

LA EVALUACIÓN DE LOS CENTROS EDUCATIVOS. UNA APROXIMACIÓN A UN ENFOQUE SISTÉMICO

Mario de Miguel Díaz

Universidad de Oviedo

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo puede ser considerado como una continuación del que hemos presentado en el IV Seminario de nuestra Asociación con el título «Modelos de Investigación sobre las Organizaciones Educativas». En el mismo manteníamos que los centros educativos deben ser concebidos fundamentalmente como organizaciones sociales y como tales pueden ser analizados y evaluados siguiendo las teorías y enfoques metodológicos que habitualmente se aplican a este tipo de organizaciones. Presentábamos, además, una propuesta a modo de resumen en la cual clasificábamos los principales modelos de evaluación que desde la perspectiva organizacional se postulaban como más apropiados o de mayor aplicación para las instituciones educativas.

Aunque diversos aspectos de este estudio fueron posteriormente desarrollados y matizados en otros trabajos posteriores (De Miguel 1989b, 1994, 1995, 1997), el contenido esencial del mismo puede ser considerado como vigente por lo que, en esta ocasión, nos ha parecido oportuno efectuar una revisión sobre el tema y analizar qué ha sucedido durante estos diez años en relación con la evaluación de los centros educativos, en qué situación se encuentra actualmente la metodología al respecto y cuáles son las principales alternativas que cabe plantear para un futuro inmediato. Estas son las cuestiones esenciales que abordamos en la ponencia que hoy presentamos, cuyo contenido vamos a estructurar en tres apartados.

En el primero efectuamos un balance sobre la literatura pertinente relacionada con el tema —a modo de informe sobre el «estado de la cuestión»— que nos sitúe ante la problemática que ha rodeado la evaluación de los centros escolares durante la última

década. Lógicamente esta revisión la realizamos desde la perspectiva metodológica intentando resaltar los principales problemas con que habitualmente se encuentran quienes abordan el tema de la evaluación de los centros con un enfoque práctico. Nuestro análisis no recoge, por tanto, otra literatura que analiza la realidad de los centros escolares desde otros enfoques (económicos, didácticos, sociológicos, etc...).

En la segunda parte nos centraremos en el análisis de las diversas alternativas que se plantean en el momento de establecer los fines de los centros educativos ya que, desde nuestro punto de vista, constituyen el origen de muchos de los problemas que actualmente gravitan sobre los sistemas de evaluación de las escuelas. El hecho de que la mayoría de las veces se formulen los propósitos de la investigación y la evaluación sobre las instituciones educativas de forma dicotómica —eficacia/mejora, *accountability/improvement*, etc.— no ha favorecido la consolidación del conocimiento en este campo. Por ello consideramos necesario revisar hasta qué punto estas dicotomías son realmente antinomias o simplemente paradójicas.

Finalmente, el tercer apartado lo dedicamos a esbozar las líneas generales de lo que consideramos el marco teórico y metodológico en el que se debe plantear la evaluación de los centros escolares en tanto que organizaciones que diseñan y aplican programas educativos a alumnos que pertenecen a determinados contextos sociales. Partiendo del supuesto de que existe cierto paralelismo entre las funciones de los centros escolares y las que llevan a cabo otras organizaciones que desarrollan programas de intervención social, tratamos de efectuar una delimitación de los objetivos y los procedimientos a partir de los cuales podemos abordar la evaluación de una institución educativa desde un enfoque sistémico.

Como resumen de nuestra aportación presentamos un modelo evaluativo en el que tratamos de integrar diversos enfoques y perspectivas de análisis sobre las instituciones con el fin de responder a las exigencias de las principales audiencias implicadas. Tratamos, igualmente, de resaltar algunas orientaciones o pistas en relación con los procedimientos metodológicos que consideramos apropiados para que los procesos de evaluación tengan una incidencia significativa en el desarrollo de las instituciones educativas.

Lógicamente, el enfoque que hemos asumido para la elaboración de este trabajo ha condicionado nuestro discurso y el contenido de esta ponencia. Aunque algunos lo pueden considerar reduccionista, entendemos que las escuelas deben ser analizadas y evaluadas —primordialmente— como organizaciones que gestionan programas educativos. Por ello, esperamos que nuestra aportación sea sugerente y que nos ayude a todos a reflexionar y avanzar sobre la metodología a utilizar en la evaluación de los centros escolares.

2. BALANCE DE UNA DÉCADA

Una aproximación a los principales problemas que han sido objeto de debate durante los últimos años en relación con la metodología sobre la evaluación de los centros escolares podría sintetizarse en estos apartados:

2.1. Pluralidad de enfoques en relación al concepto de calidad de los centros educativos

Al igual que sucede en todo proceso evaluativo, la primera cuestión a concretar es lo que queremos evaluar. En el caso de los centros escolares este objetivo habitualmente se define en términos de eficacia entendiendo como tal «el grado o nivel en el que una institución educativa cumple los fines que socialmente tiene asignados». De ahí que en la literatura especializada se haya utilizado este término de forma generalizada.

