con la formación en una de las así llamadas profesiones femeninas se encarrilan ya de por sí y para toda la vida las perspectivas profesionales en una dirección problemática.

Así las cosas, tanto por parte del gobierno federal como del Instituto Federal de Trabajo se vienen intensificando los esfuerzos desde finales de los años setenta por abrir a las jóvenes que acceden a la formación profesional toda una serie de alternativas a las profesiones consideradas tradicionalmente como femeninas. Un papel decisivo lo juegan a este respecto los proyectos piloto de apertura de las profesiones técnico-industriales a las jóvenes, popularmente conocidos bajo la denominación genérica de «chicas en profesiones masculinas». En el marco de este programa modelo, desarrollado a partir de 1978, han empezado 1.232 chicas una formación centrada primordialmente en profesiones del área metalúrgica y electrotécnica. 980 participantes se han presentado al examen final de técnico-especialista y de oficial, habiéndolo aprobado 963 de ellas. Como se echa de ver por estas cifras, la significación de dicho programa modelo no puede residir en la dimensión cuantitativa de la reorientación profesional de las jóvenes, sino más bien en una función paradigmática y de estímulo. Y efectivamente, los resultados del programa pueden servir muy bien para reforzar la conciencia de sí mismas por parte de las jóvenes, a la vez que para facilitar a las empresas la decisión de emplear a especialistas «no convencionales». Las experiencias hechas por las empresas con la formación y ocupación de personal técnico femenino han sido en su mayoría positivas, al tiempo que las jóvenes en cuestión se sienten mucho más satisfechas con su elección profesional de lo que habitualmente es el caso entre las mujeres: el 75 por 100 de ellas volverían a elegir la misma profesión. Y esto es algo que no puede darse sin más por sobreentendido, si se repara en las dificultades e inseguridades cotidianas a las que tuvieron que hacer frente estas jóvenes no sólo durante su formación profesional sino también después de haberla acabado.

El paso de la fase de formación a la primera actividad laboral, que constituye siempre un punto crítico de cara a la subsiguiente ocupación en una profesión adecuada a la capacitación adquirida, se desarrolla en el caso de las jóvenes dentro del marco normal para todo técnico especialista, si bien hay que constatar ciertas peculiaridades: primero, las mujeres formadas en profesiones electrotécnicas suelen encontrar un puesto de trabajo más en consonancia con su capacitación, que las profesionales del sector metalúrgico; segundo, las mujeres formadas en grandes empresas tienen menos dificultades en conseguir un puesto de trabajo que las que hacen su aprendizaje en empresas artesanales. Desde el punto de vista de las empresas continúa siendo tenida por problemática la ocupación de mujeres en el sector de la construcción y en trabajos de montaje; allí donde las actividades de este tipo desempeñan un papel importante es, justamente, donde más reparos tienen las empresas en formar a las jóvenes en «profesiones masculinas».

Aun cuando el panorama conjunto que ofrece este programa modelo no es todo lo satisfactorio que sería de desear, lo cierto es que con el acceso a profesiones técnico-industriales se les abren nuevas e interesantes perspectivas a las mujeres jóvenes. Por lo demás, no es legítimo remitir a las dificultades que entraña compaginar actividad profesional y familia como argumento en contra de una decisión por ese tipo de profesiones por parte de las jóvenes, puesto que se trata de dificultades que tendrán siempre las mujeres en cualquier profesión mientras se les exija exclusivamente a ellas solventar las tareas propias de ambas esferas vitales. Aducir el trabajo de las mujeres en el contexto de la familia como argumento en contra de su formación en una profesión cualificada, no significa en el fondo otra cosa que afirmar que las únicas actividades laborales «aptas para mujeres» son aquellas más comunes y menos cualificadas que puede realizar cualquiera y que se pueden tomar y dejar sin mayores problemas en todo momento —naturalmente en condiciones desventajosas y sólo si el mercado de trabajo lo permite—. De cualquier modo, no cabe esperar una mejora radical de las perspectivas laborales de las mujeres exclusivamente de su posibilidad de acceso a las profesiones técnico-industriales, entre otras cosas porque la tasa de ocupación en este sector muestra una tendencia general a la baja. Del análisis y seguimiento de las estructuras de empleo se infiere que existen favorables perspectivas de desarrollo para las profesiones con una representación femenina tradicionalmente fuerte, esto es, en los sectores comercial, administrativo y de servicios.

