

ADIDE. C. y L.
Asociación de Inspectores de
Educación

**Mesa redonda: La evaluación educativa
institucional en las Comunidades Autónomas.**

La evaluación educativa institucional en Galicia

- **Ponente: Faustino J. Salgado López,
Subdirector Xeral de Inspección Educativa de
la Consellería de Educación e Ordenación
Universitaria de la Xunta de Galicia.**

- **VII Jornadas de Inspectores de Educación de
Castilla y León,**

- **EL BURGO DE OSMA, 25 DE OCTUBRE DE 2002.**

LA EVALUACIÓN EDUCATIVA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: GALICIA

Faustino J. Salgado López
Subdirector Xeral de Inspección Educativa

1.-LA FUNCIÓN EVALUADORA DE LA INSPECCIÓN

La evaluación como función propia de la Inspección es algo incuestionable y claramente establecido en las distintas leyes que regulan el Sistema Educativo. Ahora bien, dada la complejidad cada vez mayor de dicho Sistema y la creciente demanda social de datos relativos a la eficacia y eficiencia del mismo, su evaluación se hace cada vez más complicada. Dentro de este proceso es donde hay que contextualizar la creación del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) por la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

Como consecuencia de las transferencias en materia de educación surgieron réplicas del INCE en diversas Comunidades Autónomas. De tal forma, que en la actualidad en esas Comunidades, además de la Inspección, hay al menos otro organismo oficial que tiene encomendadas funciones de evaluación, lo que, al margen de los inevitables conflictos de competencias de los momentos iniciales, permite un mejor reparto de los campos de responsabilidad en el ámbito de la evaluación, en aquellas de dichas Comunidades en las que se logró una adecuada situación de equilibrio. En estes

casos, la Inspección normalmente tiene encomendadas las acciones de evaluación de carácter individualizado (centros, directores, profesores...) y los organismos autonómicos de evaluación se responsabilizan de las acciones de carácter más globalizador, teniendo además encomendadas las actuaciones derivadas de los procesos de evaluación promovidos o dirigidos por el INCE.

