

LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN: LA FUNCIÓN EVALUADORA DE LA INSPECCIÓN

Jesús Rul Gargallo
Inspector de Educación de Barcelona. Cataluña

Resumen

A partir de la afirmación de que la Inspección de Educación es el órgano de control de la educación formal por excelencia, se analizan la naturaleza del órgano inspector y la función de control desde diversas perspectivas de estudio. En este marco se estudia con cierto detalle la función evaluadora y sus repercusiones organizativas y funcionales.

La visión que proporciona el análisis permite plantear retos e identificar valores para la consolidación de la Inspección de Educación como órgano profesional del Estado con responsabilidades de supervisión, evaluación y asesoramiento.

Abstract

Starting from the statement that the Education Inspectorate is the body for the control of formal education par excellence, the nature of the Inspectorate and the duties of control assigned to it are analysed upon different outlooks. In this framework, the evaluating task and its repercussions in organization and duties are analysed in detail.

The view provided by the analysis allows to take new challenges and identify values for the consolidation of the Education Inspectorate as state professional body with responsibilities in education over supervision, evaluation and consulting.

La existencia de la inspección como órgano instituido en las sociedades puede rastrearse desde la antigüedad clásica. Actualmente lo encontramos en todos los sistemas educativos salvo excepciones. La evolución de los sistemas de inspección está estrechamente relacionada con factores socioeconómicos y costumbres culturales. Esta idea cobra vida al considerar la historia de nuestros 150 años de inspección: creación, impulso, proyecto, pero también utilización más o menos grosera, relegación y en los momentos más sórdidos incluso depuraciones.

Ciñéndonos al presente en una perspectiva europea se observan signos de desajuste y disfuncionalidad entre la evolución de los sistemas educativos, por una parte, que tienen que adaptarse a las nuevas realidades socioculturales y productivas, y, por otra, los aparatos administrativos -en cuya estructura se ubica la inspección- dependientes del Derecho y de la organización administrativa. Como es sabido, la lógica político-administrativa y la docente son diferentes y operan con parámetros distintos. La Inspección de Educación debido a su posición dentro de los sistemas educativos (escuelas y alumnos) y socioeducativos (Sociedad y Administración), a horcajadas entre lo político-administrativo y lo docente, es especialmente sensible a los desajustes y crisis en estas relaciones que afectan a su naturaleza, organización y funciones con repercusiones institucionales y personales.

Algunas de estas cuestiones pueden tematizarse y crear así la distancia necesaria para la reflexión que permitan orientar, en su caso, la adopción de decisiones pertinentes. Así, por ejemplo: a) definir y acotar la naturaleza del órgano inspector en el marco de las relaciones sociales e interadministrativas de la educación, así como su función básica y sus competencias, b) concretar el papel y los recursos necesarios para el desarrollo de la función supervisora, evaluadora y asesora, c) diseñar y establecer modelos de organización de la inspección que garanticen la funcionalidad e independencia en un marco profesional sometido a la Ley y al Derecho, etc.

En este trabajo centraré la atención en la función y proyecto de la Inspección de Educación, haciendo especial énfasis en la función evaluadora, pero para evitar simplificaciones racionales procede considerar la cuestión de forma sistémica, esto es, considerando las interrelaciones internas con la Administración y los centros educativos, y las externas con la sociedad. Aquí abordaremos algunas de estas cuestiones en un intento de identificar problemas y de plantear retos que contribuyan a su desarrollo y profesionalización.

1. PERSPECTIVAS SOBRE LA FUNCIÓN INSPECTORA DE LA EDUCACIÓN

El estudio de la inspección, especialmente de su función y relaciones, puede hacerse integrando las visiones que aportan diversos enfoques de análisis. La sistemática comparada permite distinguir las siguientes perspectivas:

1.1. PERSPECTIVA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA. Este enfoque enfatiza dentro de las dos tradiciones administrativas fundamentales, la continental y la anglosajona, el rasgo de autoridad de la Inspección de educación, entendida como potestad, facultad, carácter o representación de una persona debida a su cargo, ocupación o mérito. En esta acotación se integran -aunque la distinción es notoria- las dos acepciones de autoridad: la posicional relativa al cargo o función y la meritoria debida al crédito y fe que por su valor y reconocimiento se da a una persona en una determinada materia o actividad.

A. Tradición administrativa continental. La función inspectora o supervisora está relacionada con esta *tradicón administrativa*: la Administración es una estructura centralizada y jerárquica de funcionarios públicos a través de la cual el Gobierno dicta y aplica las normas para dar cumplimiento a las leyes, para la conservación y fomento de los intereses públicos y para la resolución de las reclamaciones. Los factores básicos son: el funcionariado (función pública), la legalidad (cuerpo legislativo y derecho administrativo), y la organización administrativa (administración pública).

La función supervisora es ejercida por la Administración educativa, que es asumida por un sistema especializado y profesional: la Inspección de Educación. En este modelo, la inspección es un órgano de apoyo (*staff*) a los órganos ejecutivos de la Administración con funciones de control formal y asesoramiento. En esta tradición administrativa se establecen unas relaciones pastosas entre lo político y lo administrativo que han sido y siguen siendo problemáticas cuando se va más allá de la simple sumisión y se pretende desarrollar el principio de profesionalidad con independencia, pero con sometimiento a la Ley y al Derecho.

B. Tradición administrativa anglosajona. Tiene un significado científico-

organizativo. La Administración se concibe como un conjunto de técnicas formales, tales como organización, planificación, dirección, ejecución y control aplicadas para conseguir unos objetivos sociales determinados, técnicas que se deducen a partir de principios teóricos o como resultado de investigaciones de la Sociología, Política, Psicología, Economía, etc. Los factores claves son: la organización empresarial (modelos, principios, técnicas), la legalidad (derecho ordinario), y la organización administrativa (*management*).

La función supervisora forma parte de la estructura ejecutiva (*line*) y puede ser desarrollada por órganos específicos o estar integrada funcionalmente en los órganos de la estructura como directores, superintendentes, jefes de departamento u otros miembros jerárquicos del personal (Glickman. 1985). Todos utilizan parte de su tiempo trabajando para mejorar el programa de instrucción en la organización funcional (Wiles, 1965). Los supervisores son responsables del trabajo realizado por los supervisados.

En las últimas décadas se han producido influencias entre ambas tradiciones: la anglosajona incorpora elementos de regulación global para ganar coordinación y la continental elementos de gestión para adquirir flexibilidad y potencial de cambio, pero se mantienen arraigadas ambas tradiciones por razones culturales y costumbres sociales.

1.2. PERSPECTIVA ORGANIZATIVA. En este enfoque de estudio sobresale el concepto de inspección como órgano técnico de control: "*la Inspección de Educación es el órgano de control social de la educación formal por excelencia*" (Rul, J. 1992)[1]. En una primera aproximación, la idea primaria de control remite al contraste entre un estándar (pauta o criterio) y una observación con efectos de regulación. Algunos ejemplos de esta idea de control o supervisión simple son el acto de un revisor de tren que comprueba el billete de un pasajero, el revisor del gas que visita una casa para comprobar determinados aspectos de la instalación o de los aparatos de gas, etc. Otras aproximaciones permiten dimensionar la idea de control a otras realidades y escenarios más complejos de la realidad social. En las sociedades desarrolladas el control se distingue del *poder*. Éste es la fuerza legitimada para establecer un orden determinado a través, fundamentalmente, de la instauración y la involucración, distinguiendo el orden propiamente dicho de los órganos que lo encarnan. El poder separa: especialización, división del trabajo, etc. y de esta forma garantiza el mantenimiento y la reproducción social. El control, en cambio, desarrolla la función de regular la comunicación propiciando el marcaje de personas y grupos en función del modelo de adquisición de categorías y de relaciones. En este sentido la aportación estructural de Bernstein (1990)[2] separa las funciones de poder y control. Asigna a la primera una función de clasificación -fuerte o débil-* que garantiza la reproducción social, de manera que cuando el poder cambia el principio de clasificación se modifican las relaciones de poder. A la segunda le atribuye una función de comunicación: el control regula la comunicación de forma que al adquirir sus principios se produce la socialización dentro de los principios de clasificación.

Todas las sociedades se caracterizan por una distribución de poder y unas formas de control social. Usualmente el poder se ejercita a través de medios materiales (implantación, involucración), mientras que el control es ejercido, preferentemente, por medios simbólicos (racionalidad, cultura, valores).

De este análisis sociológico interesa la separación de poder y control, y la justificación de un modelo de control no sujeto estrictamente a la estructura del poder ejecutivo, especialmente el que denominamos "control-evaluación" y que estudiaremos más adelante. Es el que, preferentemente, puede incidir en el universo de la cultura y de los valores, a través de los datos, de la información y del conocimiento de la realidad inmediata al hecho educativo.

Considerada la cuestión desde el punto de vista educativo resulta que el modelo tradicional de discurso pedagógico (currículum) pretende la "transmisión" de un cuerpo de conocimientos a la generación más joven a través de una estructura lineal de arriba abajo. En este esquema instructivo el *control-fuerte* regula una comunicación favorecedora de la especialización (división), a través del sistema disciplinario (bueno-malo) y de los exámenes (aprobado-suspenso). Por ello el control aparece estrechamente asociado al poder.

En cambio, el modelo *constructivista* del discurso pedagógico enfatiza la adquisición de competencias a través de la interiorización personal (aprendizaje). Este esquema instructivo demanda un modelo de *control-débil*, esto es, que posibilite el diálogo (comunicación e interacciones) que personalice la adquisición.

La necesidad de disponer de órganos de "control-evaluación" específicos, que se orienten a la cultura y los valores, es demandada también desde la investigación sobre el cambio. [3] La creación de una cultura sensible a la innovación se basa, entre otras cosas, en valores compartidos. Que un colectivo tan numeroso y complejo como el docente participe y comparta los valores educativos emergentes en la situación actual caracterizada por el cambio permanente, la tecnología y la adaptación a situaciones nuevas -con el trasfondo de riesgos e incertidumbre, pero también de creatividad- sólo puede hacerse en el marco de una red comunicativa cuyo mensaje, entre otros, sea la cultura evaluativa sobre la educación. Esta tarea no puede realizarla el poder porque no es su campo. Con el desarrollo actual de las estructuras administrativas -en términos presupuestarios y organizativos- pueden quedar garantizadas las funciones de control-regulación, pero no sucede así con las de control-evaluación.

La demanda creciente de calidad de educación que se expresa en las leyes y en las expectativas de los individuos y grupos, necesita de un sistema riguroso y sistemático de evaluación que incida en el fenómeno educativo y en el desarrollo organizativo. La Inspección de Educación puede dar respuesta a estas necesidades nuevas. Por eso se necesita una amplitud de miras que permita superar las visiones reducidas que han hecho tanto daño en nuestra historia social y educativa.

1.2.1. TIPOS FUNCIONALES DE CONTROL.

El control en una interpretación más amplia que la fiscalización, teniendo en cuenta estas aportaciones, se configura como un factor de comunicación y de realimentación de información que aporta experiencia individual y colectiva, esto es, aprendizaje.

Superada la visión del control como un simple acto de regulación, que puede oscilar desde el formalismo al paternalismo pasando por la fiscalización, se abre un mundo nuevo de realidades y significados. Desde una aproximación funcional, a partir de la adscripción del control a una función de comunicación, cabe distinguir entre "control-

regulación" y "control-evaluación" (Rul, J. 1994)[4]. El primero posibilita el mantenimiento de las organizaciones a través del equilibrio entre la *norma* (expectativa social) y la *realización individual*. En cambio el control-evaluación[5] incide en el aprendizaje social a través de un proceso de interiorización individual que incide en la conformación cultural.

A. Control-regulación. Es un proceso de comunicación reguladora de procesos por medio de las relaciones "pauta-conducta" y "expectativa-realización". Las relaciones de *pauta-conducta* se concretan en funciones de comprobación (observación) y de sanción (juicio de valor) con los efectos de adecuación o corrección que se ajustan a la supervisión clásica. Las funciones de *expectativa-realización* establecen relaciones entre "entradas" (*input*) y "salidas" (*output*), entre objetivos y resultados, etc. Normalmente estas relaciones se establecen por medio de pruebas (datos), estadísticos (gráficos, comparaciones) y memorias de diverso tipo que dan cuenta de hechos, sucesos, valoraciones, etc.

B. Control-evaluación. Es un proceso de comunicación de aprendizajes a través de las relaciones "información-juicio" y juicio-acción". Las relaciones *información-juicio* son específicamente evaluativas, como estudiaremos más adelante, y consisten en obtener información real sobre temas relevantes y emitir juicios ponderados que creen aprendizaje. La acción evaluadora dimensiona el objeto evaluado permitiendo la construcción ajustada de juicios de valor. Las relaciones *juicio-acción* se expresan en funciones de diseño (planificación) y de emergencia (innovación y mejora). El juicio evaluativo aporta información y criterio para la gestión de mejoras e innovaciones cuando se dan las condiciones del cambio. El conocimiento de la realidad evaluada que la evaluación procura es un requisito necesario para la acción institucional (adopción de decisiones de cambio e innovación), para la conformación del discurso (expresión, interacciones dialógicas), para la creación de valores compartidos y fomento de actitudes.

Ambas modalidades de control lejos de ofrecer una visión maniquea y compartimentada expresan una idea de complementariedad. Por una parte, el control-regulación permite el ajuste y reajuste de los servicios a los patrones normativos, mientras que el control-evaluación posibilita el desarrollo de valores que inciden en las actitudes y en la cultura organizativa; es decir, conforma un caldo de cultivo que permite que las organizaciones integren las innovaciones. La existencia de una cultura sensible a la calidad es requisito indispensable para que se den actos y servicios cualitativos. De esta manera se relaciona la calidad con el control.