Las oportunidades laborales de las mujeres mejorarían esencialmente si tuvieran más posibilidades de formarse en las profesiones administrativas y de servicios más *cualificadas*. Una reestructuración de las profesiones con el fin de elevar el nivel de cualificación profesional, de mejorar la capacitación no específica de una determinada profesión sino global, y de eliminar barreras que impiden un ulterior perfeccionamiento profesional, como es el caso típico de las profesiones sanitarias no médicas, contribuiría decisivamente a mejorar las perspectivas profesionales de las mujeres.

4.5. *El personal docente en la formación profesional*

El personal encargado de la formación profesional abarca dos grandes grupos diferenciados entre sí: los maestros de las escuelas profesionales y los formadores en las empresas, por donde también incluimos en este segundo grupo a quienes se encargan de la instrucción de los jóvenes en los hospitales, asilos, etc. A su vez, entre los formadores en las empresas cabe distinguir a aquellos que, igual que los maestros, han convertido la función formadora en su profesión, es decir, a los que se dedican exclusivamente a ella, y a aquellos que la desempeñan «junto a su trabajo normal», o sea, en plan de actividad complementaria. Según la nomenclatura generalmente utilizada en las empresas existe aún una tercera categoría, la de los instructores «oficiales», que se aplica a aquellas personas formalmente responsables de la formación profesional dentro de la empresa y que, por regla general, están registrados como tales en el organismo o institu-

ción competente. En este sentido, los instructores oficiales no tienen que ser necesariamente también los que se dedican de hecho y de manera exclusiva a la formación profesional.

4.5.1. Los formadores en la empresa

A la vuelta del año 1985-1986, y en el marco de la encuesta en ocasiones anteriores ya citada representativa del Instituto para la Formación Profesional, respectivamente, del Instituto de Investigación Laboral y Profesional, se preguntó a profesionales alemanes en activo si la «instrucción de aprendices» también formaba parte de su función en la empresa. Cerca del 17 por 100 de los encuestados contestaron que se ocupaban de dicha tarea; en el ramo artesanal lo hacía un 26 por 100, en la industria un 13 por 100 y en el comercio un 14 por 100. Entre los encuestados del sector público se registró un 21 por 100, si bien hay que tener en cuenta que en tal porcentaje estaban incluidos también los maestros de centros de enseñanza profesional. Proyectado en cifras absolutas, frente a los alrededor de 1,8 millones de aprendices registrados en el momento de la encuesta había entre 3,5 y 4 millones de personas que intervenían en su formación. Por su lado, y en este mismo período de tiempo, las empresas habían inscrito ante los organismos competentes alrededor de 770.000 formadores responsables (1987: 748.000); esto significa una proporción media de casi cuatro personas dedicadas a la instrucción de aprendices por cada formador «oficial». Nueve de cada diez instructores desempeñan su función como tales adicionalmente a su trabajo normal.

Los profesionales que se dedican exclusiva o parcialmente a tareas de formación presentan un perfil cualificativo claramente más alto que el de la media de los demás trabajadores (cfr. Tabla 4.5), de forma que suelen ocupar posiciones también más elevadas que éstos. Así, por ejemplo, los trabajadores cualificados por especialización acelerada y los no cualificados, que según la encuesta de 1985-1986 representaban el 21 por 100 de la población obrera alemana, apenas están representados en el grupo de formadores (3 por 100). La frecuencia más alta entre los instructores oficiales corresponde a los maestros industriales; entre los formadores tanto con dedicación parcial como exclusiva predominan los empleados en posiciones directivas (en el sector público, los funcionarios técnicos). El grupo conjunto de los formadores no sólo presenta un nivel de cualificación más alto que el de la media de los demás trabajadores, sino que también es más activo que éstos en punto a perfeccionamiento profesional: más del 40 por 100 de los trabajadores con funciones instructivas había participado durante los cinco años precedentes al período de realización de la encuesta (1980-1985) en algún curso de perfeccionamiento profesional. En cambio, la cuota correspondiente al conjunto de la población activa no pasaba del 23 por 100.