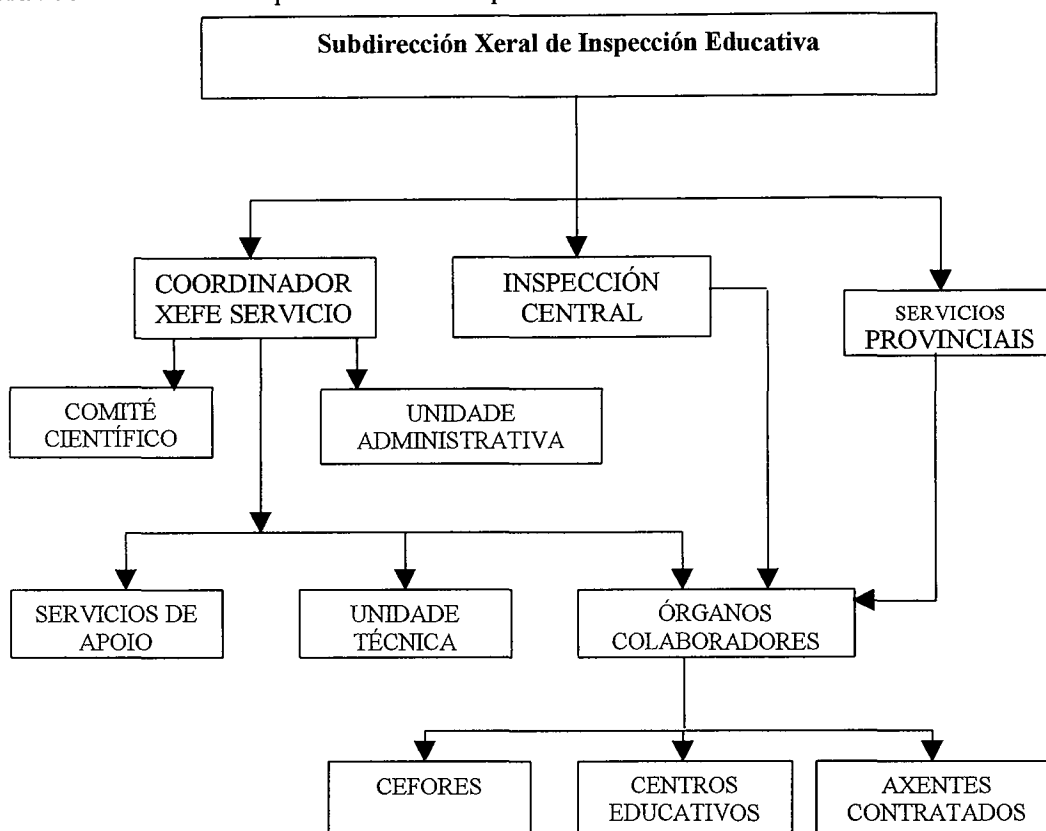
2.- LA EVALUACIÓN COMO FUNCIÓN DE LA INSPECCIÓN EN GALICIA

El Decreto 135/1993 de 24 de junio, por el que se regulan las funciones y organización de la Inspección educativa en la Comunidad Autónoma de Galicia, establece entre otras funciones la de “Participar en la evaluación del sistema educativo con especial atención al rendimiento de los centros docentes y servicios educativos, así como a la ejecución y desarrollo de los programas y actividades de carácter educativo promovidas o autorizadas por la Consellería de Educación e Ordenación Universitaria”.

Actualmente en Galicia, aparte de la Inspección, no hay ningún otro organismo institucional que tenga encomendadas funciones de evaluación del sistema educativo. Lo que no quiere decir que las evaluaciones que se hacen en Galicia sean realizadas únicamente por la Inspección. Por el contrario, se llevan a cabo diversas acciones, con la finalidad de evaluar aspectos de interés para la Administración Educativa o el Consello Escolar de Galicia, mediante convenios con equipos constituidos “ad hoc” por investigadores, en los que casi siempre participan inspectores, vinculados normalmente a algún departamento de las Universidades gallegas. Así se hicieron entre otros los estudios sobre la jornada única, sobre la conflictividad escolar, sobre el cumplimiento de la normativa de normalización lingüística, sobre el sistema de orientación escolar, etc.

No obstante lo anterior, esta situación cambiará en breve espacio de tiempo, ya que está muy avanzado el proyecto de crear un Servicio de Evaluación, que se integrará en la estructura de la Inspección Central, según se recoge en el esquema representado en el gráfico 1.

Gráfico 1.- Estructura prevista de la Inspección Central.



Así pues, la Inspección en Galicia participa de forma institucional en dos tipos de acciones de evaluación. Unas de carácter externo, derivadas de planes estatales o internacionales y otras promovidas por la Consellería de Educación e Ordenación Universitaria y normalmente recogidas en el Plan de trabajo anual de la Inspección.

Las primeras, que se podrían llamar externas, son básicamente las coordinadas por el INCE. La Inspección en Galicia tiene encomendada la función de colaborar con dicho Instituto participando en sus planes o programas de evaluación desde el diseño hasta la coordinación de la recogida de información y de la traducción al gallego de los instrumentos utilizados. Así la Inspección de Galicia estuvo presente y participó activamente, desde el inicio del funcionamiento del INCE hasta la fecha, en todas las acciones de evaluación llevadas a cabo por dicho Instituto: Evaluación de la educación primaria, Evaluación de la educación secundaria obligatoria, Diagnóstico inicial del Sistema Educativo, TIMSS, PISA, etc.

3.- EL SERVICIO DE INSPECCIÓN EN GALICIA

Para poder entender la parte final del discurso, es conveniente previamente hacer una referencia a la realidad en la que se mueve el Servicio de Inspección en Galicia.