Figura 1. Dimensiones de la función de control

1.2.2. FACTORES ORGANIZATIVOS Y MECANISMOS DE CONTROL

La visión que aportan los estudios sobre organización, tanto los que subrayan los elementos estructurales, es decir, la importancia de los aspectos racionales y tecnológicos (leyes, estructuras, formas...), como los que ponen el acento en lo funcional, esto es, las operaciones e interacciones descriptibles de los actores; sus motivos y pautas implícitas, permiten identificar los factores básicos del hecho organizativo:

A. INTERNOS. Son las intenciones, recursos, prácticas y efectos. El nexo que une las **intenciones** -funciones, principios, metas, objetivos, valores, proyectos- y los **recursos** -personales, materiales, formales- es fuerte: la capacidad funcional u operativa de una organización o un órgano depende de los recursos de que dispone y utiliza. Las **prácticas** -acción, desarrollos, procesos, interacciones- y los **efectos** -resultados, productos- también están unidos por un nexo fuerte: entre una acción y sus efectos hay una relación de consecuencia que repercute en las acciones siguientes, así como en la posición de las personas afectadas y sus percepciones a corto, medio y largo plazo según los casos. La eficacia institucional es el nexo que une las intenciones (objetivos) y los efectos (resultados) y la eficiencia es el nexo que une recursos y resultados en la literatura clásica sobre organización. Por otro lado, entre las intenciones y las acciones media una relación de adecuación: las intenciones deben ser concretas de manera que permitan vislumbrar las acciones de desarrollo y actuar como señales e incentivos de la acción. Inversamente, las acciones de desarrollo son adecuadas si llevan en su seno el germen de la intencionalidad que las justifica. Finalmente, los recursos y las acciones están unidos por un principio de funcionalidad: los recursos aplicados permiten el desarrollo pleno de la acción.

En una interpretación sistémica los cuatro factores brevemente analizados expresan la organización sin el constreñimiento de la realidad, del entorno; es la organización ideal, autónoma y autosuficiente. Una de las aportaciones básicas de la Teoría de Sistemas es la relación vital entre los sistemas, esto es, organizaciones, instituciones, y el entorno del que recibe la energía, pero también los condicionamientos que modulan e incluso alteran su funcionamiento.

B. EXTERNOS. Los entornos que influyen y condicionan el alcance y significación de las organizaciones y su ejecutoria. Un ejemplo de su importancia en términos de supervivencia la tenemos en la adaptación de los organismos vivos al entorno, mediante

las estrategias de cambio conductual y modificación de estructura. En los sistemas educativos, el cerebro del aprendiz a partir de sus condiciones genéticas y de los múltiples influjos del entorno sociocultural y mediático, modula la cognición (estructura neural) y las conductas. Las nuevas tecnologías han creado una nueva noosfera de significados fluyentes y omnipresentes que entra en competencia con los sistemas tradicionales de socialización, singularmente, la familia y la escuela.

Las seis relaciones internas del sistema, que se han descrito, (ver figura siguiente) están condicionadas por el potente influjo del entorno. En el sistema de educación mucho más porque su acción incide sobre una realidad dinámica -el aprendiz- que forma parte del propio entorno.

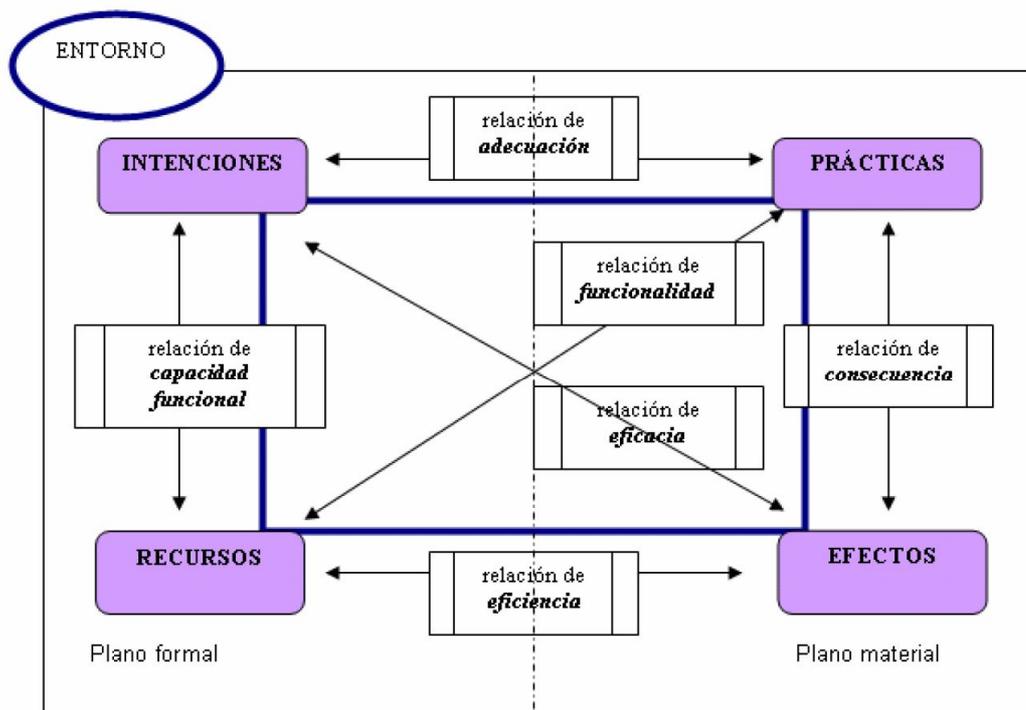


Figura 2. Factores y relaciones de la organización

Las escuelas como sistemas forman parte de una macroorganización jerárquica que integra una doble red de órganos administrativos y docentes (Administración educativa) con problemas endémicos que afectan a las seis relaciones organizativas que se han descrito. Los primeros operan como un entorno abrumador para los segundos: metas y objetivos descontextualizados, asignación de recursos estandarizados (personales, materiales y funcionales), fijación de normas prolijas, mecanismos de comunicación especialmente verticales y mecanismos de control centrados en las entradas (*input*) y menos y peor en las salidas (*output*). La eficacia y eficiencia de los segundos, esto es, de los centros educativos están fuertemente condicionadas por las otras relaciones descritas: capacidad, funcionalidad, adecuación y consecuencia. Hay que saber que pese a la estructura formal perfectamente estructurada, cada una de las instituciones que la forman tiende a autoorganizarse siguiendo pautas y que la solución a un problema no siempre se encuentra siguiendo el orden jerárquico o un esquema predefinido. En este escenario dinámico determinados mecanismos de medición pueden dar cuenta en parte de las relaciones de eficacia y eficiencia, pero para abordar significativamente las otras relaciones hay que proceder con estrategias de evaluación.

En la figura siguiente se sintetiza la red de control administrativo de la educación.

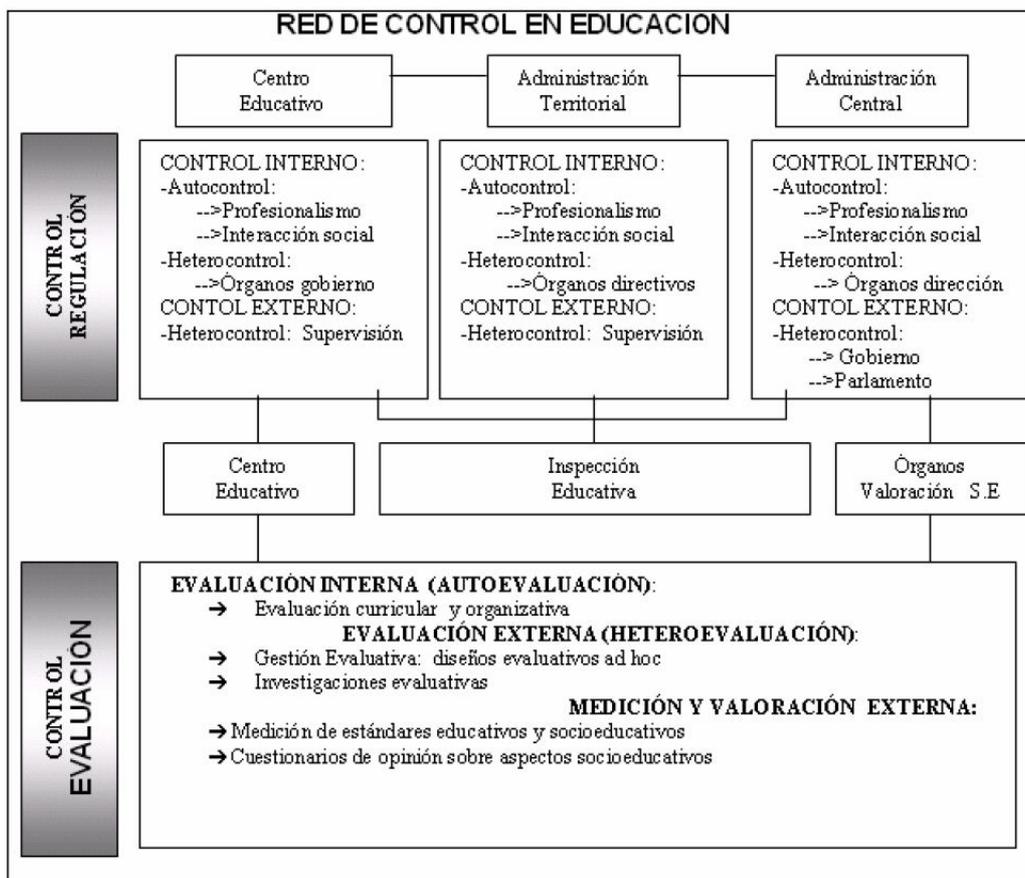


Figura 3. Red de control administrativo de la educación

2. PERFIL, ESTRUCTURA Y MISIÓN DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

Para enmarcar la función evaluadora de la Inspección de Educación procede estudiar con cierto detalle aspectos básicos de su función y estructura con sus relaciones socioadministrativas.

2.1. PERFIL DE LA INSPECCIÓN: FUNCIÓN Y FUNCIONES.

Después de diversos tanteos, no siempre afortunados, las administraciones educativas han venido concretando en leyes básicas y sus correspondientes desarrollos legislativos y reglamentarios, el "*perfil del órgano inspector*", dentro del aparato administrativo del Estado cuyos descriptores básicos son: marco, función, estatus, acceso, permanencia y condiciones del ejercicio profesional, su "*proyecto*", esto es, las funciones y competencias formales y su correspondiente planificación en planes de acción, y su "*estructura*", es decir, la dependencia administrativa, los cargos y órganos de funcionamiento, su distribución territorial y administrativa, la promoción profesional, la financiación y el control.

Actualmente, el marco básico de la función inspectora está definido en el Título VII de la Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006).

Este marco acota el perfil de la Inspección incidiendo en las funciones específicas y atribuciones, así como en el estatus, sistema de acceso, permanencia y condiciones del ejercicio profesional. Esta ley como las homólogas anteriores no definen con nitidez la función general de la Inspección de Educación y se prodigan en un *agregado de funciones específicas* de contenido diverso: control y supervisión (...), participación en la evaluación del sistema educativo (...), velar por el cumplimiento de las leyes (...), asesorar, orientar e informar (...), etc. Estas funciones de naturaleza diversa, en ausencia de una función general que acote el perfil del órgano, favorecen la creación de expectativas a veces contradictorias, por parte de otros órganos administrativos y sociales, y de usos diferenciados por parte de las inspecciones e inspectores que enfatizan unas funciones en detrimento de otras. Ello contribuye a trivializar las funciones y a desdibujar el perfil del órgano. Este cuadro de funciones se complementa con las atribuciones de conocer directamente los temas objeto de inspección y tener libre acceso a (...), examen directo y comprobación documental, y disponer de la colaboración externa para el desarrollo de las funciones inspectoras para quienes tendrá la consideración de autoridad pública.

La reflexión desde distintas perspectivas de análisis sobre las funciones de la inspección, dado su carácter heterogéneo, en ausencia de un papel o función determinante de la que se deriven otras de carácter complementario, invariablemente lleva a percibir a la Inspección de Educación como un *comodín* al servicio de los intereses más o menos explícitos de los responsables administrativos del momento. La reflexión sobre las prácticas inspectoras (agenda de los inspectores, uso del tiempo, etc.) todavía refuerza más esta impresión.

Considero, a partir de la evolución histórica que la función básica de la Inspección Educativa es el "control de la educación formal". Al margen de las connotaciones negativas sobre el término *control* (fisgoneo, fiscalización) procede profundizar en su concepto y función a partir de aportaciones diversas procedentes de la Biología, la Sociología, las Ciencias de la Organización y de las teorías de la información. Desde este enfoque procede la distinción ya apuntada, que estimo fundamental, entre control-regulación que *compara* una "norma o criterio" con una "práctica o uso concreto", y control-evaluación" que atribuye juicios de valor fundamentados en datos e información, a los fenómenos evaluados, en nuestro caso educativos.

A la Inspección de Educación le correspondería el control-regulación de determinados aspectos del Sistema Educativo (función supervisora), y el control-evaluación de un conjunto de indicadores funcionales de calidad educativa (función evaluadora).

El control-regulación también es ejercido por los órganos directivos de las instituciones educativas, por la Inspección de servicios y por los órganos de fiscalización económica en un escenario de autonomía de los centros educativos. A la Inspección de Educación le correspondería la función de supervisión con autoridad. La calidad de la supervisión está relacionada con su posición dentro del Sistema Educativo, con las visitas regulares a las instituciones educativas, así como en su experiencia y conocimiento especializado.