Estas informaciones resultan también interesantes porque en el pasado, a la hora de juzgar la calidad del aprendizaje, se solía considerar frecuentemente la idoneidad de los formadores como un factor crítico. La Ley de Formación Profesional establece que,

TABLA 4.5

Población activa total y número de formadores según su grado de educación general y profesional, así como por su participación en cursos de perfeccionamiento 1985-1986 (en %)

Graduación escolar. Perfeccionamiento	Población activa total	Formadores con plena dedicación	Formadores con dedicación parcial
<i>Certificado de educación general</i>			
Hauptschule	63	39	54
Grado medio	19	21	30
Bachillerato o equivalente	12	36	15
Sin certificado; sin especificar	6	4	1
Aprendizaje completo	67	71	82
<i>Formación profesional escolar</i>			
Escuela de especialización (1 año)	3	3	3
Escuela de especialización (varios años)	11	19	14
Escuela de profesiones sanitarias	1	1	3
Formación de funcionarios	3	6	6
Otras escuelas especiales	3	6	5
Escuela Técnica Superior	3	11	5
Universidad	7	25	8
Título de maestría	4	32	11
Peritaje industrial	2	5	3
Cursos de perfeccionamiento (1980-1985/1986)	23	45	41

Fuente: R. Jansen. «Grundinformationen zum Ausbildungspersonal. Ergebnisse einer repräsentativen Erwerbstätigenbefragung», en *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, 18 (4), 1989, pp. 11-16.

- sólo podrá emplear a aprendices quien esté personalmente capacitado para ello;
- sólo podrá hacerse cargo de la formación de los aprendices quien, además de lo anterior, tenga la debida cualificación profesional.

A tenor de dicha ley, la cualificación que se exige a los formadores no consiste únicamente en la posesión de los conocimientos y habilidades de orden técnico requeridos en la respectiva profesión, sino también de conocimientos pedagógico-profesionales y pedagógico-laborales. Estos dos aspectos de la cualificación profesional quedan cubiertos en el ramo artesanal con el examen de maestría, mientras que en casi todos los demás sectores —industria y comercio, administra-

ción pública, economía doméstica, agricultura— tiene que demostrarse en un examen adicional al puramente técnico la idoneidad pedagógica. La amplitud y el contenido de las exigencias de índole pedagógica vienen fijados en las normas relativas a la aptitud de los formadores promulgadas desde 1972 para los distintos sectores económicos. Por regla general se ha de demostrar la posesión de los conocimientos pertinentes por medio de un examen; no obstante, en dichas normas se contempla también la posibilidad de convalidar otros exámenes y de permitir excepciones. La normativa vigente al respecto para el sector de la economía industrial —la primera de las promulgadas en 1972— es idéntica en todo a la Parte IV del examen de maestría en el sector artesanal. Sólo en el ámbito de las profesiones liberales se carece hasta ahora de una normativa sobre la cualificación pedagógica de los formadores como la que ya existe en otros sectores. Aquí sigue prevaleciendo el parecer de que la aprobación como médico o farmacéutico, o la autorización como abogado, asesor fiscal u otras profesiones por el estilo, constituyen ya de por sí una prueba suficiente de la idoneidad pedagógica de los formadores.

Estas exigencias en cuanto a la aptitud no valen, sin embargo, para todas las personas que intervienen en la formación profesional de los jóvenes: sólo afectan a los formadores inscritos como tales en el registro oficial del organismo competente. Es decir: quien atienda directamente a los aprendices en su paso por los distintos departamentos, les explica en cada sitio los respectivos procesos de trabajo y les instruye en la ejecución de las diversas tareas, no tiene que satisfacer siempre y en cada caso las condiciones requeridas para impartir la formación profesional tal como han sido fijadas en las normas correspondientes. De cara a los organismos encargados de comprobar la aptitud de una empresa para desarrollar dicha función, basta con que exista en ella un número suficiente de formadores cualificados y oficialmente reconocidos.

La promulgación de las primeras normas sobre la aptitud de los formadores fue acompañada de una fuerte controversia, que motivó la introducción de un número relativamente alto de excepciones todavía vigentes en la actualidad. En 1987, por ejemplo, se registraron en el ámbito de formación profesional de la industria y del comercio 25.088 exámenes superados, frente a 22.830 dispensas de dichos exámenes. No obstante, cada vez son más los profesionales que realizan el examen de aptitud para formadores (cfr. Tabla 4.6). De nuevo son los formadores con dedicación exclusiva quienes más interés muestran por estos exámenes —igual que por ampliar y perfeccionar su formación—. Las funciones de formación profesional suelen ser tomadas muy en serio por quienes las desempeñan, de manera que la asistencia a cursos de perfeccionamiento adecuados a dichas funciones, con la obtención de los certificados correspondientes, estimula y refuerza la autoconciencia profesional de los formadores.