Ahora bien, a pesar de su amplia difusión, la utilización de este concepto es muy heterogénea dado que su operativización depende de cuáles son los fines que se atribuyen a las instituciones escolares lo que, a su vez, está supeditado al tipo de teoría que se utilice para conceptualizar la función social de los centros educativos. Ello determina que, según el tipo de teoría sobre las organizaciones que se utilice para explicar el papel de las escuelas varíe el criterio de referencia que se aplica para definir el concepto de eficacia. Así, mientras unos lo hacen en términos de productividad otros consideran improcedente evaluar las instituciones educativas con criterios economicistas ya que los objetivos prioritarios de las instituciones educativas deben ser otros: adaptación al entorno, compromiso social, la búsqueda de la solidaridad, etc. (Feerman y Quinn 1985, Scherens 1992).

Durante la última década el término eficacia ha sido asociado frecuentemente al concepto de calidad, hasta tal punto que lo ha desplazado. Vivimos inmersos dentro de una cultura que potencia la calidad como un objetivo prioritario en todas las organizaciones y es lógico que los centros escolares también participen de esta corriente. Pero este hecho tampoco ha resuelto el problema de la delimitación del objetivo a evaluar ya que existen, igualmente, diversas teorías y enfoques sobre el concepto de calidad (Harvey y Green 1993, Rodríguez 1995) que pueden ser aplicados a la realidad de los centros como ya hemos comentado en otro momento (De Miguel 1994, 1995).

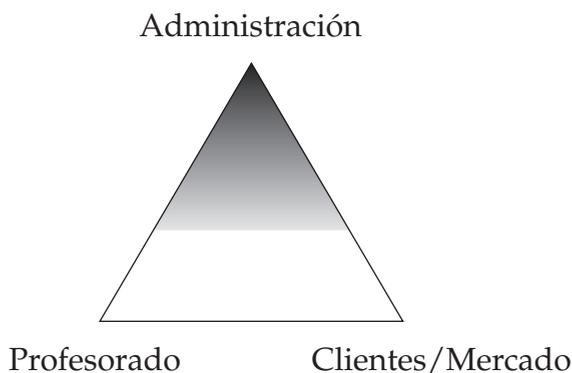
En conclusión, no hemos resuelto el problema de la delimitación del criterio a utilizar para evaluar las instituciones educativas. Hemos cambiado parcialmente el vocabulario sustituyendo diversos términos al uso pero no hemos avanzado en la respuesta al interrogante fundamental que configura todo proceso evaluativo. La calidad de las instituciones —al igual que anteriormente el concepto de eficacia— constituye un concepto multidimensional, relativo y contextual ya que permite ser definido desde múltiples perspectivas, por distintas audiencias con intereses claramente diferentes y en situaciones contextuales muy diversas (De Miguel, Mora y Rodríguez 1991, De Miguel 1995, Rodríguez 1995). Cada evaluador se verá obligado a precisar el enfoque o perspectiva evaluativa que asume en cada caso.

2.2. Diversidad de modelos evaluativos sobre las instituciones educativas

A pesar de la falta de consenso respecto a los criterios para estimar la calidad de los centros escolares, durante estos últimos diez años hemos observado un aumento considerable del número de trabajos y estudios relativos a la evaluación de las institucio-

nes educativas, así como de estudios metaanalíticos sobre los modelos utilizados (Bartolomé y otros, 1991). Sin duda, el desarrollo democrático, cada vez más acusado en nuestra sociedad, está generando una toma de conciencia colectiva sobre la necesidad de controlar las políticas públicas, entre ellas las relativas a los servicios y programas sociales y educativos.

Ahora bien, teniendo en cuenta que existen tres sistemas a través de los cuales se lleva a cabo el control social de las políticas públicas —el estado, la sociedad civil y el mercado (Wolfe, 1989)—, es lógico que se den acusadas diferencias entre los planteamientos y modelos evaluativos utilizados ya que parten de supuestos radicalmente distintos: el poder, el status y el dinero (House 1993). La manifestación de estas diferencias queda patente en lo que Clark (1983) denomina «el triángulo de la tensión entre la autoridad estatal, la oligarquía académica y las leyes del mercado» que no sólo se manifiesta en los sistemas de planificación y gestión de los centros escolares sino también en los objetivos y procedimientos evaluativos.