El citado Decreto 135/1993, además de definir las funciones regula, la estructura de la Inspección educativa para la Comunidad Autónoma de Galicia. Así en su artículo 18 establece que el Servicio de Inspección educativa se estructurará en dos niveles:

- Servicio central de Inspección
- Servicios provinciales de Inspección

El Servicio central, después de las últimas modificaciones de la estructura de la Consellería, está integrado orgánicamente en la Dirección General de Centros y de Inspección Educativa y está constituido por:

- El Subdirector General de Inspección
- Tres inspectores coordinadores.

Los servicios provinciales de Inspección están integrados orgánicamente en las respectivas delegaciones provinciales y con dependencia funcional del Delegado provincial y del Subdirector General de Inspección. Cada servicio provincial está constituido por:

- El Inspector jefe del servicio
- Los inspectores de educación con destino en la provincia

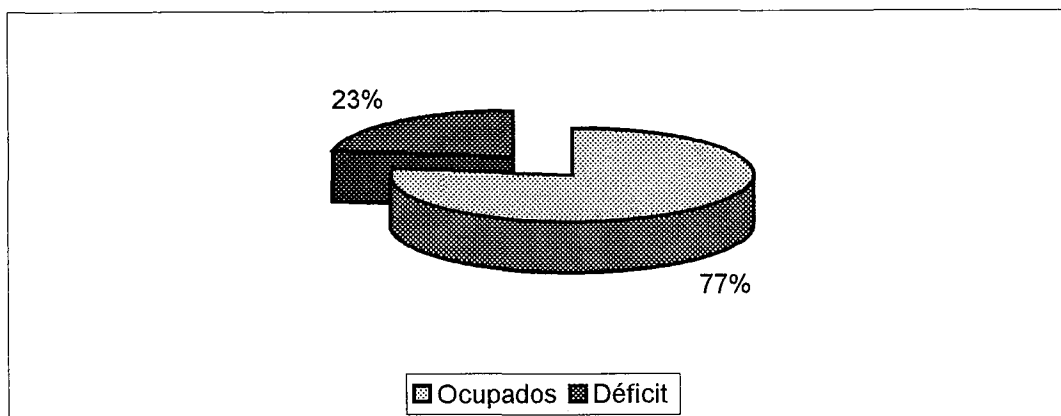
El cuadro nº 1 recoge el número de inspectores que realmente están en este momento desempeñando puestos de inspector, de los que más del 20% son interinos.

Cuadro Nº 1. Puestos de inspectores de educación en Galicia

	Catalogados	Cubiertos	Sin Cubrir
Inspección Central	3	2	1
Sedes Provinciales	90	70	20
Total	93	72	21

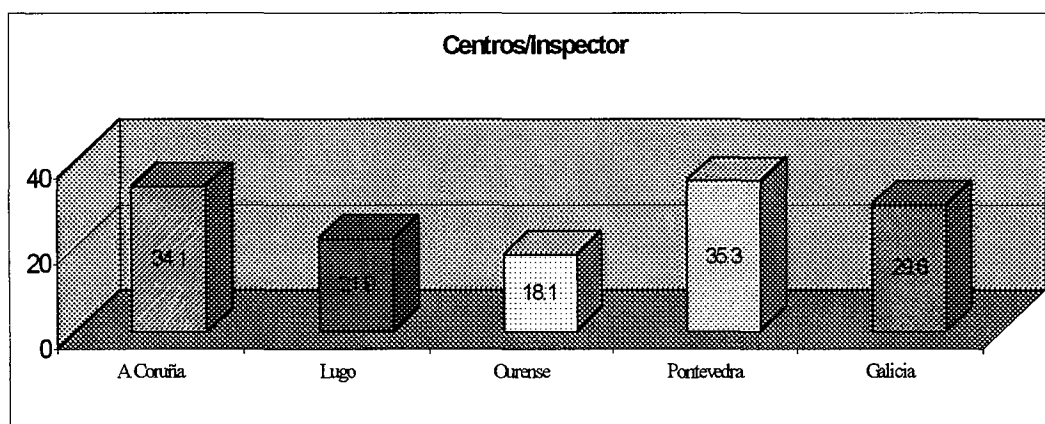
Lo que significa que hay un déficit de inspectores, aún contando con los inspectores interinos, de un 23% (gráfico 2). Cifra que se mantiene sensiblemente constante desde hace varios años