El control-evaluación de la Inspección de Educación se complementa con la autoevaluación institucional de los centros educativos. También con los datos que aporten otras instancias de medición y/o valoración^[6] como los denominados institutos o consejos de evaluación del Sistema Educativo

De esta función básica de control, en su doble acepción, se deriva otra básica que se nutre de ella, el asesoramiento. En resumen, la función básica es el control que se concreta en tres funciones generales:

- a. Función supervisora (control-regulación)
- b. Función evaluadora (control-evaluación)
- c. Función asesora. Orgánicamente está relacionada con el estatus y posición de la Inspección Educativa y funcionalmente es consecuencia del ejercicio de las dos anteriores.

Estas tres funciones específicas forman un todo funcional de tipo sistémico directamente relacionado con la "información directa sobre la educación escolar" (información-conocimiento), con los "bucles de realimentación" que adoptan la forma especializada de asesoramiento e información (información-comunicación).

Pueden establecerse otras funciones derivadas basadas en la posición de la Inspección y de su conocimiento del Sistema educativo, tales como *colaborar* con los centros o con los órganos competentes de la Administración Educativa, *arbitrar* en situaciones determinadas, etc.

En la figura siguiente se sintetizan las funciones definitorias de la Inspección de Educación distinguiendo entre el ejercicio puntual y el sistemático.

	PUNTUAL	SISTEMATICA
<p>COMPETÈNCIAS → FUNCIONES → ESTRATÈGIAS</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Visita ● Requerimiento ● Convocatoria ● Acceso a... ● Supervisión ● Asesoramiento ● Evaluación ● Orientación ● Informe ● Observación ● Conocimiento ● Valoración ● Medición ● Información <ul style="list-style-type: none"> ● Interacción ● Verificación ● Orientación ● Diagnòsis ● Mediación 	<p>Supervisión clásica: Acta de verificación y sanción: juicio de adecuación o corrección</p>	<p>Supervisión periódica: Verificación y comprobación posterior de la sanción correctora</p>
	<p>Evaluación intensiva: Gestión evaluativa: "conocimiento-juicio" y propuesta</p>	<p>Evaluación extensiva: Gestión evaluativa: bucles de "conocimiento-juicio" y de "conocimiento-acción"</p>
	<p>Asesoramiento incidental: Aportación de información, criterios y orientación</p>	<p>Asesoramiento continuado o formativo: Seguimiento formativo entre "tema – acción – resultado" (Kadushin, 1985)⁸</p>

Figura 4. Funciones básicas de la Inspección de Educación

2.2. ESTRUCTURA DE LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN.

El estatus, acceso, permanencia y condiciones del ejercicio profesional remiten a las cuestiones relativas a la función pública inherentes a los cuerpos de la administración del Estado. Los actuales cuerpos de Inspección de la Educación son del grupo A. Las condiciones de acceso, además de las comunes, exigen una larga experiencia docente remarcando la importancia de la formación permanente.

La creación del Cuerpo de Inspectores de Educación, resulta la más coherente con el ordenamiento jurídico y con la organización de las administraciones del Estado. Como es sabido, la Administración pública española pertenece al modelo administrativo "continental" descrito anteriormente en sus aspectos fundamentales. Podría, en efecto, haberse ordenado de otra forma, como lo hizo la Ley 30/1984, de 2 de agosto, creando una singularidad dentro del entramado administrativo, o bien creando una innovación global del sistema administrativo para adscribirse a otro modelo, como el anglosajón u otro de tipo emergente. En cualquier caso, la ordenación actual se ajusta al modelo administrativo vigente y al ordenamiento constitucional.

Otro factor definitorio del estatus de la función inspectora de la educación es el carácter funcional de autoridad pública que le atribuyó el artículo 32.2 de la LOPEG.,

"En el desempeño de sus funciones, los inspectores de Educación tendrán la consideración de autoridad pública y como tal recibirán de los distintos miembros de la comunidad educativa, así como de las demás autoridades y funcionarios, la ayuda y colaboración precisas para el desarrollo de su actividad".

Pero, en el artículo 105 de la LOCE se acotó circunscribiéndolo al ámbito funcional creándose una relación asimétrica incomprensible entre los centros de titularidad pública y privada concertada que gestionan el mismo servicio público. Posteriormente, el dictamen 22/03 del Consejo Escolar del Estado sobre el Proyecto de Real Decreto sobre especialidades de la Inspección de Educación incide en este aspecto.

La LOE (2006), en el artículo 153. c, lo define de forma más acorde con el ordenamiento legal : "Recibir de los restantes funcionarios y responsables de los centros y servicios educativos, públicos y privados, la necesaria colaboración para el desarrollo de sus actividades, para cuyo ejercicio los inspectores tendrán la consideración de autoridad pública".

Las condiciones del ejercicio profesional vienen definidas en los modelos organizativos de la Inspección Educativa. En los últimos años se está reformando la normativa que ordena la Inspección para ajustarla a las leyes básicas por parte de las administraciones educativas competentes. En estas regulaciones se percibe la unidad, como no podría ser de otra forma tratándose de un Cuerpo cualificado del Estado, en cuanto al listado básico de funciones, al margen de los matices diferenciales entre unas administraciones u otras. No obstante, como se ha mencionado más arriba, la ausencia de una función caracterizadora de la Inspección de Educación y coherente con ella un modelo organizativo que la haga efectiva proyecta una imagen compleja y aparente en las funciones, pero dispersa y disfuncional en la práctica. En efecto, como se ha indicado, el agregado de otras funciones complementarias, como aparece en algunas regulaciones, o las contradicciones entre el cuadro competencial y las opciones organizativas en cuanto al perfil de los inspectores, las figuras organizativas que se crean, las dependencias político-administrativas, y las tareas que cotidianamente desarrollan los inspectores, en muchos casos vinculadas a las rutinas burocráticas, etc no contribuyen precisamente al desarrollo y consolidación de la Inspección Educativa como órgano del Estado centrado en cuestiones de calidad educativa.

Por ello, en general, se percibe que los modelos actuales de organización de la Inspección evidencian discapacidad, esto es, relación insuficiente entre "metas-

recursos", (actualización de las funciones) y disfuncionalidad, que afecta a la relación "recursos-prácticas" (la actuación está condicionada por la ordenación de los recursos), lo que repercute, más allá de las retóricas de ocasión, en el desarrollo efectivo de la función inspectora. Los retos a plantear, aunque no es este el lugar de desarrollarlos, son: la definición de un modelo integrado de Inspección de Educación (superación de la atomización) según los principios indicados de profesionalismo, competencia e independencia, reforzamiento de los órganos jurisdiccionales de inspección (inspectores e inspectoras de educación que ejercen la función), acceso y permanencia según criterios profesionales de los órganos de gobierno de la Inspección, relación de la Inspección con la Administración y con la Sociedad, definición de una deontología profesional, etc.

2.2.1. ENCUADRE ADMINISTRATIVO DE LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN.

A lo largo de la historia de la Inspección pueden identificarse dos tendencias respecto del encuadre de ésta en la estructura político-administrativa del Estado. Desde la creación del Cuerpo Técnico de la Inspección Educativa (decreto de 30 de marzo de 1849), durante el reinado de Isabel II, la Inspección ha sufrido frecuentes cambios, como evidencia el análisis de su historia, en un vaivén pendular que va desde la "profesionalización", como órgano institucional del Estado para el control de la educación formal, a la "instrumentalización" -a veces grosera- desde el poder político. En efecto, desde una perspectiva diacrónica se perciben las dificultades para la consolidación de un órgano de control administrativo de la educación, independiente y prestigiado. Los hitos básicos de estas dos tendencias aparecen resumidos en artículo citado al que se remite [\[7\]](#).

Los rasgos y valores de la Inspección de Educación en coherencia con la evolución histórica y las necesidades socioeducativas consideradas en los apartados anteriores son: profesionalismo, competencia e independencia. Estos valores son especialmente relevantes con relación a la función evaluadora.

A. PROFESIONALISMO. La visión que aporta el devenir de la Inspección Educativa permite subrayar la importancia del profesionalismo en la articulación de este órgano en el entramado administrativo del Estado. La lógica profesional debe inspirar tanto la ordenación del sistema de inspección como su funcionamiento cotidiano. Pese a que no hay un consenso teórico sobre el concepto de "profesional" disponemos de diversas aproximaciones de estudio e investigación y un conjunto de descriptores de carácter práctico. Los rasgos básicos del profesionalismo proceden de la tradición weberiana. Pueden resumirse así:

- Ocupaciones con una formación larga y específica a partir del supuesto de que la capacidad técnica del profesional depende de los conocimientos teóricos adquiridos en la formación previa.
- Autonomía en el desarrollo del trabajo. EL profesional se enfrenta a cuestiones de libertad y de responsabilidad.
- Alto grado de libertad en el ejercicio de sus habilidades técnicas, que se fundamenta en los conocimientos específicos -habilidad profesional-, estableciéndose límites a la injerencia externa.
- Aceptación de responsabilidad que corresponde a unos niveles más o menos

determinados de actuación profesional.

- Reforzamiento jurídico de los privilegios profesionales
- Aceptación pública de una función peculiar
- Costumbres de tipo ético y procedimientos para confrontar las cuestiones éticas.
- Sanciones para los casos de actuación inferiores a los exigibles razonablemente.
- Relaciones con otras ocupaciones
- Relaciones con los destinatarios de los servicios

La reflexión sobre este concepto nos aproxima a la complejidad de los significados*, pero queda claro que la autonomía en los objetivos y las tecnologías expresa el alcance real de las profesiones. El profesionalismo de la Inspección de Educativa se concreta en la autonomía en el establecimiento de los objetivos de trabajo (planes de inspección) a partir de las prescripciones legales y en dotarse de procedimientos, técnicas y recursos para llevarlos a cabo de forma autónoma, competente y efectiva.

B. COMPETENCIA. La capacidad y la competencia de los inspectores de educación queda garantizada estructuralmente en las condiciones y formas de acceso a la función. Actualmente la competencia debe actualizarse a través de procedimientos reglados e imparciales, así como a través de estrategias de capacitación permanente y de participación en investigaciones. Desde el punto de vista funcional, la competencia es a la vez requisito y garantía en el desarrollo adecuado de la función.

C. INDEPENDENCIA. El ejercicio de la función inspectora (supervisión, evaluación y asesoramiento) debe realizarse sin interferencias ni presiones de cualquier tipo. O dicho de otra forma, la función inspectora debe ordenarse de forma que resulte difícil condicionarla o presionarla por medio de dependencias, interferencias o presiones y cuando esto suceda tener medios ágiles de protección y denuncia pública. El ideal de independencia es fundamental en la función inspectora dado el carácter de derecho fundamental de las personas que es la educación. Como hemos considerado en apartados anteriores, la historia de los 150 años de inspección educativa es la lucha por la independencia frente a las presiones y el sometimiento, a veces violento por parte del poder dictatorial: censura, delación, depuración, etc.; a veces grosero o sutil en los periodos democráticos. La independencia es la condición necesaria para el desarrollo ético de la función inspectora.

Desde siempre la Inspección de Educación ha sido considerada una función social importante que ha sido ejercida por magistrados especiales en la Antigüedad clásica y en la Edad Moderna fue considerada una función real que era ejercida por altos funcionarios. Actualmente es ejercida por funcionarios investidos de autoridad pública pertenecientes a un cuerpo superior de la Administración pública. Desde un punto de vista jurídico, la Administración pública como ente jurídico es la titular de las funciones administrativas entre las que se encuentra la inspección. La estructura descentralizada del Estado y la ordenación funcional de la Administración en unidades especializadas han contribuido a adscribir la función inspectora de la educación a una de estas unidades: la Administración educativa. Su engranaje dentro de las estructuras administrativas adopta una forma dual: un órgano central de planificación dependiente de un órgano directivo de la Administración educativa y diferentes unidades de inspección adscritas a órganos directivos territoriales. La relación entre estos dos niveles suele ser débil con dos efectos: la atomización y la dependencia político-administrativa. Estos efectos se han ido agravando en las últimas décadas debido al crecimiento del

aparato administrativo de la educación que provoca, no en pocos casos, duplicidades y postergamientos.

En los últimos 25 años de vida democrática, desde la aprobación de la Constitución de 1978, hemos visto lamentablemente como se sacrificaba la independencia de la Inspección en las regulaciones normativas, en los mecanismos de acceso y promoción de determinados inspectores a cargos, en las condiciones del trabajo profesional, en el uso de los informes, etc.

De las regulaciones existentes sobre la Inspección de Educación pueden hacerse diferentes lecturas que pueden resumirse en dos modelos interpretativos, el vicario y el profesional[8]:

- El modelo vicario. Los inspectores e inspectoras de educación en el ejercicio de sus funciones son simples ejecutores materiales de funciones cuyo titular es la Administración educativa.
- El modelo profesional. La Administración como ente jurídico, es titular de las funciones inspectoras de la educación, pero el órgano que las tiene atribuidas con plenitud legal es la Inspección de Educación, cuyo ejercicio es desarrollado por profesionales de un Cuerpo específico de las Administración.

El contenido profesional de la función inspectora está relacionado con el segundo modelo enunciado a partir del equilibrio entre dos lógicas o principios en el funcionamiento de la Administración pública: el político y el profesional o técnico. La condición de autoridad de la Inspección de Educación en el ejercicio de sus funciones subraya la independencia y la autonomía en el ejercicio profesional dentro del ordenamiento legal.

La relación entre los principios político y profesional en la Administración pública tiene que ver con el grado de desarrollo sociopolítico. Normalmente, en las sociedades democráticas consolidadas los cargos de naturaleza política corresponden a puestos de trabajo de dirección de las grandes unidades administrativas en que se ordena la Administración, singularmente, los cargos de ministro / consejero y directores generales. El profesionalismo en la Administración se ordena, en nuestro caso dentro de la tradición administrativa continental, a partir de los funcionarios públicos pertenecientes a los diferentes cuerpos en que se ordena la función pública. Los cargos de jefatura de las unidades administrativas dependientes de las direcciones generales o similares son ocupados por funcionarios públicos en función de criterios de organización administrativa (cuerpos y escalas), y de racionalidad -objetividad- (mérito, capacidad, concurrencia y publicidad) con tribunales de selección independientes, plurales, equilibrados e imparciales.