La administración asume prioritariamente la perspectiva de la eficiencia y tiende a evaluar las instituciones utilizando sistemas de auditorías, inspección y el uso de indicadores de rendimiento. El estamento académico se opone frontalmente a este tipo de procedimientos reclamando una evaluación contextualizada, orientada hacia procesos de mejora de la institución y centrada sobre sistemas de revisión interna (autoestudios). Frente ambos enfoques se situarían quienes defienden como criterio para evaluar los centros escolares el grado de satisfacción que manifiestan los usuarios/clientes por los servicios y productos que estos reciben de las instituciones. Se trata, pues, de tres perspectivas sobre la rendición de cuentas que postulan modelos evaluativos diferentes: técnico, profesional y del cliente (Mc Macpherson 1996).

Dada esta pluralidad de aproximaciones es lógico que existan distintos enfoques sobre las instituciones educativas —como ya hemos puesto de relieve en otro trabajo reciente (De Miguel 1997)— y que surgan conflictos respecto a los modelos evaluativos al contraponer distintos intereses y procedimientos relacionados con las políticas

de rendición de cuentas (público/privado, nacional/local, profesional/estatal, evaluación interna/ externa, etc.). Cada autor al formular su propuesta evaluativa se sitúa de alguna forma en una de estas perspectivas y asume —aún sin proponerselo— buena parte de los planteamientos y de los procedimientos que las definen. En ocasiones, los modelos parece que responden más a los intereses del sector con el que se identifica el evaluador que a una concepción comprensiva de la realidad de las instituciones educativas.

De ahí que, al mismo tiempo que nos hacemos eco de la pluralidad de trabajos que últimamente se han difundido sobre este tema, constatamos la carencia de modelos que asuman la evaluación de los centros con un enfoque sistémico que integre tanto las tres perspectivas de análisis de las instituciones a las que hemos aludido —la administración, el profesorado y los clientes/usuarios— como los procedimientos evaluativos que se postulan pertinentes desde cada una de estas audiencias.

2.3. Predominio de modelos lineales frente a los modelos interactivos

No obstante, a pesar de la pluralidad de enfoques y modelos evaluativos, existe una gran similitud en la forma o modo de conceptualizar los procesos de escolarización implícitos en toda organización educativa. El paradigma dominante que justifica la mayoría de los modelos utilizados se fundamenta sobre una perspectiva teórica de relación entre medios y fines, similar a los modelos causa-efecto característicos de investigación educativa. Los modelos interactivos, aunque son más sugerentes y relativamente fáciles de formular en términos conceptuales, al estructurar estos procesos en términos recursivos son mucho más resistentes a la formalización. Esta diferencia entre modelos conceptuales y modelos formales —susceptibles de ser operativizados en términos matemáticos— es la que ha determinado que la mayoría de los trabajos evaluativos empíricos sobre los centros partan de una concepción lineal de los procesos de escolarización.

Si tomamos como referencia las cinco grandes tradiciones o corrientes en las que habitualmente se agrupan los trabajos relacionados con los efectos de las escuelas —investigaciones relacionadas con la igualdad de oportunidades ante la educación, evaluaciones de programas de educación compensatoria, investigaciones basadas en funciones de producción, investigaciones basadas en características de proceso de las escuelas e investigaciones centradas sobre variables relativas al proceso de instrucción (Scheerens y Bosker 1997)— cabe señalar que, durante la última década, se han desarrollado precisamente aquellas que utilizan modelos lineales estructurados en base a una teoría economicista y sociológica de las escuelas, en detrimento de los que estructuran los procesos de escolarización desde una perspectiva educativa-mediacional.

Ahora bien, dentro del enfoque lineal también ha habido problemas y divergencias a la hora de delimitar tanto las causas como los efectos. La necesidad de utilizar un criterio de referencia ha llevado a los autores a distinguir, de acuerdo con la perspectiva de análisis adoptada, entre efectos monetarios y no monetarios, resultados a corto (output) y largo plazo (outcomes), y cambios con referencia a individuos o colectivi-

dades (Cheng 1993). La pluralidad de combinaciones que se deducen al cruzar estas diferentes concepciones sobre los efectos fácilmente nos advierte que existe una gran disparidad en los criterios utilizados.

Igualmente sucede respecto a los medios o factores implícitos en los procesos de escolarización que supuestamente se consideran causas. Aunque cada modelo tiende a sobredimensionar algunas variables concretas —relativas al contexto, el input o el proceso— sobre otras, la tendencia general durante estos últimos años ha sido resaltar la importancia de los factores procesuales en un intento de transformar la caja «negra» en «traslúcida». No obstante, de nuevo las divergencias se han planteado a la hora de delimitar cuáles son estos factores ya que están mucho más mediatizados por las teorías organizacionales que se utilicen para conceptualizar la función de la escuela y el modo de operativizar empleado para poder ser introducidos en los análisis.

La tendencia dominante durante esta década ha sido definir la eficacia de los centros en términos de racionalidad económica por lo que el criterio que con mayor frecuencia se ha utilizado ha sido el de productividad. Los sistemas y los centros educativos son considerados como agentes o intermediarios que posibilitan que los individuos aumenten su nivel de renta. Quienes defienden este enfoque consideran que las escuelas deben ser evaluadas mediante la identificación de los factores que explican dicha productividad a nivel de un centro (school effectiveness) y del sistema educativo (educational effectiveness).