Gráfico 2.- Situación de la plantilla de inspectores de educación en Galicia (2001/02)

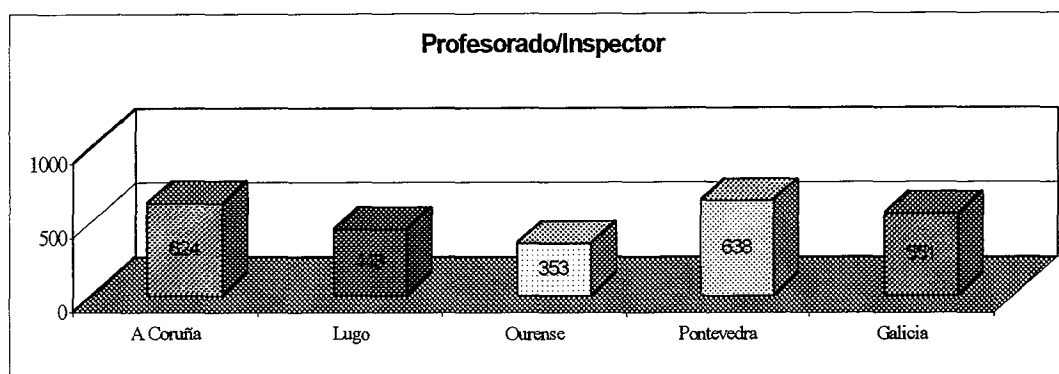


Otro parámetro a tener en cuenta desde el punto de vista de la situación del Servicio es el desequilibrio en la carga de trabajo de los distintos inspectores, según la provincia a la que pertenezcan. Para describirlo se utilizan como indicadores de carga de trabajo las ratios de centros, profesores, alumnos y unidades por inspector. Los gráficos 2, 3, 4 y 5 reflejan la situación del curso 2000/01. La actual sería ligeramente distinta, aunque en el sentido de incrementar las diferencias entre provincias.