La modalidad de libre designación, por parte de los órganos político- administrativos, de cargos profesionales para ocupar puestos de trabajo de la Administración, desde la cima a la base, establecida en nuestro ordenamiento amplía la influencia política a los diferentes niveles de la estructura administrativa contribuyendo a contaminar y desdibujar el principio profesional inherente a la Administración. Esta modalidad, ajena a la tradición weberiana, confunde la necesaria diferenciación entre el principio político, que responde política y administrativamente (valores de estabilidad, seguridad, pertenencia, intereses, control, etc.), y el principio profesional, que responde técnica y

administrativamente (valores de precisión, claridad, información, rigor, etc.). Las lógicas política y profesional son, por tanto, bien diferentes, la primera centrada en el poder y en la responsabilidad política y, la segunda en la independencia y en la racionalidad técnica, han de relacionarse de forma efectiva, cada una en su esfera, para el cultivo de los intereses públicos, el servicio a los ciudadanos, y el desarrollo de las leyes. El necesario equilibrio de ambas en el funcionamiento armónico de la Administración es la meta. El desequilibrio por la parte política da lugar a estructuras administrativas monolíticas, con servidumbres políticas debidas a las cascadas de nombramientos a dedo desde la cima hasta la base del sistema. El desequilibrio por la parte profesional da lugar a la tecnocracia: los profesionales asumen decisiones políticas sin la necesaria representación democrática. El equilibrio ideal nos acercaría al modelo pragmático (García Pelayo, 1987-69)^[9] que se caracteriza por la comunicación crítica entre la *ratio* política y la *ratio* técnica.

La independencia de un órgano técnico de alto nivel especializado en funciones de información y conocimiento (supervisión y evaluación) expresa un avance en la concepción del poder en las sociedades democráticas avanzadas como lo fue en la época contemporánea la división en los tres poderes (Montesquieu): legislativo, ejecutivo y judicial. Las funciones que el poder ejecutivo ejerce por medio de la Administración son: ordenación (políticas), asignación de recursos (presupuestos y contabilización), resolución de reclamaciones (sistema de recursos) y control (regulación, estudios, mediciones, evaluación). Determinados aspectos del tercero y cuarto serían ejercidos de forma responsable e independiente por la Inspección de Educación como condición y garantía de imparcialidad y rigor técnico. También podría colaborar con los otros órganos de la Administración educativa en el desarrollo de las otras funciones. Actualmente comprobamos la proliferación de órganos de control y evaluación en las estructuras administrativas que lejos de lo que enuncian vienen a cumplir una función de legitimación de las políticas e intereses ejecutivos por medio de informes y uso sesgado de estadísticos. La credibilidad de los informes de control y evaluación descansa en el carácter profesional e independiente del órgano que los realiza y comunica. La existencia de estos órganos en las sociedades libres dentro de la Función Pública exige dos requisitos: dependencia jerárquica de órganos plurales de representación social como el Parlamento o, en el caso de mantener la dependencia administrativa, dotarles de un estatuto orgánico que garantice su autonomía (ingreso, condiciones profesionales, organización y presupuesto). La independencia político-administrativa de la Inspección de Educación es requisito de profesionalismo en el desarrollo de la función supervisora, pero es requisito ético de solvencia y credibilidad en el estatuto de la función evaluadora.

2.2.3. EL PROYECTO DE LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN

En general, el proyecto de la Inspección Educativa consiste en la materialización de sus funciones a partir de su perfil orgánico y funcional. Desde una perspectiva operativa, el proyecto se concreta en un conjunto de variables, estructurales, funcionales y culturales, que permiten el desarrollo pleno de las funciones o tareas.

Normalmente estamos acostumbrados a considerar *proyecto* (planes, programas, etc.) a un documento o una proliferación de documentos como se va imponiendo en las organizaciones administrativas al amparo del discurso neoburocrático. En efecto, la planificación debe atenerse a modelos pragmáticos, huyendo tanto del fárrago

formalista de la burocracia tradicional como del lenguaje de la neoburocracia que hace suyo el discurso de las Ciencias de la Organización, pero sin sus contenidos. Esto es claramente reduccionista.

El proyecto es un estilo de obrar que se caracteriza por una "estructura compleja de gestión" (ver esquema siguiente) con entradas, procesos y productos que implica anticipación, más o menos formalizada de las acciones, a partir de la experiencia profesional en base a estudios de necesidades. La planificación transforma las necesidades priorizadas en estrategias de acción (objetivos, metas) y los programa desglosándolos en acciones con la secuencia de recursos -personales, materiales y formales, tiempo, y responsables-. La peculiar estructura y funciones de la Inspección de Educación condiciona el modelo de planificación a adoptar.

Resultan más adecuados los modelos de planificación dinámicos, sistemáticos, y multinivelares.

- Dinámico. En una organización de alto nivel de especialización profesional como la Inspección de Educación, las capacidades y experiencia de sus agentes son las piezas clave de la gestión. La planificación y la acción son fases de un mismo proceso en el que están implicados todos los agentes. Las nuevas tecnologías permiten desarrollos de este tipo. Una red de conocimiento e información posibilita el desarrollo de las "entradas" (estrategias, objetivos...) y "procesos" (datos, información, etapas, etc.) y la creación de "productos" (informes, estudios, bases de datos actualizadas).
- Sistemático. Con relación a las funciones inspectoras, supervisión, evaluación y asesoramiento con autoridad. La sistematicidad consiste en el desarrollo de acciones en base a modelos solventes de supervisión y evaluación con dos efectos, a saber: la calidad de las acciones concretas resultantes y el tejido de información-conocimiento que se va generando de manera que las acciones actuales se integran en las anteriores y dan lugar a las siguientes.
- Multinivelar. En la "estructura de gestión del proyecto" de la Inspección de Educación tienen entrada, según sus funciones y responsabilidades, todas las unidades de que consta aportando conocimientos estratégicos, generales o específicos, e información (datos, valoraciones, revisiones) en los momentos convenidos en el proceso. Asimismo, extraen datos, información e informes, según sus responsabilidades.

Los tres rasgos del modelo, dinámico, sistemático y multinivelar posibilitan la coordinación y las sinergias organizativas.

La cultura de la planificación consiste en transformar en acción lo planificado con todos los bucles de interacción y de corrección que sean necesarios. Integra además de requisitos técnicos para lograr que lo planificado sea concreto, operativo y realizable, actitudes favorables individuales y colectivas. La cultura de planificación inherente a los proyectos es un estilo de actuar que compromete a la organización y a los individuos que lo forman.

La expresión del proyecto de un órgano administrativo puede adoptar dos formas que normalmente son complementarias: la formal que se expresa en planes estructurados y la material que es el desarrollo de las funciones a partir de criterios de experiencia

previa y de oportunidad, esto es, hacer aquello que hay que hacer; aquello que se ha hecho siempre porque funciona; aquello que es necesario en un momento dado.

Por lo que concierne a la Inspección de Educación encontramos las dos formas articuladas de forma peculiar en el análisis comparado entre unas oficinas de inspección y otras. En los últimos años se va generalizando la existencia de planes de inspección, cuyas intencionalidades más o menos abstractas o prolijas se complementan con el funcionamiento del día a día a partir de requerimientos administrativos más o menos formalizados, compulsivos u oportunistas o de la iniciativa individual. Estos últimos años, influenciados por la moda neoburocrática, se han desarrollado modelos de planificación centralistas y en cascada: un plan general o director que daba lugar a diferentes planes territoriales y finalmente los planes de cada inspector o inspectora. Además, había que contar con los planes de las áreas especializadas, ámbitos y demás unidades organizativas según la ordenación de la inspección de las distintas comunidades autónomas.

La cultura de planificación desarrollada en las últimas décadas evidencia las rigideces centralistas y el inflación burocrática (verborrea inerte). Procede avanzar en modelos de planificación, en la línea indicada que permiten integrar los aspectos implícitos y los formalizados. Los primeros para atender aquellas tareas sobre las que se tiene experiencia y conocimiento previo; los segundos para el desarrollo de objetivos más generales, sistemáticos o innovadores.

La planificación debe expresar las estrategias de acción profesional con relación a las funciones inspectoras centradas focalmente en la educación y los aprendizajes de los alumnos, evitando así la dispersión que nos aqueja. Otro aspecto relevante es que las funciones inspectoras deben ser los ejes sobre los que se articula la planificación de manera que lo realizado un año se pueda sumar al siguiente porque las bases conceptuales y tecnológicas lo posibilitan. La experiencia de los últimos años pone en evidencia lo contrario: toda nueva planificación incluye ocurrencias nuevas que no crearan una tradición por su poca consistencia o hace tabla rasa de lo anterior. Desde un punto de vista profesional urge dotarse de modelos solventes de supervisión y evaluación que permanezcan en el tiempo. Los distintos planes de inspección deberían mantener los modelos (opciones conceptuales, estructura formal, criterios lógicos), que darían sentido de permanencia y de memoria profesional y, según las necesidades, dotarles en los sucesivos planes de los contenidos específicos a desarrollar (temas, objetivos, actividades, recursos, etc.).

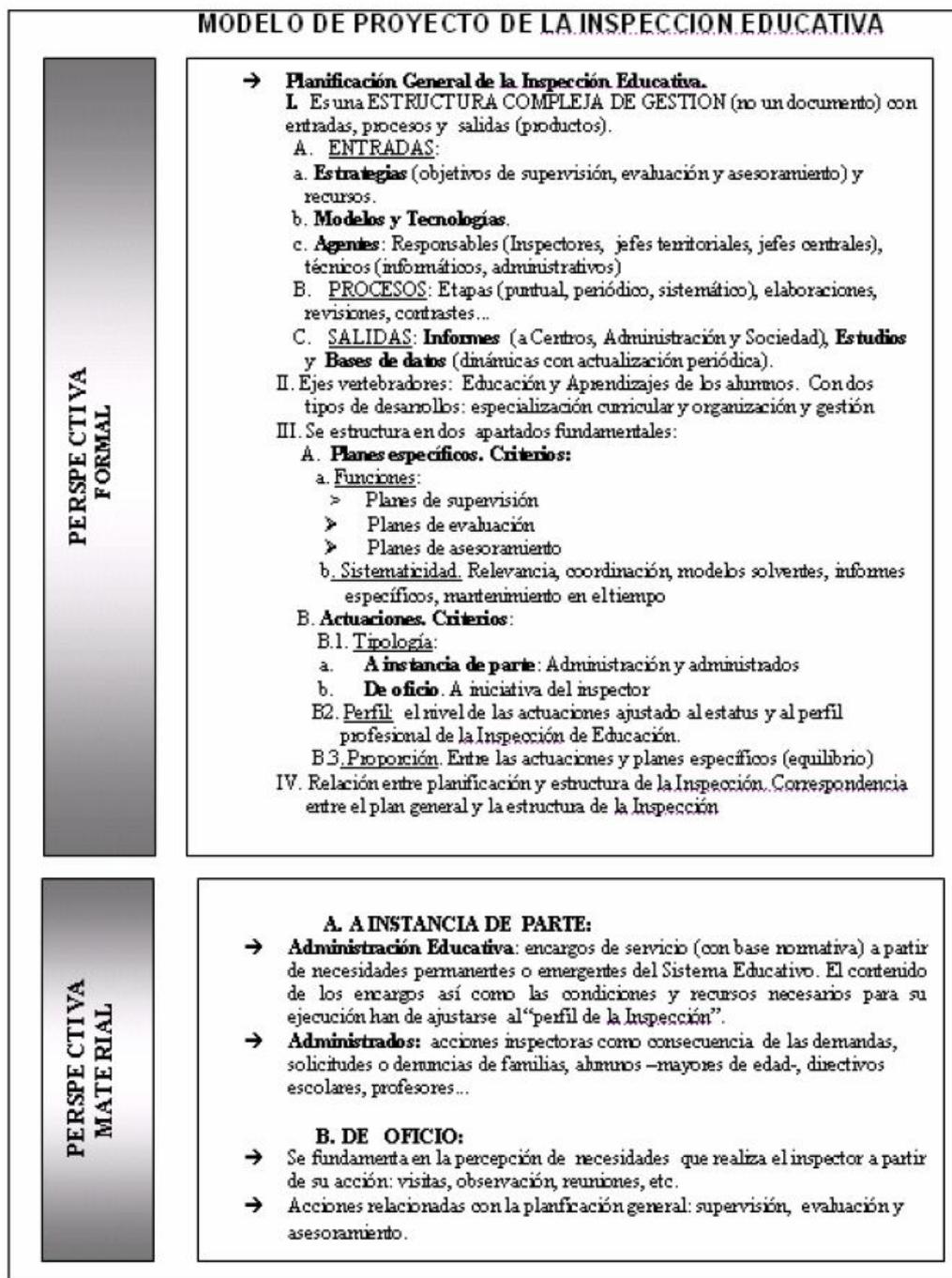


Figura 5. Factores del Proyecto de la Inspección de Educación

3. APROXIMACIÓN TEÓRICO PRÁCTICA A LA EVALUACIÓN

Hasta aquí hemos estudiado con cierto detalle las funciones de la Inspección de Educación y su encaje institucional dentro de la Administración remarcando los valores de competencia e independencia profesional. En coherencia con estos valores le corresponde el desarrollo de la función evaluadora de la educación en su acepción más genuina, debido a su perfil y al lugar que ocupa dentro del Sistema Educativo situada

entre los centros educativos, por un lado, la Administración (órganos centrales) y la Sociedad, por otro. Paralelamente, las instituciones educativas llevan a cabo o deberían desarrollar actividades autoevaluativas y otros órganos de la Administración actividades de medición (estándares cuantitativos sobre educación) y de valoración de corte sociológico (cuestionarios de opinión). La comunicación en red de estas tres fuentes permitiría disponer de información diferenciada sobre el sistema de educación considerando tres niveles de perspectiva: centros educativos (nivel micro), Inspección de educación (nivel meso) y órgano de medición y valoración del Sistema educativo (nivel macro)(*).