La mayoría de los estudios que parten de este enfoque abordan el tema como si se tratara de una función de producción consistente en una relación estadística entre recursos y resultados, por lo que —generalmente— las evaluaciones realizadas con este modelo se consideran sesgadas al utilizar en el análisis criterios de eficiencia más que de eficacia. Uno de los trabajos de síntesis muy difundido es de Hanushek (1989) en el que se analizan más de cien trabajos que asumen este planteamiento y que concluyó afirmando que las dotaciones y recursos de las escuelas no siempre estaban en relación con los resultados académicos de los estudiantes.

Este informe, y otras publicaciones posteriores, originaron un gran debate en torno a la productividad y la aplicación de dinero público a la mejora de la escuela que aún no ha concluido. Sus conclusiones rápidamente fueron contestadas. De una parte, revisiones metaanalíticas de los trabajos utilizados por Hanushek (Cooper y Hedges 1994, Hedges y al. 1996) ponen de relieve acusadas debilidades en el tratamiento de los datos y llegan a demostrar que los recursos sí tienen influencia positiva sobre los resultados y, en algunos casos (gasto por alumno), sus efectos son claramente significativos. De otra, de los mismos análisis se deduce que la simple aplicación de más recursos no contribuye a crear escuelas más efectivas. Al contrario, más que la cantidad de recursos lo que verdaderamente influye sobre la eficiencia de una escuela es la forma de distribuirlos y utilizarlos (Odden y Clune 1995, Levin 1996).

A medida que se cuestiona la teoría economicista sobre la escuela, los modelos de evaluación de los centros educativos se han ido orientando hacia un nuevo objetivo: determinar el valor añadido que aporta al desarrollo de un alumno el proceso de escolarización. Desde esta perspectiva, la calidad de una institución se estimaría por la diferencia entre las características de entrada de los alumnos y los resultados obteni-

dos. Aunque teóricamente el concepto de «valor añadido» es fácilmente comprensible, sin embargo es muy difícil de evaluar dado que es prácticamente imposible controlar los múltiples factores que influyen sobre las varianzas tanto de los individuos como de las escuelas. Las diversas técnicas metodológicas utilizadas no han resuelto satisfactoriamente los problemas que surgen al analizar datos que proceden de la interacción de factores que pertenecen a niveles diferentes (análisis de datos multinivel).

En esta misma línea situaríamos, igualmente, las investigaciones realizadas a nivel internacional por la Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) cuya finalidad se orienta primordialmente a estimar la eficacia de los sistemas escolares (educational effectiveness) y que, en uno de sus últimos trabajos sobre el rendimiento en la lectura (Postlethwaite y Ross 1992), concluye con una afirmación bastante sorprendente ya que solamente el 9% de la varianza entre las escuelas puede ser explicada a partir de variables relativas al sistema educativo (Scheerens y Bosker 1997).

Desde el punto de vista metodológico cabe señalar que estos enfoques evaluativos centrados sobre la productividad y el valor añadido de las escuelas y de los sistemas escolares se han apoyado predominantemente sobre modelos matemáticos, por lo que las evaluaciones realizadas al respecto se basan en la aplicación de diversas técnicas correlacionales y de análisis de las varianzas (análisis de regresión, modelos causales y path analysis, modelos jerárquicos lineales, modelos sobre efectos multiniveles, modelos sobre partición de las varianzas, etc...) cada una de las cuales presenta limitaciones y problemas técnicos importantes que no pueden ser ignorados y sobre los que ya existe abundante literatura (Reynolds y Cuttance 1992, Wang, Haertel y Walberg 1993, Webster y al. 1994, Castejon 1994, OCDE 1995, Raudenbush y Willms 1995, Hill y Rowe 1996, Sheerens 1996, Fernández y González 1997, Scheerens y Bosker 1997).

De ahí que la contribución de los trabajos de corte cuantitativo a la explicación de la calidad de los centros sea considerada como pobre en relación con el número de esfuerzos dedicados. Tal como ponen de relieve los metaanálisis realizados de estos estudios desde una perspectiva más cualitativa (Levine y Lezotte 1990, Cotton 1995, Hill y al. 1995, Sammons y al. 1995, Grisay 1996, Slavin 1996, ...) lo que marca la diferencia entre las escuelas es un conjunto de factores y no elementos aislados de la misma. La distinción por niveles —factores relativos al aula, la escuela y el sistema— confunde aún más el análisis ya que en la mayoría de los casos no es fácil establecer el ámbito al que pertenecen. Más aún, las escuelas que reúnen buenas condiciones (buenas dotaciones, buenos profesores, alumnos motivados, etc...) no necesariamente obtienen mejores resultados ya que «el todo es algo más que la suma de las partes».