4.5.2. El profesorado de las escuelas profesionales

A diferencia de los formadores dentro de la empresa, el personal docente dedicado a la formación profesional ha hecho por lo general de ella su profesión

TABLA 4.6

Exámenes de perfeccionamiento aprobados 1980-1987

Año	Exámenes de maestría en el ramo artesanal	Exámenes de perfeccionamiento en el ramo de la industria y del comercio	exámenes técnico-industriales	exámenes administrativo-mercantiles	exámenes de instructor
1980	27.585	6.138	25.487	15.717	15.717
1981	28.331	7.166	24.741	17.203	17.203
1982	29.788	8.151	25.513	19.676	19.676
1983	29.243	8.193	25.626	18.572	18.572
1984	29.296	7.264	27.516	19.178	19.178
1985	32.521	8.298	28.153	19.508	19.508
1986	34.742	10.390	29.218	21.119	21.119
1987	37.098	11.608	32.952	25.088	25.088

Fuente: Ministerio Federal de Educación y Ciencia, *Berufsbildungsbericht 1989*; Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 3, Berufliche Bildung, 1987.

exclusiva. Tal como ocurre en las escuelas de enseñanza general, también en las escuelas profesionales hay cada vez menos maestros que trabajan en plan de dedicación parcial o de ocupación adicional: tan sólo el 7 por 100 de las horas de clase fueron dadas en 1987 por personal suplementario (en las escuelas de enseñanza general: 3 por 100). En las así llamadas «profesiones esparcidas o fragmentadas», sin embargo, apenas sería posible desarrollar la enseñanza teórico-técnica sin este personal docente de complemento; sólo en las escuelas de profesiones sanitarias se organiza la enseñanza recurriendo de forma masiva a él.

Los profesores en las escuelas profesionales públicas son por regla general funcionarios del Estado con rango de profesores de instituto y, por tanto, equiparados en todo a sus colegas en los centros de grado superior de educación general secundaria. Sin embargo, en las escuelas profesionales enseñan muchos más maestros con status de funcionario contratado que en las escuelas de educación general. Esto se debe en parte a que entre las escuelas profesionales hay más centros privados que entre las demás escuelas, y también a que, en general, en las escuelas profesionales existe una mayor variedad de clases de profesores. Según un estudio de la Conferencia de Ministros de Cultura de 1971, en el área de las escuelas profesionales existían por lo menos 34 titulaciones y 80 escalas diferentes, que, además de por su denominación oficial se distinguían también por las funciones desempeñadas, por la formación y por el sueldo. Desde entonces se ha producido una cierta unificación, si bien los *Länder* siguen todavía utilizando denominaciones distintas para clases de personal docente que prácticamente son idénticas. De hecho cabe distinguir sólo tres tipos: profesor de enseñanza técnico-profesional, profesor mercantil y maestro de prácticas, según el *Land*, éste último es denominado también maestro de especialización práctica, maestro de taller-escuela, maestro industrial y maestro técnico.

Los *profesores de enseñanza técnico-profesional* ejercen su labor como tales en escuelas profesionales (sistema dual) y de especialización profesional, así como en el curso básico de formación profesional, cubriendo el área técnico-industrial, es decir, de especialidades tales como metalurgia, electrotecnia, construcción, técnica textil y de confección, química industrial, etc. Su formación la reciben en una Universidad, donde tienen que cursar por lo menos durante ocho semestres la especialidad correspondiente, y a lo largo del período de prácticas que tienen que realizar en una escuela.

Los *profesores mercantiles* enseñan en las mismas escuelas que los anteriores, pero en el ámbito comercial; tienen, pues, a su cargo a los alumnos que se preparan para profesiones tales como dependiente de comercio, empleado de oficina, gestor administrativo, librero, agente de transportes, auxiliar en materia económica y tributaria, etc. También esta clase de profesores tienen que haber estudiado un mínimo de ocho semestres en una Universidad, a los que generalmente siguen dieciocho meses de prácticas en una escuela, después de lo cual puede ejercer su labor docente con un título equivalente al de catedrático de instituto.