3.1. RED DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO.

El efecto de la evaluación genera información, juicio, conocimiento y comunicación que circula por el sistema en una red compleja. A continuación presentamos un bosquejo de los tres niveles de perspectiva y su interacción.

- **Micro. Evaluación interna o autoevaluación.** Corresponde a los órganos de la institución escolar. Genera información sobre la educación de una escuela determinada, significativa para esa comunidad educativa. Integra la evaluación curricular que realizan los profesores (informes) y la evaluación organizativa del centro que se expresa en la Memoria de la institución.
- **Meso. Evaluación externa o heteroevaluación.** Corresponde a la Inspección de Educación por su posición y función en el sistema que le permite conocer los hechos de forma directa. Genera información evaluativa sobre la educación y el aprendizaje de un centro educativo. Los datos y la información obtenida daría lugar a informes de distrito, provincia, región o país. Su aportación permite dimensionar y ponderar la información interna de las instituciones educativas. También, suministrar información significativa sobre la educación escolar a los órganos superiores de la Administración que vengán a contextualizar sus datos y estadísticos de carácter general.

Su concreción comporta llevar a cabo procesos de gestión evaluativa sobre determinados aspectos relevantes (objetos de evaluación) que revierten en las instituciones escolares (información, conocimiento, comunicación) y en los órganos superiores de la Administración educativa (informes evaluativos que contienen información sistematizada sobre aspectos relevantes de la gestión de las instituciones educativas). También participación en investigaciones evaluativas sobre determinados aspectos o indicadores del sistema en colaboración con las universidades. Las investigaciones evaluativas serían publicadas y los informes serían difundidos por el sistema educativo para orientar la adopción de decisiones de los diferentes órganos administrativos. Los informes evaluativos relativos a centros concretos se remitirían a sus órganos de gobierno.

La consideración del papel evaluativo asignado a las distintas inspecciones de las Comunidades Autónomas pone el evidencia la indigencia conceptual y tecnológica en que nos movemos. Desde inspecciones que no tienen experiencia como evaluadores a inspecciones con buenas experiencias, pero truncadas por el decisionismo político, pasando por inspecciones convertidas en instrumentos vicarios de determinados constructos de moda como el EFQM, ISO, etc.

- **Macro. Medición y valoración externa.** Corresponde a los órganos de medición y valoración del sistema educativo. Genera información sobre la educación escolar de un país con relación a la de otros. Los datos y valoraciones que aporte permitirán enmarcar la información de los otros niveles. También promovería investigaciones sobre cuestiones de interés socioeducativo con relación a programas europeos e internacionales. Sus trabajos serían publicados y difundidos por la red.

Por lo que conocemos sobre evaluación sabemos que esta función para ser efectiva ha de estar presente en todos los ámbitos y áreas de actividad. El conjunto de estas realizaciones en el sistema escolar conforma una "cultura avaluativa" determinada formada por información, conocimiento y comunicación, esto es, saberes, valores, juicios, habilidades, actitudes, técnicas, motivaciones e intereses. En un sistema educativo democrático la información evaluativa circula por la red comunicativa en un doble sentido de "abajo arriba" y de "arriba abajo". La evaluación externa sin referentes de evaluación interna y externa-interna, se convierte en un juego de números, estadísticas y generalizaciones sin sentido real. Sin duda existe el peligro de burocratización a propósito de estos órganos administrativos de evaluación, si no se aborda desde un primer momento la creación de una red evaluativa formada por Centros educativos, Inspección de Educación y el órgano de evaluación del sistema educativo (Institutos o consejos de evaluación del Estado y de las Comunidades Autónomas). Análogamente, la evaluación interna si no se articula en un sistema global se agota en su nivel de significación.

La información evaluativa es un recurso fundamental para la construcción y realimentación del discurso y de la acción educativa. La red evaluativa mencionada permitiría la conexión de la escuela con la sociedad a través de la ampliación y difusión del su "discurso-acción". La información evaluativa circularía por la red realimentando los diferentes discursos, orientando las políticas, la acción educativa y la administrativa.

En la práctica esta red de comunicación evaluativa resulta problemática debido al carácter equívoco de las expectativas evaluativas y la pretensión de los órganos centrales de las administraciones de monopolizar el significado de la educación a través de sus órganos y de sus datos. Realmente resulta ingenuo pretender que unos datos generales y descarnados aporten significación y utilidad más allá de su nivel de significación aunque se publique en los medios de comunicación y suscite comentarios interesados o críticos durante unos días. Después la vida sigue y otros centros de interés los llevan al olvido. En el contexto de la conceptualización actual sobre evaluación, los órganos administrativos de evaluación del sistema educativo no pueden realizar unilateralmente la evaluación del sistema educativo pese a su nombre. Insisto, la cultura evaluativa además de datos estadísticos e interpretaciones generales contiene conocimiento real del hecho educativo y comunicación interpersonal para crear aprendizajes organizativos. Este es el cometido actual de la evaluación: un recurso colectivo de conocimiento y aprendizaje sobre la acción.

Por ello puede resultar clarificador profundizar en la función y sentido de la evaluación como actividad, así como sus posibilidades y limitaciones.

3.2. FUNCIÓN DE LA EVALUACIÓN: IDEA Y SENTIDO

Considero que la evaluación como actividad intencional humana aporta valor añadido a la común capacidad valorativa o de libre opinión de las personas, es decir, cualifica la simple opinión, pero debe atenerse a unos criterios y pautas que han de establecerse (demarcación). No obstante, a comienzos del siglo XXI persiste un equívoco sobre la naturaleza y significado de la evaluación lo que da lugar a prácticas denominadas evaluadoras que exhiben intencionalidades, tecnologías y usos tan distintos que suscitan la pregunta de si todas estas prácticas pertenecen al estatuto de la evaluación o son otras cosas. Se propone una *demarcación* de esta actividad que defina y concrete el estatuto de la evaluación como actividad humana propiciando, de esta forma, un marco que permita acotar su estatuto formal de las prácticas pretendidamente evaluadoras. Encontramos tres posiciones básicas sobre evaluación:

- El **escepticismo** que niega su posibilidad; es decir, no es posible ir más allá del subjetivismo de la opinión, de ahí la proliferación de cuestionarios para recoger y estandarizar valoraciones con un valor efímero.
- El **acreditacionismo** o elitismo que enfatiza el criterio de autoridad, esto es, la realidad de las cosas, su valor y adecuación, depende del criterio de determinadas personas por su prestigio debido, fundamentalmente, a su *posición*. Sus juicios de valor suelen justificarse mediante determinados estadísticos o el uso de *constructos*, denominados modelos evaluativos, cuya función consiste en acreditar, homologar y sancionar.
- El **demarcacionismo** que afirma la posibilidad de la evaluación siempre que esta actividad se ajuste a determinados criterios racionales que hay que especificar *a priori* (demarcación).

A partir de este enfoque y de este marco se realiza una aproximación conceptual y descriptiva de evaluación de la cual dimana su función. A continuación se analiza la función general y las funciones específicas de evaluación.

3.2.1. LA EVALUACIÓN ESTÁ FORMADA POR VALORACIONES CUALIFICADAS O JUICIOS EVALUATIVOS.

La función evaluativa parte de las valoraciones, pero va más allá. Hay evaluación cuando el juicio de valor emitido se fundamenta en datos y en informaciones rigurosas. La evaluación es un proceso de transformación de los juicios subjetivos en juicios de valor ajustados a la información objetivada disponible sobre un determinado tema o cuestión que denominamos "objeto de evaluación".

Así pues, el desarrollo de esta función expresa el salto cualitativo de la valoración a la evaluación. Esta puede ser individual y/o grupal. La primera es el juicio de valor que expresa una persona cuando previamente ha buscado y obtenido información y datos, por ejemplo, el médico que antes de emitir un diagnóstico -juicio de valor- obtiene información sobre el paciente -diálogo, observación, analítica, etc., con el fin de que el diagnóstico esté fundamentado en la información. La segunda corresponde a los procesos de intersubjetividad, es decir, cuando a través del diálogo evaluativo, centrado en el estudio y la caracterización de informaciones suministradas por el proceso evaluativo, diversas personas pueden llegar a compartir juicios de valor.

En consecuencia, el tema central de la evaluación es el valor que en cada caso concreto atribuimos al conocimiento disponible a través de la interpretación de la información y

la comunicación entre personas.

En resumen: la evaluación está formada por el conocimiento de la realidad evaluada (datos e información), por las opiniones (valoraciones), pero, sobre todo, por el juicio evaluativo ajustado y fundamentado en los datos objetivados y rigurosos (evaluación).

3.2.2. EL CONCEPTO DE EVALUACIÓN HA EVOLUCIONADO EN EL SIGLO XX

A lo largo del siglo XX la evaluación ha sido utilizada con diversas intencionalidades, incluso opuestas, en función de las perspectivas dominantes en la vida social, la ciencia y la economía. Básicamente ha habido dos enfoques que todavía permanecen:

- El **positivista** de orientación racional-tecnológica que enfatiza los resultados y lo cuantitativo. El asunto de la evaluación queda reducido a comparar las entradas o recursos empleados y los resultados que finalmente se obtienen. El modelo evaluativo es el de la "caja negra" que relaciona las "entradas" y las "salidas" haciendo abstracción de los "procesos". Esta orientación domina la primera mitad del siglo XX, después declina al ser cuestionada por reduccionista y falseadora al no poder dar cuenta de los fenómenos complejos. A partir de los años ochenta, se reanima debido a la dominancia del neoliberalismo en la vida socioeconómica y su potente influencia en la vida social. Adopta un modelo de sistema mecánico o mecanicismo sistémico (Bohm, Capra) que incluye los procesos en el análisis (el orden implicado), pero no sabe o no puede integrarlos en una visión de resultados cuantificables. Los fenómenos sociales, como la educación, son dinámicos: constantemente emergen fenómenos nuevos en niveles de complejidad distintos o más altos y la visión estática que proporcionan de ellos los datos cuantitativos tienen escaso valor descriptivo. En este punto se suscita el tema de la utilidad y rentabilidad de determinados trabajos de medición con relación a la información que proporcionan.
- El **humanista** de orientación sistémica que enfatiza los procesos y la construcción dialógica del hecho social. Parte de una comprensión de la complejidad de los fenómenos sociales y, particularmente, de los educativos que no son reducibles a datos estadísticos haciendo comparaciones simples entre entradas y salidas. Este enfoque emerge con fuerza durante los años sesenta. Inicialmente, centra su interés en los procesos con la utilización de metodologías cualitativas como la observación, la descripción, las interacciones, etc.

Posteriormente, amplía su campo de estudio a las relaciones entre los sistemas y el entorno. Su posición ha sido reforzada debido a las aportaciones de la Teoría de Sistemas en el estudio y comprensión de los fenómenos complejos que arraigan en diversos campos de estudio, particularmente, en la Biología, la Sociología, la Cibernética, la Educación, etc. para los que la visión mecanicista resulta inadecuada por reduccionista y deformadora. Algunas aportaciones relevantes son: Bertalanffy (precursor de la idea de sistema), Wiener (funcionalismo cibernético), Shannon (teoría de la información), Maturana y Varela (sistemas autopoieticos), Schwartz (sistemas autónomos hacia la complejidad), Aulín (sistemas autoorganizados), Haken (sistemas sinérgicos), Luhmann (sistemas autorregulados: relación entre aprendizaje y creación de estructuras).

Por lo que concierne a la evaluación, como veremos más adelante, subsisten los dos enfoques tradicionales: mecanicista y sistémico. Ha habido intentos de complementariedad, pero la pretensión ecléctica resulta problemática debido, fundamentalmente, a las finalidades, los enfoques, las tecnologías, e incluso los lenguajes. Procede buscar vías de complementación sin violentar la especificidad de las diferentes perspectivas y procedimientos de estudio e investigación. Ya Max Weber señalaba que las acciones sociales -como la educación- no se observan y explican en la misma forma que los fenómenos químicos, físicos y biológicos: las observaciones de los científicos sociales deben incluir la interpretación de aquéllas, en términos del significado que tiene para sus actores, por lo que la acción evaluativa debe estar próxima a los actores del hecho que se evalúa.

3.2.3. DISTINCIÓN ENTRE MEDICIÓN, VALORACIÓN Y EVALUACIÓN

En general, los humanos tenemos y utilizamos la común capacidad valorativa con la que enjuicamos los hechos, fenómenos y situaciones, pero utilizamos estrategias distintas en función de los hechos y de las técnicas disponibles. Procede por ello distinguir entre valoración (libre opinión), medición y evaluación.

VALORAR es apreciar, determinar, expresar, e incluso, prever el valor de algo. Toda valoración es un juicio subjetivo sobre alguna cosa, en el que interviene la experiencia previa, la situación y los intereses del sujeto que valora. Es una capacidad práctica que funciona como un trampolín cognoscitivo que nos permite *hacer nuestra la realidad valorada*: autoafirmación, control de las situaciones, guía de la conducta, etc. La valoración es un sistema útil y eficaz de conocimiento personal, pero la experiencia evidencia que muchas valoraciones están condicionadas por la inmediatez del momento, los intereses de quien las expresa, la insuficiencia de información, el error, etc., constituyendo un modo precario y poco óptimo de conocimiento objetivado e interpersonal.

MEDIR es determinar la cantidad de una magnitud por comparación con otra que se toma como unidad.