Por ello, aunque hayamos avanzado sensiblemente en la formulación de modelos conceptuales sobre los procesos de escolarización asumiendo nuevos constructos (cultura, liderazgo, desarrollo organizacional, etc...) y nuevas perspectivas de análisis, desde el punto de vista empírico muchos de estos modelos encierran problemas teóricos y metodológicos que se resisten a la formalización o que no han logrado resolver empíricamente de forma satisfactoria. Ciertamente, a través de metodologías cuantitativas podemos identificar algunos factores que pueden contribuir al éxito. Ahora bien, su

presencia en un determinado contexto no significa necesariamente que su influencia sea claramente positiva.

Por ello, necesitamos contextualizar más los modelos y utilizar métodos de análisis menos positivistas que nos permitan matizar muchas de las conclusiones obtenidas. Lamentablemente, la mayoría de las investigaciones cualitativas realizadas han sido diseñadas con parámetros muy conceptuales por lo que generalmente se han quedado en el plano teórico, sin llegar a concretar de manera empírica la información necesaria, así como la forma de recogerla, para poder extraer conclusiones objetivas. Al igual que sucede en otros campos de la educación, la investigación y evaluación sobre las escuelas adolece de una falta de modelos que integren estrategias cuantitativas y cualitativas lo que dificulta avanzar en el conocimiento.

En resumen, desde la perspectiva metodológica se podría decir que durante esta década constatamos una pluralidad de enfoques en relación con el tema de la calidad de los centros educativos y en consecuencia una gran diversidad entre los modelos que se formulan para la evaluación de las escuelas. Sin embargo, los estudios evaluativos realizados se han caracterizado por la falta de encuentro entre dos líneas de trabajo que responden a supuestos teóricos divergentes (economicistas/sociológicos y educativos), que parten de paradigmas metodológicos claramente diferentes (deductivo/inductivo) y que utilizan distintos niveles (macro/micro) y diferentes técnicas en los análisis (Reyes 1990).

3. LOS FINES EN LA EVALUACIÓN DE LOS CENTROS

Teniendo en cuenta estas observaciones, me ha parecido oportuno efectuar en este nuevo trabajo una reflexión sobre el tema que nos permita avanzar en la concreción de las tres cuestiones claves que se debe plantear un metodólogo ante cualquier proceso evaluativo: *qué queremos evaluar, cómo lo vamos hacer y para qué*. Para ello abordaremos, en primer lugar, el problema de los fines ya que entendemos que la mayoría de los problemas que gravitan actualmente sobre la evaluación de los centros escolares tienen su origen en la falta de consenso existente en relación con sus metas. Los centros educativos son organizaciones complejas sobre las que convergen numerosas alternativas relacionadas con sus fines que procede analizar.

3.1. Falsas antinomias

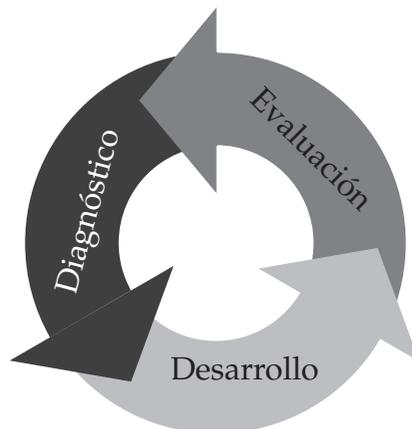
En la literatura especializada relativa tanto a la investigación como a la evaluación de las instituciones educativas se suelen plantear estos fines en términos dicotómicos —eficacia/mejora, excelencia/eficiencia, calidad/igualdad, etc.— como si existiera realmente una antinomia o contradicción entre dos principios racionales. Desde nuestro punto de vista no son antinomias sino paradojas; es decir, afirmaciones falsas que se presentan con apariencia de verdaderas. De ahí que consideremos importante su clarificación.

3.1.1. La polémica eficacia/mejora

Es muy frecuente el uso de esta dicotomía considerando que ambas finalidades parten de supuestos teóricos claramente divergentes sobre las instituciones educativas y utilizan aproximaciones metodológicas diferentes. De este modo se han llegado a consolidar dos modelos alternativos para investigar y evaluar las escuelas que se apoyan en paradigmas contrapuestos y que pretenden obtener, igualmente, conocimientos sobre las instituciones que pertenecen a dominios distintos. En un caso se trata de conocer el grado de eficacia de una institución desde un punto de vista práctico y en el otro se pretende indagar sobre los factores que pueden incidir en la mejora de su funcionamiento, sin que haya habido esfuerzos significativos para lograr puntos de encuentro entre ambas finalidades (Gray y al. 1996, Reynolds y Stoll, 1996).