El caso de los *maestros de prácticas* es más complicado. Aparte de que no existen en todos los *Länder* (por ejemplo, no en Berlín), prácticamente en cada Esta-

do federado donde los hay rigen normas bastante distintas respecto a su titulación y a los requisitos para poder ejercer esta profesión. Su ámbito de actividad es en primera línea el de las escuelas de tiempo completo, esto es, las escuelas de especialización profesional, aunque también el de todo tipo de programas y cursos escolares dedicados a la preparación y capacitación profesional. En las escuelas profesionales del sistema dual desempeñan los maestros de prácticas un papel sólo secundario, encargándose de preparar y realizar ejercicios y experimentos en el marco o como complemento de la enseñanza teórica. En la reglamentación básica al efecto de la Conferencia de Ministros de Cultura se fija para los maestros de prácticas la siguiente trayectoria educativa:

- certificado escolar de grado medio,
- asistencia a una escuela de especialización profesional de por lo menos tres semestres (examen de perito industrial) o título de maestro industrial,
- experiencia mínima de dos años en una actividad de acuerdo con su categoría profesional,
- preparación práctica de dieciocho meses para la docencia en una forma similar al período de prueba exigido a los profesores de instituto.

La práctica seguida por los distintos *Länder* no se adecua a menudo a esta reglamentación. En algunos de ellos no se exige el certificado escolar de grado medio; en otros se prescinde del período de preparación práctica de dieciocho meses.

La proporción de mujeres en las escuelas profesionales es más baja que en las escuelas de educación general: con apenas un 15 por 100 de personal docente femenino, las escuelas profesionales pueden ser consideradas con toda razón como un feudo de los hombres. Sólo en las escuelas profesionales donde se cursan especialidades muy frecuentadas por mujeres se alcanza con un 37 por 100 de profesorado femenino una cuota casi igual a la de las maestras en Institutos de Bachillerato y «Realschulen» (40 por 100).

BIBLIOGRAFÍA

- Beer, D. y Tober, R., «Modellversuche zur Ausbildung ausländischer Jugendlicher: Ausbildungsbegleitende Stütz- und Förderangebote», en *Modellversuche zur beruflichen Bildung*, 25. Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin, 1989.
- Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Ed.), *Berufsbildungsbericht*, 1977 y ss. Bad Honnef, 1977 y ss.
- Damm-Rüger, S.; Degen, U. y Grünewald, U., con la colaboración de H. Liermann y B. Seyfried. «Zur Struktur der betrieblichen Ausbildungsgestaltung», en *Berichte zur beruflichen Bildung*, 101. Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin, 1989.

- Falk, R., «Kosten der betrieblichen Aus- und Weiterbildung», en *Berichte zur Bildungspolitik 1982/1983 des Instituts der deutschen Wirtschaft*. Eds., U. Göbel y W. Schlaffke. Colonia, 1982, pp. 63-172.
- Geissler, K. A.; Pilnei, M. y Stratmann, K. (Eds.), «Berufsbildung für Mädchen. Programm, Versuch und Realität», en *Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik*. Beiheft, 6, 1986.
- Jansen, R., «Grundinformationen zum Ausbildungspersonal», en *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, 18, 4 (1989), pp.11-16.
- Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der Beruflichen Bildung. *Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung, Abschlußbericht*. Bielefeld, 1974.
- Sausen, H., «Kosten der außerschulischen beruflichen Bildung Kristische Anmerkungen zu einer Untersuchung des Instituts der deutschen Wirtschaft», en *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 31 (1), 1983, pp. 47-56.
- Schober, K., «Die soziale und psychische Lage arbeitsloser Jugendlicher», en *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 20, 4 (1987), pp. 453-478.
- Schweikert, K., «Ganz die alten? Was Auszubildende meinen, was Auszubildende tun», en *Berichte zur beruflichen Bildung*, 104. Berlin, 1989.
- Stooss, F. y Weidig, I., «Der Wandel der Arbeitslandschaft bis zum Jahr 2000 nach Tätigkeitsfeldern», en *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 19, 1 (1986) pp. 88-104.
- Stratmann, K., «Geschichte der beruflichen Bildung. Ihre Theorie und Legitimation seit Beginn der Industrialisierung», en *Sekundarstufe II. Jugendbildung zwischen Schule und Beruf, Teil 1. Enzyklopädie Erziehungswissenschaft*, vol. 9, Eds., H. Blankertz, J. Derbolav, A. Kell y G. Kutscha. Stuttgart, 1982, pp. 173-202.
- Stratmann, K. y Schlüter, A. (Eds.), *Quellen und Dokumente zur Berufsbildung 1794-1869*. Colonia, 1982, p. 97.
- Tessaring, M., «Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und Qualifikation: Ein Rück- und Ausblick», en *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 21 (2), 1988, pp. 177-193.
- Thyssen, S., *Die Berufsschule in Idee und Gestaltung*. Essen, 1954.