La medición supone una acotación de la capacidad valorativa. En efecto, las diferencias de percepción entre diversos sujetos sobre la cuantificación de una determinada magnitud halló feliz solución con el establecimiento y adopción de unidades de medida. Por ejemplo, dos personas están discutiendo ante un muro intentando indicar el número de metros que tiene. La respuesta al problema no pasa por la discusión (valoración) sino por la medición. Primero procede medir con un metro y valorar después a partir del dato.

Ahora bien, sólo determinadas realidades son susceptibles de medición. La determinación de unidades de medida puede hacerse, en unos casos, por convención, como la adopción del metro para medir distancias y, en otros casos, mediante complejos procedimientos de validación y fiabilidad, de manera que la unidad de medida sea significativa respecto de la realidad a medir, por ejemplo, la elaboración de una prueba para medir la competencia en cálculo aritmético.

EVALUAR es atribuir valores a hechos, pero fundamentados en datos e informaciones. Así pues, la evaluación es una valoración cualificada por la información. En

consecuencia, evaluar supone la creación o construcción de valores ajustados a los datos e informaciones objetivadas sobre determinados objetos.

En resumen, la valoración es una forma práctica de conocimiento, aunque subjetivo, parcial y proclive al error. La necesidad de objetivación del conocimiento encuentra aproximaciones de solución en la medición y la evaluación. La primera, para las realidades específicas susceptibles de medición y, la segunda, más general, para las realidades descriptibles, es decir, las realidades sobre las que se pueda generar información *objetivable* más allá de la medición.

3.2.4. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO Y SIGNIFICADO DE EVALUACIÓN

En coherencia con lo expuesto propongo la siguiente aproximación conceptual al término evaluación.

"La evaluación es un proceso sistemático de creación de conocimiento y la correspondiente atribución de valores a determinados objetos, estratégicamente seleccionados, como consecuencia de las acciones subjetivo-objetivas realizadas por los agentes evaluadores, de acuerdo con finalidades de conocimiento (aprendizaje), orientación de las decisiones y creación cultural" (Rul, J.)[\[10\]](#)

En consecuencia, los factores implicados son:

- **Sujeto.** El evaluador o evaluadores y los participantes que realizan acciones subjetivas como los tanteos, hipótesis, suposiciones, valoraciones, etc., y objetivas mediante un proceso sistemático de obtención y utilización de información.
- **Objeto.** El tema o cuestión seleccionado por su relevancia e interés para ser evaluado, y los **objetivos** que expresan los fines que justifican la acción evaluativa.
- **Conocimiento** producido sobre el objeto y su expresión en información evaluativa.
- **Valor.** El juicio que se atribuye al objeto fundamentado en información objetivada.

Las ideas expuestas permiten acotar el campo o demarcación de la evaluación como actividad humana. Ello es importante debido a la confusión conceptual, intencional y tecnológica que frecuentemente se percibe en los usos que se hacen la función evaluativa.

Proponemos la reconducción de la función evaluativa al ámbito del conocimiento. Procede, en consecuencia, superar por un lado, el reduccionismo cuantitativo de la medición y, por otro lado, la deriva hacia la Sociología de la opinión (valoración) con el juego y estandarización de las opiniones. La interpretación que con frecuencia se hace de determinados estadísticos, procedentes de pruebas de medición o de cuestionarios de opinión, desarrollados por los institutos administrativos de evaluación viene a cumplir una función social semejante a la que en la antigüedad tenían los oráculos o los arúspices en la interpretación de las vísceras de los animales sacrificados.

La desproporción entre lo que se pretende evaluar y lo efectivamente evaluado, con tecnologías precarias, es tan grande que contribuye a hacer verosímil esta analogía.

Así pues, proponemos que la evaluación sea entendida y gestionada como un fenómeno de conocimiento no limitado a la medición ni a la valoración, y acotada con los descriptores siguientes de demarcación epistémica:

Demarcación de la evaluación

- La evaluación con los condicionantes y los descriptores indicados es una actividad científica en el ámbito de las Ciencias Sociales que procura "entender" y "comprender" las realidades, los hechos y los fenómenos evaluados a través de un proceso metódico de creación de conocimiento específico y de juicio, desvelando un "saber" que resulta eficaz a la práctica.
- Lo específico de la evaluación como Ciencia Social es:
 - a) la generación de información objetivada sobre determinados objetos evaluables, esto es descriptibles y,
 - b) la atribución de juicios de valor ajustados a la información inmediata generada sobre el objeto de evaluación a partir del conocimiento disponible sobre el objeto (información mediata)

Ejemplos de evaluación son el diagnóstico sistemático en Medicina o la probación rigurosa de los hechos en Derecho.

Figura 6. Demarcación de la evaluación como actividad científica

3.2.5. FUNCIÓN DE LA EVALUACIÓN

En una aproximación general podemos decir que la función de la evaluación en la vida de las organizaciones se especializa en las cuestiones de generación de información específica sobre determinadas acciones institucionales, consideradas relevantes, y la correspondiente atribución fundamentada de juicios de valor con finalidades de conocimiento práctico, de orientación de las decisiones y de creación de valores compartidos como recurso de retroalimentación de la gestión institucional.

La incorporación del estilo de gestión en la vida organizativa permite superar la inmediatez y ceguera de las acciones desarrolladas. En efecto, cuando las acciones institucionales fundamentales están precedidas por la previsión, por medio de la planificación y organización, se cualifican. Análogamente, cuando estas acciones están sucedidas, e incluso acompañadas, por la información y conocimiento de las propias acciones con la correspondiente atribución de valor y sentido, por medio de la valoración y de la evaluación, se reorientan.

El estilo de gestión dimensiona las acciones de desarrollo con la planificación y la evaluación configurando un "bucle de información-conocimiento" como se expresa gráficamente en la figura siguiente.

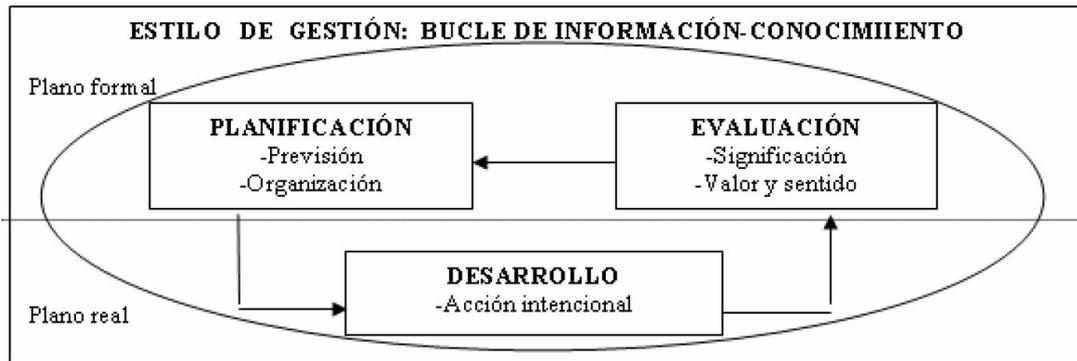


Figura 7. Bucle de gestión: sistema de "información-conocimiento"

La gestión evaluativa entendida así es un potente instrumento individual y organizativo con incidencia en cuatro aspectos específicos:

A. FUNCIONES ESPECÍFICAS. Conocimiento y juicio.

a. **Incrementar el conocimiento práctico sobre la realidad evaluada.** Dentro del proceso de gestión evaluativa se logra a través de dos factores:

1. La elaboración de **diseños evaluativos** a partir del conocimiento disponible proporcionado por la investigación y/o la experiencia contrastada sobre el tema evaluado, especialmente los "objetivos" y los "instrumentos" de evaluación.
2. La obtención de información directa sobre la realidad evaluada mediante la aplicación de los **instrumentos de evaluación** contenidos en el diseño evaluativo, y el posterior procesamiento de la información.

La integración de ambos factores permite obtener información significativa y útil del objeto, pero siempre enmarcado en el conocimiento mediato sobre el mismo. Esto se logra mediante la integración de la estrategia evaluativa que procura objetos y objetivos de evaluación relevantes a la luz de la experiencia contrastada y/o de la investigación (conocimiento mediato), y la aplicación de los instrumentos de evaluación que permite obtener "aquí y ahora" datos e informaciones específicas del objeto (conocimiento inmediato).

La evaluación como sistema de "información-conocimiento"

Las acciones denominadas evaluativas pertenecen a la demarcación de la evaluación como actividad científica solamente si se dan dos requisitos:

- Que los diseños evaluativos expresen el conocimiento actualizado por la investigación sobre el tema, singularmente, **objetivos e instrumentos** (conocimiento mediato).
- Que la aplicación de los instrumentos de evaluación aporte información significativa añadida sobre el objeto y los objetivos de evaluación (conocimiento inmediato).

b. **Atribuir valores que aporten sentido al conocimiento disponible.** Los juicios de valor ajustados a la información generada aportan sentido humano, más allá del valor instrumental, posibilitando nexos intersubjetivos de significación y sentido. En efecto,

el diseño evaluativo viene a aportar significado y sentido general mediante la identificación y concreción de lo que merece ser evaluado debido a su relevancia e interés, mientras que la información procesada como consecuencia de la aplicación de los instrumentos de evaluación aporta datos e informaciones ricas en significación, es decir, conocimiento cargado de sentido instrumental y humano.

B. FUNCIONES DERIVADAS. Orientación y valores.

a. Orientar la adopción de decisiones personales y grupales a partir de la información evaluativa. Como sabemos la evaluación proporciona datos e información sobre la realidad evaluada; aporta conocimiento sobre las acciones relacionadas con el objeto de evaluación. Cuando este conocimiento es utilizado como recurso para guiar las acciones sucesivas cumple una función de retroalimentación, es decir, de corrección (retroalimentación negativa), o de refuerzo (retroalimentación positiva). La información evaluativa al evidenciar aspectos y relaciones inéditas, no inmediatamente evidentes en el horizonte de sucesos de los actores, puede inspirar estrategias de acción nuevas y más efectivas. De esta manera la evaluación deviene un potente recurso de orientación de las decisiones personales e institucionales aportando significación, valor y sentido.

b. Crear y/o reafirmar valores compartidos. Desde el punto de vista humano, la acción evaluativa es esencialmente comunicativa; es decir, el grupo que evalúa ha de compartir información sobre experiencias, enfoques, expectativas y valoraciones. Esta masa de información comunicativa contextualiza las interacciones humanas y hacen posible el aprendizaje compartido de valores. En este sentido la función evaluativa puede llegar a ser un importante recurso de creación cultural para las instituciones.

La acción evaluativa, como hemos podido comprobar en el estudio de las funciones, es estrictamente cognoscitiva, en coherencia con la demarcación epistémica que hemos definido. En efecto, las funciones -general y específicas- descritas responden a este perfil. Podría considerarse que la evaluación entendida así es limitada, y poco práctica. Quizá se esperasen funciones más comprometidas con la acción, interpretando que ésta es un *continuum* sin solución de continuidad entre evaluación y decisiones de mejora. Contrariamente, entendemos que evaluación y decisión son aspectos diferentes de la acción intencional humana. La primera procura el saber; la segunda, resuelve, ejecuta, ordena, pone en práctica. Prueba de ello es que la evaluación no siempre precede a la decisión y, como es sabido, se adoptan muchas poco fundamentadas.

Esta distinción es especialmente significativa con relación a los usos indebidos del término evaluación en el mundo de la educación para referirse a calificación (poner notas) o certificación (aprobar o suspender). Una calificación o nota no es una evaluación es, más bien, una decisión. Que un alumno, pongamos por caso, se le ponga un siete y se le certifique positivamente no expresa necesariamente el desarrollo de acciones de evaluación sino decisiones administrativas de calificación y certificación. La cuestión es si estas decisiones están o no debidamente fundamentadas.

3.2.6. RESUMEN DEL CONCEPTO, SIGNIFICADO Y VALOR DE LA EVALUACIÓN

Observaciones sobre la evaluación

1. No hay que confundir medida con evaluación. Toda medición se expresa con datos. Los instrumentos de medida, como las pruebas, cuestionarios estandarizados, etc. son útiles para medir realidades cuantificables, siempre que sean válidos y fiables. La pretensión de medir realidades no cuantificables proporciona una visión sesgada, reducida y en muchos casos falseada de estas realidades.
2. Evaluar no es solamente reflexionar y opinar.
3. La valoración no es evaluación. Las valoraciones son opiniones con una fuerte carga subjetiva. La estandarización de muchas opiniones tampoco es evaluación. Las acciones de valoración mediante cuestionarios de opinión pertenecen más al estatus de la Sociología de la opinión que de la evaluación propiamente dicha.
4. La evaluación es el juicio de valor fundamentado en datos proporcionados por las acciones objetivo-subjetivas, como observaciones, entrevistas, pruebas, cuestionarios e interacciones.
5. Es importante no confundir evaluación y mejora. Aunque se complementan pertenecen a ámbitos diferenciados de la acción intencional humana. No siempre la evaluación genera mejoras. La mejora, además de la evaluación, necesita de otros factores como, por ejemplo, los recursos, las actitudes favorables, el compromiso, el liderazgo, etc.
6. No todo lo que es importante en educación es evaluable. Sólo es evaluable aquello que es descriptible; aquello sobre lo que se puede generar información objetivada.
7. Cualquier persona no puede evaluar sin más. El agente evaluador, individual o colectivo, ha de reunir tres requisitos: a) saber desarrollar procesos evaluativos, esto es: tener conocimientos técnicos y destrezas sociales, b) saber bastante del tema que se evalúa y, c) tener legitimidad.
8. Aprender a desarrollar eficazmente procesos evaluativos comporta un proceso heurístico (ensayo-error). Se aprende a evaluar evaluando, además de los requisitos del punto 7.
9. Hay un peligro real de burocratización de la evaluación: reducir la evaluación a documentación, a cumplimentar cuestionarios irrelevantes, a incrementar la charlatanería y perder el tiempo.
10. Para que la evaluación llegue a ser un factor de calidad para las personas e instituciones, son necesarios algunos requisitos: a) formación en el concepto y técnicas de evaluación, b) dotarse de modelos evaluativos solventes y adecuados a las posibilidades organizativas, c) aprender a evaluar por procedimientos teórico-prácticos hasta que el aprendiz sepa hacerlo funcionar de forma autónoma y eficiente, d) aprender de profesionales que tengan un conocimiento teórico-

práctico de la evaluación, e) experimentar más de una vez un circuito completo de gestión evaluativa para consolidar los aprendizajes, f) contar con la colaboración de los directivos y de otros profesionales.