Más aún, la estrecha relación existente entre estos dos enfoques y los supuestos teóricos de los dos paradigmas de investigación dominantes ha dado lugar a que se estableciera cierto paralelismo entre fines y métodos —eficacia/cuantitativos, mejora/cualitativos— que ha potenciado el desencuentro entre ambas líneas de trabajo. Así, durante los últimos años, mientras que para unos toda aproximación evaluativa centrada sobre la eficacia es considerada retrógrada y obsoleta, otros cuestionan la poca utilidad práctica de la alternativa centrada sobre la mejora para promover cambios en los resultados de las escuelas.

La postura actual al respecto es que se ha planteado esta dicotomía de manera artificial ya que ambos procesos se implican mutuamente. Si tenemos en cuenta la dinámica implícita en todo proceso de cambio y mejora de una organización, fácilmente se percibe que ambas finalidades no son alternativas sino secuenciales dado que una reclama necesariamente a la otra. Para diseñar una planificación estratégica orientada hacia la mejora es previo efectuar un proceso de «diagnosís» que nos permita estimar el grado o nivel que alcanza una institución en relación con sus objetivos específicos y, del mismo modo, una vez implementado el plan o programa de mejora tampoco se podrá prescindir de la estimación de su eficacia. Esta mútua implicación se puede percibir de forma más clara en el siguiente gráfico:



Como se refleja en el diagrama, todo proceso de mejora exige una planificación previa y esta, a su vez, reclama un proceso de valoración de la realidad de la escuela; es decir, determinar « su línea base». Ahora bien, esta fase diagnóstica conlleva un proceso de valoración tanto de los procesos como de los resultados. Por ello, el conocimiento del nivel de eficacia de una escuela y de los factores que condicionan su funcionamiento constituye uno de los objetivos ineludibles a tener en cuenta en todo programa de mejora. Excluir durante el proceso de diagnóstico la dimensión de la eficacia de la institución constituye una anomalía que no se puede justificar ni desde el punto de vista teórico ni desde el técnico.

De ahí que la tendencia actual —tanto se utilice una teoría basada sobre calidad total o sobre la reingeniería de las escuelas (Davies y West-Burnham 1997)— se oriente a integrar de forma comprensiva ambas orientaciones —eficacia y mejora— ya que los fines que persiguen en modo alguno son excluyentes. Cada vez existe mayor número de investigadores (Reynolds y Stoll, 1996) que consideran que no es bueno plantear la evaluación de las escuelas fomentando una perspectiva dicotómica como si se tratara de dos tipos de conocimientos diferentes. Al contrario, ambas finalidades se necesitan e implican mutuamente, a la vez que reclaman con urgencia su fusión. En este sentido cabe señalar que durante los últimos años se han llevado a cabo diversos proyectos (Stoll y al. 1996) que tratan de poner de relieve la «convergencia» o «sinergia» que existe entre estos dos paradigmas para abordar y resolver los problemas de nuestras instituciones.

3.1.2. *La controversia entre excelencia y eficiencia*

Otra de las antinomias, que últimamente se ha vuelto a suscitar en relación con los fines de las escuelas, se plantea al considerar si estas se deben orientar hacia la excelencia académica o, por el contrario, su calidad debe estimarse partiendo del modo de llevar a cabo los procesos. Así, mientras algunos consideran como centros excelentes aquellos que están acreditados en función de la calidad de los medios y dotaciones de que disponen, otros opinan que los resultados de una institución dependen fundamentalmente de la eficiencia con que las escuelas gestionan sus propios recursos. Esta polémica entre excelencia y eficiencia, aunque no es nueva, ha sido alimentada últimamente desde dos vertientes.

De una parte, del debate al que hemos asistido durante los últimos años en relación al tema de la productividad —que ya hemos comentado— parece deducirse que el problema de la calidad de un centro no radica en la cantidad de recursos que dispone una institución sino en cómo actuar para que estos sean más efectivos, tal como pone de manifiesto el movimiento de las escuelas aceleradas (Levin 1996). Una conclusión similar se desprende de las revisiones metaanalíticas cualitativas realizadas en torno a los efectos de las escuelas ya que concluyen afirmando que las condiciones del aula tienen mayor impacto sobre la mejora del rendimiento de los alumnos que los factores relativos a la escuela en tanto que organización (Scheerens y Bosker 1997).

De otra, la teoría organizacional durante la última década ha tomado conciencia de que para obtener productos de calidad es condición necesaria que exista calidad en la gestión de los procesos que intervienen en la cadena de producción. Esta preocupación por los procesos ha llegado a generar sistemas de normalización con el fin de obtener un marco de referencia común a través del cual podamos homologar los procedimientos que determinan la calidad de una organización. Por ello, la aplicación de los principios sobre «calidad total» a las instituciones educativas constituye actualmente una de las teorías más difundidas sobre las escuelas aunque se utiliza, a mi modo de ver, de forma poco reflexiva (Sallis 1993, Greenwood y Gaunt 1994).