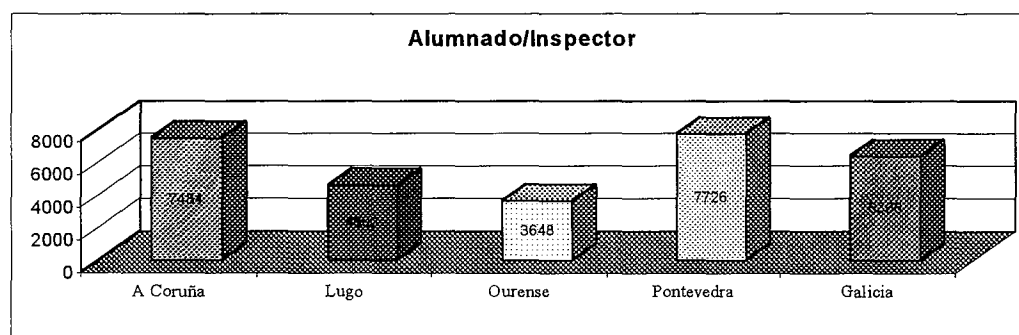
Cuadro Nº 2. Ratio centros/inspector



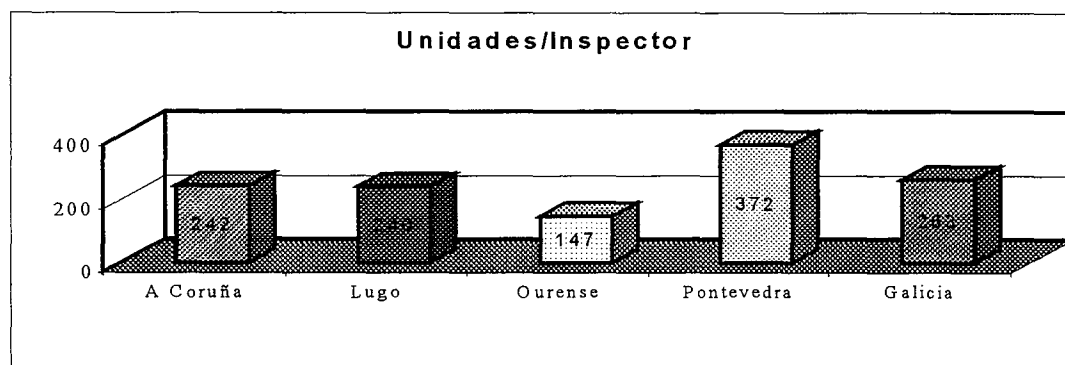
Cuadro Nº 3. Ratio profesores/inspector



Cuadro nº 4. Ratio alumnos/inspector



Cuadro nº 5. Ratio unidades/inspector



Obviamente este desequilibrio es un elemento distorsionador de la funcionalidad del Servicio, ya que en actuaciones de conjunto, como son las acciones de evaluación diseñadas desde los servicios centrales, la rapidez de respuesta está necesariamente supeditada al ritmo que impongan los inspectores más sobrecargados.

Para completar el panorama descriptivo del Servicio conviene hacer un breve análisis del plan de trabajo anual, que constituye el marco de referencia para las actuaciones de la Inspección. Los planes de los últimos tres años vienen clasificándolas en los siguientes apartados:

Actuaciones prioritarias

Actuaciones habituales

Actividades de colaboración con órganos directivos de la Consellería

Actividades habituales de planificación, organización y función de la propia inspección

Actividades de formación

Son actuaciones prioritarias las programadas de forma específica para cada curso por la Inspección Central. Recogen las directrices emanadas de las distintas Direcciones Generales y del propio Conselleiro.

Las actuaciones habituales son inherentes al propio desarrollo de las funciones de la Inspección Educativa y que, por lo tanto, deben realizarse inevitablemente todos los años. Son respuestas a problemas derivados de las demandas que se generan en los distintos elementos del sistema Educativo que inciden en los centros educativos.

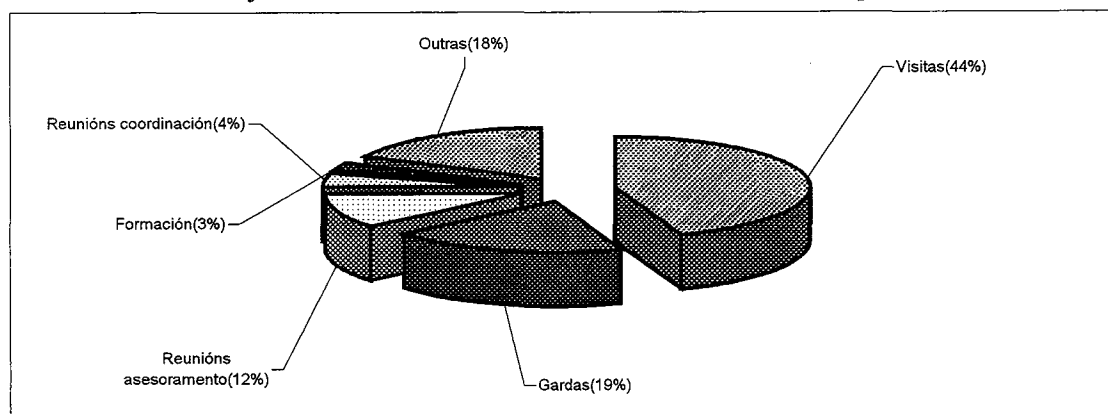
Como actividades de colaboración con los órganos de la Consellería se incluyen todas aquellas que se derivan de las funciones de asesoramiento y colaboración con la Administración Educativa que la Inspección tiene encomendadas por normativa. Se distinguen básicamente de las anteriores por su escasa incidencia en la organización y funcionamiento de los centros educativos.

En las actividades de planificación, organización y funcionamiento de la propia inspección se incluyen aquellas que están dirigidas a la optimización del funcionamiento del Servicio mediante la organización de los efectivos y la planificación de las distintas actuaciones.