11. Los constructos EFQM e ISO y otros semejantes pueden aportar información con relación a los factores y variables que les definen, pero en sí no son modelos evaluativos en sentido estricto porque no les son de aplicación los criterios de evaluabilidad. En un sentido estricto, responden más a modelos acreditativos y de homologación que de evaluación.

3.3. LA GESTIÓN DE LA EVALUACIÓN

En los apartados anteriores hemos acotado y contextualizado la función evaluativa entendida como acción intencional humana. Nos hemos centrado en el qué y el porqué de la evaluación. Ahora procede considerar el cómo, esto es, la práctica o acción evaluativa propiamente dicha. Desde este enfoque los temas relevantes son los modelos, técnicas, procedimientos y normas de evaluación. En este punto procede señalar que el concepto (teoría) y la acción evaluativa (práctica) están unidos por un nexo epistemológico. Con ello se quiere significar que no todas las acciones pretendidamente evaluativas lo son o, dicho de otro modo, una determinada acción pertenece al estatuto de la evaluación si se ajusta a unos determinados parámetros éticos, epistemológicos y metodológicos. Los criterios de evaluabilidad relacionan las intencionalidades y las acciones evaluativas en el marco de demarcación epistémico estudiado anteriormente. Actualmente, el factor determinante de evaluabilidad es la función que desarrolla la evaluación* y que da lugar a diferentes modelos que podemos resumir en dos: la evaluación entendida como producción (evaluación orientada al producto tanto en las entradas, el proceso y los resultados) y como aprendizaje (proceso a través del cual se crea conocimiento y juicio) con lo que subsiste la dualidad fundamental existente durante el siglo XX, aunque centrada en el factor función que permite distinguir con más nitidez las acciones propiamente evaluativas de las que no lo son. Este estado de cosas lleva a reforzar la distinción, estudiada antes, entre evaluación, medición y valoración.

En el cuadro siguiente se resumen los rasgos que caracterizan las tendencias actuales en evaluación con indicación de modelos, estrategias y fines.

Crterios	FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN	FUNCIÓN DE CONOCIMIENTO
Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> • Medición • Apreciación (de datos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reflexión, estudio, interacción • Valoración • Evaluación
Paradigmas. Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> • Cuantitativo (racional-tecnológico). • Pruebas (datos) • Cualitativo: cuestionario estandarizado • Constructos analíticos y de valor 	<ul style="list-style-type: none"> • Humanístico (dinámico, procesual): observación participada, interacción • Sistémico (Teoría de Sistemas): gestión evaluativa.
Marco analítico	<ul style="list-style-type: none"> • Caja negra: <i>input-output</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Humanismos Filosofía, Sociología,

	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema mecánico(visión lineal): <i>input, process, product</i> 	<p>Antropología ...</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema (visión sistémica): "contexto-organismo" (código y programa). Relación de autopoiesis
Modelos	<p>1. Estadísticos: Pruebas de resultados, cuestionarios de opinión</p> <p>2. Acreditativos: EFQM, ISO...</p>	<p>1. Comprensivos: Hermenéutico-interpretativos, estudio de casos (House, Stenhouse), participativos (Stake, McDonald)...</p> <p>2. Creativos (conocimiento añadido): relaciones entre información de hechos y juicios de valor (Stake,1973-78, Rul, 1997).</p>
Factores y Fines	<p>1. Estadísticos:</p> <p>1.1. Medición: cuantificación, objetividad</p> <ul style="list-style-type: none"> • a. Datos representativos: (válidos y fiables) relación entre magnitudes y datos. • b. Datos probabilísticos: aproximación relativa entre magnitudes y datos. <p>1.2. Valoración: estandarización de opiniones</p> <p>2. Acreditativos:</p> <p>2.1. Valoración: sanción, reconocimiento, cambio</p> <p>Obtención de opiniones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a. Acreditadas (autoridad) • b. Estandarizadas (normalización). 	<p>1. Comprensivos:</p> <p>1.1. Análisis e interpretación de realidades: experiencia, comunicación, formación, cambio.</p> <p>2. Creativos:</p> <p>2.1. Descripción realidades específicas y relevantes. Utilización de estrategias de evaluación (qué evaluar) e instrumentación (cómo evaluar) para obtener información real.</p> <p>2.2. Juicio ponderado y efectos. Valoración ajustada de la información y consecuencias (inmediatas y mediatas; institucionales y personales).</p>

Figura 8. Tendencias y modelos de evaluación, medición y valoración

Por lo que hemos estudiado, los modelos "productivos" no se ajustan a la demarcación de evaluación; pertenecen más bien a la de medición y valoración de larga tradición en investigación y gestión. Los modelos "cognoscitivos" de tipo comprensivo han sido desarrollados y aplicados en el campo de la Antropología y Sociología, también en los

siglo XX. Más nuevos son los de tipo creativo(*), aunque los trabajos de Stake en los años setenta ya concretaron un modelo de este tipo: "*responsive evaluation*". A comienzos de la década de los noventa[11] empecé a dar forma a un modelo evaluativo de tipo creativo en dos versiones, profesional y simplificada, que más tarde ya desarrollado denominé con las siglas GE-R (profesional), y GE-Rs (simplificado). El primero ha sido adoptado por la Inspección de Educación de Cataluña y se viene aplicando desde 1997[12] en los planes de trabajo de esta inspección: plan director 1997-2001 y plan director 2002-2006. El segundo es un modelo de gestión autoevaluativa[13] que se aplica, con matices, en centros educativos de Cataluña, País Vasco y Comunidad Valenciana. También he tenido oportunidad de darlo a conocer ampliamente a directivos de diversos países de la Unión Europea por medio del programa Sócrates-Comenius "*Self-Evaluation of Schools*" (1996-1999) impulsado por la Universidad Politécnica de Cataluña, la Universidad de Lymerick (Irlanda), la Universidad de Helsinki (Vantaa Institute for Continuing Education) y la Pedagogische Akademie de Austria.

Las características y factores constitutivos de este modelo de evaluación, en ambas versiones, pueden estudiarse con detalle en las referencias bibliográficas que se citan.

A continuación se resume el contenido y las fases del modelo evaluativo.

PROFESIONAL (HETEROEVALUACION)	SIMPLIFICADO (AUTOEVALUACION)
<p>I. PLANIFICACIÓN (diseño evaluativo)</p> <p>A. ESTRATEGIA DE EVALUACION:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Objeto. Fijación de un tema relevante b. Objetivos. Metas concretas del objeto c. Criterios. Para la obtención de información real sobre el tema evaluado. <p>B. ESTRATEGIA DE INSTRUMENTACION:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Instrumentos. Elaboración o adopción de instrumentos para obtener información adecuados a los objetivos planteados. b. Recursos. Contar con los recursos necesarios para su implementación. c. Normas. Éticas, epistemológicas y metodológicas. <p>II. DESARROLLO EVALUATIVO</p> <ul style="list-style-type: none"> A. Aplicación de los instrumentos y procesado de información. Obtención de información evaluativa B. Juicios de valor. Interpretación plural de la información. Ponderación equilibrada de la información real obtenida. C. Informes de evaluación. Contienen información, juicios y propuestas. <p>III. EFECTOS. Propuestas de acción a resultados de la evaluación y consecuencias institucionales derivadas (informes)</p>	<p>I. PLANIFICACIÓN (diseño evaluativo)</p> <p>A. ESTRATEGIA DE EVALUACION:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Objeto. Fijación de un tema relevante b. Objetivos. Metas concretas del objeto <p>B. ESTRATEGIA DE INSTRUMENTACION:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Instrumentos. Elaboración o adopción de instrumentos para obtener información adecuados a los objetivos planteados. b. Recursos. Contar con los recursos necesarios para su implementación. <p>II. DESARROLLO EVALUATIVO</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Aplicación de los instrumentos y procesado de información. Obtención de información evaluativa e interpretación (juicios de valor). Ponderación equilibrada de la información real obtenida. b. Informe de evaluación. Contiene información, juicios y propuestas. <p>III. EFECTOS. Propuestas de acción a resultados de la evaluación y consecuencias institucionales derivadas (informes)</p>

Figura 9. Contenidos y fases del modelo evaluativo: versión profesional GE-R y simplificada GE-Rs

3.4. EDUCACIÓN Y EVALUACIÓN

¿Qué puede aportar la evaluación a la gestión de la educación?. Apuntamos esta respuesta: la evaluación es un recurso inherente a la acción intencional humana que permite identificar hechos relevantes, diagnosticar situaciones, compartir visiones sobre determinados hechos, hacer seguimiento de procesos importantes, ponderar el valor de determinadas realizaciones, orientar la adopción de decisiones personales y

organizativas, guiar los procesos de cambio e innovación, etc.

Todas estas funciones son importantes en la gestión de la educación, tanto de los procesos de enseñanza-aprendizaje como de la gestión de las organizaciones escolares y del sistema educativo en su conjunto.

La evaluación es una necesidad para la gestión de los asuntos humanos y, especialmente, de los educativos por su importancia individual y social. La función evaluadora puede y tendría que llegar a ser una especie de brújula para los individuos y las organizaciones orientando sus acciones futuras a partir del valor ponderado de sus acciones.

Incorporar la evaluación a la gestión de la educación es importante, pero el proceso es necesariamente lento dado que ha de construirse por procedimientos heurísticos (ensayo-error), formación práctica y disponer de modelos evaluativos solventes y adecuados a las necesidades. La evaluación aporta sinergia organizativa al poner en comunicación la experiencia individual con la experiencia de los otros; la información de los procesos internos con la información externa; la capacidad diversa de atribuir valores por parte de los agentes implicados; las diversas perspectivas en juego, etc.

La cuestión de fondo gira alrededor de la necesidad, oportunidad, modalidades y consecuencias de la evaluación de la educación. Desde la década de los sesenta del siglo XX -con notables diferencias entre países- ha habido una creciente demanda social de información sobre la educación. La cuestión, ¿es rentable el dinero que destinamos a la educación?, ha impulsado en algunos países -especialmente del área anglosajona- estrategias administrativas de control y evaluación de los centros educativos utilizando, en algunos casos, modelos y tecnologías aplicadas con éxito en la empresa productiva.

En este punto es oportuna la pregunta, ¿puede evaluarse la gestión educativa con los mismos parámetros y modelos que se utilizan en las empresas productivas?. Las posibles líneas de respuesta a esta cuestión están presentes en el debate político-educativo contemporáneo, en un ambiente donde la clásica separación entre el mundo socioproductivo y el educativo cede terreno a nuevos escenarios de interrelaciones y dependencias que configuraran en el tiempo nuevas realidades sociales, productivas y formativas.

Entiendo que entre ambos extremos viciosos; por una parte, la escuela colonizada por la política y el mercado y, por otra, la escuela autárquica que rechaza rendir cuentas de su gestión hay un amplio espacio de relaciones en que profundizar para potenciar al máximo el éxito en la carrera de cada alumno y alumna, la gestión responsable de las instituciones educativas, así como su funcionalidad estructural y la adecuación funcional de los sistemas educativos.

Propongo que las respuestas a la pregunta planteada habrían de enmarcarse en los siguientes factores con la finalidad de ubicar el debate socioeducativo y las decisiones político-administrativas en coordenadas más razonables sobre las posibilidades de evaluación de fenómeno educativo.

3.4.1. ESPECIFICIDAD DEL HECHO EDUCATIVO

Actualmente no disponemos de un modelo óptimo de enseñanza-aprendizaje, es decir, un *input* de enseñanza no genera automáticamente un *output* de aprendizaje. La tecnología educativa es problemática por los siguientes motivos:

a. La relación entre los "recursos" utilizados en educación y los "resultados educativos" alcanzados no es precisa, es decir el sujeto que aprende modula y transforma la acción educativa a partir de sus aptitudes, actitudes, motivaciones e intereses.

b. La acción educativa incide en "sistemas psicofísicos" (educandos) que funcionan como "máquinas no triviales" (metáfora cibernética). Las "máquinas triviales" se caracterizan por una regulación constante: reaccionan a un determinado *input* produciendo un determinado *output*. Contrariamente, las "máquinas no triviales", como los educandos, no responden siempre de la misma forma a los mismos estímulos, sino que adaptan las respuestas a las situaciones cambiantes en función de variables tales como potencial, necesidad, expectativa, interés, etc.

c. La relación entre "estructura escolar" y su "funcionamiento" es débil debido a la incidencia de los puntos anteriores.

d. Su comprensión depende más de estrategias evaluadoras de conocimiento (modelos formativo y creativo) que de las productivas (modelos estadísticos y de acreditación) sin desdeñar sus aportaciones.

3.4.2. POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LAS ACCIONES EVALUATIVAS

La pretensión de evaluar global y significativamente los centros educativos resulta ingenua o, cuando menos, voluntarista. La posición del evaluador, el tipo de diseño evaluativo que se utilice, el tratamiento que se haga de la información, etc, incidirán poderosamente en el significado, valor y utilidad de la acción evaluativa desarrollada.