Constatar que se intenta introducir el lenguaje y los planteamientos que postula el movimiento TOTAL QUALITY MANAGEMENT (TQM) sin tener en cuenta que las instituciones públicas no son homologables a las organizaciones empresariales, especialmente por su falta de autonomía, y que presentan serias dificultades para poder establecer una normalización sobre los procesos. Igualmente rechazamos la tendencia a plantear los problemas de los centros escolares exclusivamente en términos de políticas de gestión como si los recursos no fueran necesarios. De ahí que nuestra percepción de la postura oficialista al utilizar los principios sobre «gestión de calidad total» como una alternativa para las escuelas es ciertamente engañosa.

Desde la perspectiva del evaluador esta controversia entre excelencia y eficiencia adolece de sentido ya que lo importante para estimar la calidad de un centro escolar es comprobar tanto si dispone de los recursos, medios y servicios que se consideran fundamentales para su adecuado funcionamiento como valorar la eficiencia en la forma de gestionar estos medios por las escuelas. No se trata, por tanto, de evaluar solamente si los centros reúnen determinadas condiciones o características a partir de las cuales podamos predecir su productividad sino también de indagar sobre la calidad de los procesos que se desarrollan dentro de las instituciones, ya que a partir de una mejora cualitativa en la gestión de estos procesos podemos promover cambios significativos en los resultados. En definitiva, debemos estimar la calidad de los centros tomando como perspectiva de análisis tanto la calidad de los inputs como la calidad en la gestión de los procesos. Las dos alternativas son igualmente necesarias e importantes.

3.1.3. El debate calidad/igualdad

El actual movimiento a favor de la calidad total tampoco resuelve satisfactoriamente el problema de los fines de las instituciones educativas ya que hace referencia a principios aplicados a la gestión pero no entra en el debate sobre qué tipo de objetivos debe perseguir la institución. De alguna forma la teoría TQM plantea a las instituciones la siguiente propuesta: decidan ustedes sus objetivos educativos y yo les ayudaré a organizar los procesos de la forma más eficiente para poder alcanzarlos. La calidad total se presenta como una herramienta útil al servicio de los fines que establezcan las propias instituciones.

Ahora bien, aplicar a las escuelas esta teoría implica asumir una serie de principios y estrategias que habitualmente se utilizan en el mundo empresarial para obte-

ner éxito —competitividad, racionalización de procesos, eficiencia, satisfacción del cliente, etc.— dado que uno de los propósitos irrenunciables de esta corriente es la búsqueda de la excelencia. Muchos de estos principios, aunque inicialmente resultan atractivos, pueden ser realmente peligrosos cuando se incorporan al medio escolar de forma acrítica ya que pueden reproducir y exacerbar desigualdades educativas y sociales. Aunque no se puede negar que algunas de las estrategias que introducen los programas de TQM son saludables para el funcionamiento de los centros educativos —la atención que se presta a las interacciones dentro del sistema, la participación del personal en la toma de decisiones, la preocupación por los aspectos procesuales antes que los finales, etc.— lo cierto es que estas tanto pueden ser usadas como estrategias para el cambio social o como herramientas de dominación y control de los individuos. Los principios de TQM solamente pueden contribuir a la transformación de las escuelas en la medida que estas se cuestionen a donde pretenden ir estableciendo de forma explícita metas y objetivos (Capper y Jamison 1993).

Por ello, los educadores debemos tener cuidado de no quedar seducidos por esta nueva música. Debemos recordar que existe otro discurso. La escuela no puede prescindir del tema de la igualdad. Quienes defendemos un enfoque crítico sobre las organizaciones sociales debemos recordar el compromiso que tienen todas las escuelas con el tema de los valores como medio para la transformación social. De ahí que, a la hora de evaluar los centros escolares debemos valorar en que medida los objetivos de las instituciones educativas se plantean la construcción de una sociedad más justa y más humana (Zeichner 1991).

El concepto de igualdad ante la educación no es un constructo estático o unidimensional (Valli, Cooper y Frankes 1997). Además de igualdad en el acceso y participación en las oportunidades que ofrece el sistema educativo implica también la igualdad de resultados, es decir en la distribución de los beneficios que aporta la escolarización. Por ello, dado que una de las funciones de las escuelas es preparar a los sujetos para el trabajo, resulta ciertamente injusto que para los mismos niveles de escolarización los sujetos tengan posteriormente oportunidades laborales muy desiguales (Secada 1989). Lo que implica que los efectos de las escuelas deben ser evaluados necesariamente a largo plazo.

Desde esta perspectiva, en una sociedad no igualitaria no se puede potenciar una *accountability* exclusivamente asociada al mercado ya que las escuelas también se hallan comprometidas en la construcción de una sociedad más democrática. Ciertamente hoy nadie piensa cambiar la sociedad desde la escuela, pero ello no significa que esta pueda eludir su responsabilidad respecto al alarmante número de sujetos que viven en la pobreza y la marginación y para los que la escolarización no les aporta ningún beneficio (Willson 1994).