Por último las actividades de formación tienen como finalidad la función y perfeccionamiento de los Inspectores.

De acuerdo con los datos recogidos en la memoria anual correspondiente al curso 2000/01 el tiempo destinado a los distintos tipos de actuación son los recogidos en el gráfico 3.

Gráfico 3: Porcentaje de la distribución de las actuaciones de la Inspección



Como consecuencia de lo expuesto puede deducirse que en las circunstancias actuales la práctica totalidad del tiempo de los inspectores es demandado por las actuaciones habituales y las actividades de colaboración. Apenas un 4% se dedica a la planificación y sólo un 3% a formación. Si se tiene en cuenta que en el 18 % de tiempo que queda para “otros” está incluido el dedicado a la elaboración de informes, bajas por enfermedad, instrucción de expedientes disciplinarios, entre otras actuaciones difíciles de cuantificar, además del dedicado a las actuaciones prioritarias, en las que se incluyen las de evaluación, es fácil deducir el escasísimo tiempo que queda para estas últimas.

4.- ACTUACIONES EN GALICIA DE LA INSPECCIÓN RELACIONADAS CON LA EVALUACIÓN.

No se entra en detalles respecto a la evaluación de la función docente al estar incluida dentro de las actuaciones que se definen como habituales, ya que se limita únicamente y está vinculada a dos programas permanentes de periodicidad anual: las licencias por estudios y la acreditación para ejercer la función directiva. Otro tanto ocurre con la evaluación de la función directiva que está limitada y vinculada al programa de consolidación del complemento específico por el ejercicio de la dirección.

En relación con la evaluación de programas y servicios, hasta ahora se viene evaluando desde el curso 1999/2000 el grado de cumplimiento de la normativa de normalización lingüística y se inició el proceso de evaluación del grado de aceptación de los departamentos de orientación. Dada la escasez de tiempo y la naturaleza de las variables a evaluar se optó, en ambos casos, por una metodología basada en el modelo de evaluación del cambio. Es decir, en ambos proyectos de lo que se trata es de ver como, desde una situación inicial, evolucionan los valores de las variables. Para ello y en coherencia con lo que se lleva dicho se utilizan muy pocos indicadores (7 en el caso del cumplimiento de la normativa de normalización lingüística) y muy sencillos, que se aplican a toda la población (más de 1800 centros en el caso anterior).

Más atención merece la reflexión sobre la evaluación externa de los centros educativos que se está realizando en Galicia, tanto por ser una de las actividades de evaluación “más de moda” en los distintos Servicios Autonómicos de Inspección, aparte claro está de su importancia como función propia de la Inspección, como por la evolución que tuvo hasta conseguir la solución de compromiso alcanzada, que permite conjugar el escaso tiempo que la Inspección le puede dedicar con una cierta utilidad para los centros.

La evaluación de los centros educativos en Galicia se enmarca en lo que se viene llamando “Plan de avaliación de centros educativos”, Plan ACE, y forma parte del Plan Anual de Trabajo de la Inspección como una actuación prioritaria, tal como se dijo más arriba.

El primer plan ACE se inició con carácter experimental en el curso 1995/96. A tal fin se elaboró un instrumento inspirado en el utilizado por el Servicio de Inspección que dependía del Ministerio y que se conocía con el nombre de Plan EVA. El instrumento, de acuerdo con las previsiones, debería responder a los siguientes requerimientos:

1. La evaluación realizada debería proporcionar información útil para poder adoptar decisiones a distintos niveles de responsabilidad. No se podía perder de vista, en

consecuencia, que la evaluación debería servir para la permanente adecuación del sistema educativo a las demandas sociales y a las necesidades educativas.