Las acciones de medición en boga (pruebas, escalas, cuestionarios normalizados ofrecen una visión sesgada y reducida de las realidades pretendidamente evaluadas sino se complementan con otras estrategias comentadas anteriormente. También encontramos en el peor de los casos acciones pseudoevaluadoras centradas en la recogida y tratamiento de informaciones heterogéneas y frecuentemente burocráticas.

Algunos modelos, denominados de evaluación, como el plan EVA o el de estándares de educación OFSTED (Reino Unido) son muy costosos en tiempo y recursos: recogen gran cantidad de información sobre una gran variedad de temas, con una importancia relativa diferente. Estos modelos generan una relación insatisfactoria entre los recursos utilizados y los resultados.

En coherencia con lo expuesto se constata lo siguiente:

a. Que evaluar centros educativos es una tarea difícil y compleja

b. Que no disponemos de un modelo satisfactorio que relacione el factor "recursos" (estructura) con el factor "procesos y resultados" (funcionamiento).

c. Que no disponemos de sistemas óptimos de evaluación global de los centros educativos como gestores de la educación.

d. Que el valor y permanencia de las instituciones educativas depende de la confianza que les otorga la Sociedad por el tipo de función que le encomienda.

e. Que el éxito de la educación está relacionado con resultados a corto plazo, pero sobretodo en los resultados a medio y largo plazo (alumnos con éxito a corto plazo son mediocres a largo plazo y alumnos normales o con fracasos a corto plazo destacan a largo plazo en áreas diversas de la actividad humana). El éxito educativo tiene que ver con intangibles relacionados con la confianza, las expectativas, el prestigio personal que suscita el interés, el esfuerzo, la pasión por el saber, etc, aspectos difíciles de atrapar en pruebas y cuestionarios, debido a su naturaleza y al carácter heterogéneo y fluyente de factores racionales, emocionales y simbólicos.

En consecuencia, el desarrollo de acciones evaluadoras rigurosas y útiles de aspectos relevantes de la educación, desde el punto de vista de la teoría actual sobre evaluación comporta la integración de un conjunto de principios, metas y criterios: toda acción evaluadora ha de fundamentar-se en el concepto de evaluación, a partir de la investigación, de los estudios evaluativos y de los programas con incidencia en el campo social y, especialmente, el educativo.

Toda acción evaluadora ha de basarse en modelos solventes de gestión que expresen características de:

A. SISTEMATICIDAD. La acción evaluadora integrada en la acción institucional. En las organizaciones grandes hay que atender el criterio "proximodistal" e integrarlo en la red de evaluación como hemos comentado. Las acciones evaluadoras de la Inspección de Educación pueden optar por dos estrategias, la *múltiple* o la *integrada*.

Múltiple. Consiste en multiplicar los temas susceptibles de evaluación (objetos de evaluación) en función de intereses diversos. Esta posición tiene el valor de incrementar el conocimiento, fenoménico y axiológico, sobre la compleja realidad educativa. Esta vía es la adoptada por la Inspección de educación en Cataluña desde 1997: el periodo 1997-2001 fue de iniciación y el de 2002-2006 es de extensión (incremento de los objetos de evaluación incluidos en el plan de trabajo).

Integrada. Consiste en determinar un conjunto discreto de objetos de evaluación cuyas interrelaciones sistémicas tengan un potencial descriptivo de la realidad educativa, de manera que evaluando ese conjunto de disponga de información básica y significativa sobre la realidad evaluada, tanto en la dimensión específica de cada objeto como en la dimensión global de las interacciones sistémicas. Esta vía es tan interesante como problemática debido a que el conocimiento aportado por la investigación sobre educación no es concluyente, aunque hay aportaciones fundamentales que permitirían el desarrollo de estrategias intensivas, pero sin pretensiones de totalidad.

B. PROGRESIVIDAD. Acotación y selección de temas relevantes. Evaluación progresiva en función de criterios de relevancia, necesidad, oportunidad, factibilidad.

C. SIMPLIFICACIÓN DE LA COMPLEJIDAD. Tanto de la realidad escolar, a

través de la selección de temas significativos, como del diseño evaluativo (estructura y contenido del proceso evaluativo).

D. ESTRATEGIA DE GESTIÓN. Las acciones evaluadoras tienen una mayor significación cuando están enmarcadas en un proceso que integre tres fases: planificación (diseño), desarrollo (aplicación) y metaevaluación (efectos y crítica de la evaluación).

E. INCIDENCIA EN LA CULTURA EVALUATIVA. La acción avaluadora mantenida en el tiempo permite adquirir, progresivamente, conocimientos y destrezas que crean una cultura evaluativa como recurso organizativo. Para ello no debe limitarse a la dimensión instrumental de los aspectos tecnológicos, sino abrirse a la dimensión humana potenciando los procesos comunicativos creadores de valores compartidos. El ejercicio de la evaluación puede llegar a ser un factor clave de crecimiento personal (autoformación) y organizativo.

G. EVALUACIÓN Y OTRAS ACCIONES DE INFORMACIÓN. Complementación de los aportes de la evaluación con los de las acciones de medición y opinión en una red de información, conocimiento y comunicación.

Finalmente, el reto de la evaluación y su permanencia dependerá de que se aproxime, en expresión de Chomsky(*) al "problema de Platón" y se aleje del "problema de Orwell". Esta es la diferencia fundamental entre los modelos estereotipados "productivos" y "acreditativos" que manejan múltiples informaciones muchas veces sin sentido, y los modelos "comprensivos" y "creativos" que generan conocimiento añadido y juicio adaptado.

Considere el lector los temas planteados y juzgue por sí mismo.

Jesús Rul Gargallo - Inspector de Educación. Presidente de la Asociación profesional Proyecto *INSPECTIO*

[1] Rul, J. (1994). "Organización escolar e Inspección educativa. Una inspección educativa como factor de evaluación sistemática". Revista de Educación. MEC, número 305, septiembre-diciembre. Págs. 215-255. Texto de la conferencia presentada en el II Congreso de Inspectores de Educación. Alicante 19-22 de octubre de 1992.

[2] BERNSTEIN, B. (1990). Poder, educación y conciencia. Sociología de la transmisión cultural. El Roure. Barcelona, p. 29 y ss. El Roure editorial, S.A. Barcelona, pág. 38 y siguientes.

Por clasificación entiende no lo que es clasificado sino las relaciones que se dan entre categorías. Las fuertes son muy explícitas y producen separación (p.e, padre- hijo; hombre- mujer, natural-extranjero; lenguaje, física, química; aprobado-suspenso, etc. Las débiles son mucho más implícitas, esto es, menos especializadas y difusas (p.e, hijo de la familia A-hijo de la familia B, formalmente tienen los mismos derechos, los mismos estudios, pero...; progresa adecuadamente-necesita mejorar..). La clasificación establece el orden y el dueño del orden; al aceptar el principio de clasificación se acepta

la relación de poder.

[3] Viabilidad de los cambios. Investigaciones llevadas a cabo en los EEUU sobre las causas del fracaso de determinadas innovaciones evidenciaron que el 20 % se debían a causas "técnicas", tales como error de planteamiento, políticas deficientes, organización inadecuada, etc, pero que el 80 % se debían a causas "sociales", como rechazo al cambio, valores adversos, falta de comprensión, actitudes contrarias, etc. En consecuencia, se propone una estrategia de gestión del cambio a partir de tres ejes complementarios: a) La racionalidad, a través de la comunicación, la negociación, la tecnología, la investigación, b) El poder que operaría a través de la instauración del cambio y de la involucración, y c) Los valores compartidos, a través de la cultura y de los valores.

[4] RUL, J. (1994). Op. Cit.

[5] El término "evaluación" tiene muchas acepciones. Usualmente se usa indistintamente para referirse a acciones de *medición* con un propósito de comparación, *acreditación* y *valoración* con una finalidad de homologación. La evaluación, propiamente dicha se ajusta más bien a una acción de creación de conocimiento fenoménico (información) y axiológico (juicio de valor) sobre una determinada realidad inmediata con finalidades de aprendizaje, optimización de las decisiones y creación cultural.

[6] Digo medición y/o valoración, pero evito decir evaluación ya que normalmente se basan en pruebas más o menos estandarizadas y cuestionarios de opinión de corte sociológico cuyos resultados se expresan generalmente mediante datos cuantitativos (estadísticos)

[7] Rul, J. (1994). Op. Cit.

El estudio empírico de Houle (1980) de las 17 ocupaciones más profesionalizadas en los EEUU como arquitectos, juristas, librerías, farmacéuticos, directivos, profesores, etc le permitió identificar 14 rasgos característicos: Clarificación de las funciones definitorias de la ocupación, expertos en conocimiento teórico, capacidad para resolver problemas, utilización de conocimientos prácticos en el desarrollo de sus funciones, ampliación de los conocimientos propios más allá de la especialidad concreta para ampliar la perspectiva, educación formal en el conocimiento y las técnicas básicas, acreditación o designación de las personas cualificadas para la práctica de la profesión, creación de una cultura profesional específica.

Larson argumenta que hoy el sentido del profesionalismo está en su contenido ideológico, y no en la descripción que se pueda hacer de las condiciones laborales reales. Hoy muchos profesionales son empleados asalariados de organizaciones burocráticas. El profesionalismo es un ideal al que aspiran los individuos y los grupos ocupacionales que les distingue de otros trabajadores. Este ideal se manifiesta en la preocupación por el estatus y los privilegios con relación a otros empleados, preocupación con la que olvidan la carencia real de poder de los profesionales, su sumisión y sus condiciones similares a las de otros trabajadores.

Siguiendo con este enfoque crítico White (1983) estudia el concepto de proletarización a propósito del profesionalismo desde una perspectiva sociológica. Cuestiona la utilidad del profesionalismo en los análisis de la situación laboral de los profesionales contemporáneos, incluidos los profesores: *"La retórica del profesionalismo aparece como más ideológica a medida que la organización de trabajo reduce la autonomía y el control inmediato sobre los procesos de trabajo de los empleados y aproxima a los profesionales a otros trabajadores"*.

No obstante, como afirma Larson, la "proletarización de los trabajadores con estudios" es significativamente diferente de la de los trabajadores de la industria.

Para finalizar, el trabajo de Derber (1982) establece una distinción entre proletarización ideológica y técnica para afirmar categóricamente que las formas clave de proletarización, esto es, lugares de trabajo especializados, fragmentación, discapacitación e intensificación, contienen necesariamente tanto aspectos ideológicos como técnicos. No obstante, la distinción de Derber es útil para caracterizar la proletarización.

a. Proletarización ideológica es la pérdida del control por parte de los trabajadores sobre las decisiones que afectan a los objetivos de su trabajo

b. Proletarización técnica es la pérdida del control sobre las decisiones que afectan a la forma de materializar los aspectos técnicos de su trabajo.

[8] Rul, J. (2002). "Inspección de educación: profesionalización versus politización". Organización y gestión educativa. Forum Europeo de Administradores de la Educación. Ed. Praxis. Núm. 3, págs. 50-53.

[9] García Pelayo, M. (1987). Burocracia y tecnocracia. Alianza Universidad. Madrid.

(*). Estas tres perspectivas aportan visiones diferentes del fenómeno educativo, debido a su posición relativa, así como a los agentes implicados, sus motivaciones e intereses. La pretensión totalizadora es ingenua dando lugar a simplificaciones. No obstante, el conocimiento adquirido desde los tres niveles es susceptible de comunicación internivelar en la denominada red de evaluación, respectando, eso sí, la peculiaridad irreductible de cada perspectiva.

[10] Rul, J. (1995). La Memòria avaluativa del centre educatiu. Un model integral d'avaluació organitzativa i curricular. Generalitat de Catalunya, Departament de Educació. Barcelona, págs. 45-66 .

* Durante el siglo XX, especialmente durante la segunda mitad, el criterio dominante fue la metodología, cuantitativa (paradigma positivista) o cualitativa (paradigma alternativo de tipo humanístico). Después se considero la insuficiencia de ambos métodos para dar cuenta de la realidad evaluada, por lo que el criterio de ordenación pasó del método a la función. Ésta hace aleatorio el método y lo utiliza en función de sus fines de manera que en una acción evaluativa, según sus metas, se pueden usar distintas metodologías, aunque respetando las diferentes técnicas, procedimientos y lenguajes.

(*) Denomino a estos modelos creativos porque los participantes en un proceso evaluativo de este tipo adquieren conocimiento práctico añadido como consecuencia de la evaluación vivida que repercute en sus cogniciones y eventualmente en su acción.

[11] Rul, J. (1991). El Plan anual del centro educativo. Instrumento de gestión e innovación. Vicens Vives. Barcelona, págs 76 y ss.

[12] Rul, J. (1997). El modelo de gestión evaluativa GE-R. Inspección de Educación de Cataluña. Documento policopiado.

[12] Rul, J. y Zaitegui, N. Modelo de gestión autoevaluativa GE-Rs. Gobierno Vasco. Departamento de Educación. Vitoria, 2003

(*) N. Chomsky, en *Knowledge and Language*, plantea dos problemas epistemológicos esenciales que podemos relacionar con la evaluación:

1. Vislumbrar el saber a partir de información insuficiente. Le denomina el "problema de Platón": (menos es más) ¿cómo es posible que con tan poca información sepamos tanto?. Es decir, cómo es que los humanos enfrentados a información más bien fragmentaria e incompleta sobre el mundo físico en el que viven, hayan podido elaborar teorías tan buenas sobre él.

2. Permanecer en la ignorancia pese a disponer de tanta información. Es el "problema de Orwell", contrario al anterior: ¿cómo es que con tanta información sepamos tan poco?. (más es menos). Cómo es posible que enfrentados a tanta información sobre el comportamiento criminal del poder en nuestras sociedades, sigamos tan ignorantes de las nociones más básicas de organización social.