Traductor: Manuel Canet

REGLAS GENERALES PARA LA PRESENTACION DE TRABAJOS

1. Los autores remitirán sus manuscritos (con dirección de contacto) al Director. Este los enviará al Consejo de Redacción para su selección de acuerdo con los criterios formales (normas) y de contenido de la Revista de Educación.

2. Todos los trabajos deberán ser presentados a máquina, por duplicado, en hojas tamaño DIN-A-4 por una sola cara, a dos espacios.

3. La extensión de los trabajos no sobrepasará las treinta páginas.

4. Al final del trabajo se incluirá la lista de referencias bibliográficas, por orden alfabético, que deberán adoptar la forma siguiente:

- a) Libros: el apellido del autor, seguido de las iniciales de su nombre, título del libro subrayado, lugar de edición, editorial y año de edición.
- b) Revistas: el apellido del autor, seguido de las iniciales de su nombre, título del trabajo, nombre de la revista subrayado, número de volumen subrayado, número de la revista cuando proceda, entre paréntesis, año de publicación y las páginas que comprende el trabajo dentro de la revista.

5. En las citas textuales irá entrecorillado y seguido por el apellido del autor de dicho texto, año de publicación y la página o páginas de las que se ha extraído dicho texto, todo ello entre paréntesis.

6. Las tablas deberán ir numeradas correlativamente y se enviarán en hojas aparte, indicando en el texto el lugar y el número de la Tabla a insertar en cada caso. Los títulos y leyendas de las mismas irán en otras hojas, asimismo numeradas.

7. Los gráficos se presentarán en papel vegetal o fotografía. (Nota: Una presentación con poco contraste hace imposible su publicación.)

8. El consejo de redacción se reserva la facultad de introducir las modificaciones que considere oportunas en la aplicación de las normas publicadas. Los originales enviados no serán devueltos.

9. La corrección de pruebas se hace cotejando con el original, sin corregir la ortografía usada por los autores.

SUMARIO

DESCENTRALIZACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

MARIT K. GRANHEIM y ULF. P. LUNDGREN: *La dirección por objetivos y la evaluación en la educación noruega.*—ERNEST R. HOUSE: *Tendencias en Evaluación.*—HANS N. WEILER: *¿Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio?*—TOM TILLER: *La evaluación en un sistema educativo descentralizado: ¿dónde nos encontramos? ¿Hacia dónde nos dirigimos?*—THOMAS S. POPKEWITZ: *Algunos problemas y problemáticas en la producción de la evaluación.*—STEINAR KVALE: *La evaluación y la descentralización de los conocimientos.*—KJELL EIDE: *El intercambio entre evaluación y autonomía: ¿Quién engaña a quién?*—MAURICE KOGAN: *El ajuste de la evaluación en el marco de la dirección de la educación.*—FRANCO EPIFANIO ERDAS: *Autonomía y participación en la escuela italiana.*—DENIS MEURET: *¿Por qué hay que evaluar, en la medida de lo posible, el funcionamiento de los Centros escolares?*

VANDRA L. MASEMANN: *Maneras de saber. Implicaciones para la educación comparada.*—ISABEL PÉREZ-VILLANUEVA TOVAR: *El significado y la labor de la Junta para ampliación de estudios e investigaciones científicas.*

JUANA MARÍA SANCHO, JAUME CARBONELL, FERNANDO HERNÁNDEZ, ANTONI TORT, EMILIA SÁNCHEZ-CORTÉS y NURIA SIMÓ: *Para aprender de las innovaciones en los centros.*—CAPITOLINA DÍAZ MARTÍNEZ: *Modelos de autopercepción social entre alumnos de octavo de EGB.*—JULIÁN MELGOSA: *¿Qué piensan de la reforma los profesores de Bachillerato?*—MAXIMILIANO RODRIGO VEGA: *Un ejemplo de investigación-reflexión en la formación de profesores.*

MANUEL DE PUELLES BENITES: *Informe sobre las experiencias de descentralización educativa en el mundo occidental.*—GRUPO DE TRABAJO «INFORME EDUCATIVO» DEL INSTITUTO MAX-PLANCK: *El sistema educativo en la República Federal de Alemania (IV).*



Ministerio de Educación y Ciencia

Centro de Publicaciones