2. La evaluación de los centros debía tener en cuenta el contexto socioeconómico de los mismos y los recursos disponibles, y se debería realizar sobre los procesos y sobre los resultados obtenidos, tanto en lo relativo a organización, gestión y funcionamiento, como al conjunto de actividades de enseñanza y aprendizaje.
3. El diseño debería tener rigor y fiabilidad científica en su construcción, elaboración e interpretación y poderse adaptar a los diversos tipos de centros existentes en Galicia.
4. El diseño debería ser coherente con el futuro previsible modelo que se emplearía en el Plan Gallego de Evaluación del Sistema Educativo
5. Por último debería ser rápido y fácil de aplicar por los inspectores de educación.

El instrumento fue aplicado en los sucesivos Planes ACE hasta el curso 1998/99 en el que, después de una evaluación de los resultados obtenidos se concluyó que:

1. A pesar de la formación recibida, de los informes se deducía que los presupuestos que inspiraban el Plan ACE no estaban asumidos por un colectivo importante de inspectores.
2. Había la impresión de que los inspectores no percibían, en general, o obviaban, el sentido de proceso que caracterizaba el diseño del Plan ACE.
3. A pesar de la importancia que se le pretendía dar a la evaluación de los centros educativos y de que así se reflejaba en los planes de trabajo anuales de la Inspección, en la realidad esta actividad se hacía residual y estaba supeditada a otras muchas actividades que se le encomendaban a la Inspección.
4. El diseño del Plan ACE era demasiado ambicioso para que pudiera ser desarrollado de forma sistemática por la Inspección educativa en aquella situación.

Hay que destacar que las dos últimas consideraciones fueron las que llevaron a que se replanteara la conveniencia de seguir por ese camino, ya que acabó siendo una carga demasiado pesada para los efectivos de la Inspección, sobre todo teniendo en cuenta los escasos resultados que se obtenían. Como dato, se puede decir que en los cuatro cursos que se aplicó el instrumento apenas se evaluaron un centenar de centros (en Galicia hay algo más de 1800). Apenas se pudo hacer el seguimiento en los que se aplicó y no se

consiguió estimular dinámicas de evaluación interna en los centros evaluados elementos clave del modelo de evaluación que inspiraba el instrumento que se estaba aplicando.

No obstante, hay que señalar que no todo fue negativo en la experiencia realizada, ya que las impresiones manifestadas por los inspectores al respecto eran claramente positivas:

1. Todos los inspectores consultados manifestaron que el documento de evaluación del Plan ACE permitía un profundo conocimiento de la realidad de los centros.
2. Gran parte de los inspectores consideraban muy positivo el marco de trabajo en equipo que propiciaba el desarrollo del Plan ACE.
3. Muchos inspectores manifestaron que las acciones de este tipo debían constituir una parte importante de su trabajo. También se manifestaron en el sentido de que propiciaban que la figura del Inspector fuera percibida de forma más satisfactoria por los centros (menos burocrática).

Teniendo en cuenta esta situación, a partir del curso 2000/01 se hizo un replanteamiento en profundidad del modelo de evaluación a utilizar en los futuros Planes ACE. Ante la imposibilidad, por un lado, de llevar a cabo una evaluación generalizada de los centros con instrumentos tan complejos como requieren los modelos tipo CIPP o similares y, por otro, los imperativos derivados de la normativa al respecto, desde la Inspección central se propuso la conveniencia de simplificar al máximo las actuaciones de evaluación, mientras el número de efectivos de la Inspección no se normalizase. Por otro lado, la simplificación no podía conducir a una trivialización tal de los procesos de evaluación de centros que los hiciese inútiles. Por último, los indicadores utilizados, así como los datos obtenidos, deberían ser susceptibles de ser incorporados a modelos más complejos

Las alternativas con estas condiciones eran muy escasas, por lo que se optó por seleccionar unos pocos indicadores que deberían ser aplicados a todos los centros de la Comunidad. Es aceptado que, de los posibles indicadores de la calidad de enseñanza que ofrece un centro, los más sencillos y fáciles de obtener son los que se refieren fundamentalmente a resultados, aunque la experiencia también indica que son los más

peligrosos de manejar, por las conclusiones erróneas a que pueden llevar, fruto de las simplificaciones que hacen en su interpretación personas no familiarizadas con el campo de la evaluación. A pesar de ello, una vez valorados los riesgos, a partir del Plan anual de trabajo correspondiente al curso 2000/01 se marcaron como objetivos del Plan de evaluación de centros:

- La evaluación de los resultados de promoción de educación primaria y de educación secundaria obligatoria.
- La evaluación de los resultados de los programas de diversificación curricular
- La evaluación de los resultados de los programas de garantía social

Ya consolidados los procesos correspondientes se añadieron en el Plan anual de trabajo de este curso:

- La evaluación de los resultados de 1º y 2º de bachillerato
- La evaluación de los resultados de los ciclos de grado medio y grado superior de la formación profesional específica

Lo que en realidad tiene alguna relevancia desde la perspectiva de la evaluación es quizá tanto lo que se hace con esta información como lo que NO SE HACE.

Los centros suministran los datos, a través de los Servicios provinciales de Inspección, en unos impresos normalizados a la Inspección Central. En la Inspección Central se tratan y, por un lado, se publican los resultados globales, normalmente desagregados por provincias y por tamaño de las localidades, y, por otro lado, se devuelven a cada uno de los centros sus datos de tal forma que puedan ser fácilmente comparables con los resultados globales. Simultáneamente a cada inspector se le facilitan los mismos datos correspondientes a sus centros. El objetivo claro y explícito es promover la reflexión en los propios centros a la vista de su situación en relación con la media de distintos conjuntos de centros. Es decir, dado que la simplicidad del proceso elimina las variables de contexto, entrada y proceso, se trata de paliar este déficit con el conocimiento que de ellas tienen, al menos globalmente, los verdaderos actores de la evaluación: los centros y los inspectores respectivos.

Como valor añadido, es importante destacar que la evolución histórica de los valores de dichos indicadores, proceso que se hace en paralelo en la Inspección Central, proporciona una información de gran interés, tanto para la evaluación de la evolución de cada centro en particular como la del conjunto de los centros de la Comunidad Autónoma. El proceso que se sigue con esta información es idéntico al descrito en el punto anterior.

Está claro que este modelo, si se puede llamar así, deja bastante que desear desde el punto de vista del rigor científico; pero tampoco es eso lo que se busca, una vez conocidas y aceptadas las limitaciones que tal hecho impone al alcance y valor de las conclusiones que se pueden obtener. Se aporta como una solución razonablemente realista que se adoptó para resolver el problema de la evaluación de centros en el contexto descrito anteriormente. Hasta ahora se puede afirmar que se lleva utilizando dos cursos sin que supusiera una excesiva carga de trabajo a la Inspección y que, según las impresiones recibidas ya que todavía no hubo tiempo de evaluarlo, está resultando práctico y de gran utilidad, tanto para aquellos centros que tienen un mínimo de interés por mejorar, como para el conjunto del sistema.

5.- OTRAS ACTUACIONES DE LA INSPECCIÓN DE GALICIA RELACIONADAS CON LA CALIDAD

Por último como apunte complementario a lo que se lleva dicho, hay que añadir que, desde el curso 2000/2001, la Dirección Xeral de Ordenación Educativa y Formación Profesional puso en marcha lo que se denomina “Rede Galega de Centros de Calidade”, que tiene como objetivo la dinamización en los centros de procesos de gestión de calidad según los modelos ISO 9000 y EFQM. En ese curso se integraron en la red nueve centros, en el curso pasado se constituyó otra red con diez centros más y en el actual se está creando la tercera red con otros diez centros.

Desde el inicio la Inspección a través de los inspectores responsables de los centros que forman las citadas redes está implicada e integrada en el proyecto,

incorporándose a las acciones de formación programadas para los responsables de la gestión de calidad de cada centro y haciendo su seguimiento.

Está previsto, a partir de este curso, priorizar en el plan de formación de la Inspección las acciones encaminadas, por un lado, a integrar el uso de dicha metodología en el funcionamiento de la Inspección en su conjunto, y de cada Servicio provincial por separado, y a formar inspectores como evaluadores o auditores de calidad.