De ahí que el principio de igualdad nos remita a tema de la diversidad. No cabe plantear un objetivo de igualdad ante la educación sino es precisamente desde la toma de conciencia de que existe una diversidad manifiesta que está presente en nuestras escuelas. Cuando los centros educativos establecen como un objetivo prioritario la

igualdad no pueden prescindir de la forma en que abordan y tratan el tema de la diversidad.

Desde un enfoque crítico entendemos que la mejora de la escuela debe ser evaluada fundamentalmente partiendo de la forma de abordar y tratar los problemas que tiene la sociedad actual: pobreza, desempleo, aislamiento social, racismo, etc... (Foster 1986). Ciertamente todos sabemos que es un terreno vidrioso y, desde el punto de vista de la evaluación, difícil de medir pero ineludible. Desde mi punto de vista, evaluar la mejora de una institución y de un sistema educativo necesariamente implica, en última instancia, tener en cuenta el tema de los valores a los que sirve la escuela.

No obstante, queremos dejar claro que desde el plano teórico ambos discursos —calidad total e igualdad— no se contraponen. Todo el movimiento orientado a la gestión de la calidad se apoya sobre dos pilares fundamentales que no excluyen el tema de la diversidad. Por un lado, uno de los principios básicos de la TQM es que la gestión responda a las necesidades de los clientes lo cual exige, previamente, realizar un análisis de las mismas. Por otro, para llevar a cabo una gestión de calidad es imprescindible la coordinación de recursos y cooperación de todos los miembros de la institución en la elaboración y desarrollo de los programas y actividades a realizar. Desde esta perspectiva ambos objetivos —atención a la diversidad/igualdad y calidad— son igualmente finalidades compatibles.

3.2. Convergencia en los propósitos evaluativos

A la vista de estas opciones, y otras que se pueden plantear en relación con los fines de las escuelas, fácilmente se deduce la complicación que encierra determinar cuáles son los propósitos que deben orientar los procesos de evaluación de los centros educativos. Las instituciones escolares son organizaciones sobre las que confluyen audiencias muy diversas con puntos de vista e intereses, en ocasiones, enfrentados. Es lógico, por tanto, que estas audiencias entiendan estos fines desde distintas perspectivas y, en consecuencia, formulen propuestas que pueden parecer contrapuestas en relación con los propósitos que deben orientar la evaluación de las instituciones educativas.

Generalmente se suelen clasificar los distintos modelos evaluativos en dos grupos alternativos según que su finalidad se oriente hacia la rendición de cuentas (accountability) o hacia la mejora del programa y la organización que lo imparte (improvement). En el primer caso se considera prioritario que las instituciones den cuenta socialmente tanto de su eficiencia en la utilización de los recursos como de su eficacia en el logro de los objetivos pertinentes. En el segundo, se entiende que la finalidad más importante de todo proceso evaluativo es incidir sobre la toma de decisiones que optimicen el funcionamiento de la propia institución como estrategia para mejorar sus resultados.

Del análisis de la literatura se deduce que estos dos tipos de propósitos han sido considerados como opuestos. Los diseños orientados hacia la rendición de cuentas se han centrado fundamentalmente en la evaluación de resultados medibles a través de metodologías cuantitativas y han sido defendidos especialmente por audiencias exter-

nas (administradores, clientes y usuarios...). Por el contrario, las evaluaciones orientadas hacia la mejora —que son las preferidas por el profesorado— se han centrado esencialmente sobre los aspectos deficitarios del contexto, el input y el proceso, y tienden a utilizar predominantemente metodologías cualitativas. Fácilmente se puede deducir que esta dicotomía en relación con los propósitos de la evaluación es una consecuencia lógica de la forma en la que se vienen planteando los fines de las instituciones educativas que ya hemos comentado.

Frente a estas dos orientaciones evaluativas, al igual que apuntan otros autores (Glickman 1990, Stoll y Fink 1996), nuestra experiencia al respecto es que se pueden y deben compatibilizar ambos propósitos —*accountability* e *improvement*— a la hora de elaborar un diseño evaluativo sobre una institución educativa. Consideramos que cada uno de ellos reclama necesariamente al otro. No es posible llevar a cabo una evaluación orientada hacia la mejora que no parta de un análisis minucioso de todos los factores implicados en la organización, funcionamiento y resultados de las escuelas ya que de lo contrario las propuestas de mejora podrían considerarse como descontextualizadas. De igual modo, también es impensable que un proceso evaluativo se establezca únicamente para rendir cuentas y no genere procesos de toma de decisiones que impliquen propuestas de mejora de las instituciones (Aspinwall y al. 1992).

Ello implica que toda evaluación de centros deba incluir, de una parte, toda una serie de juicios relativos a resultados, especialmente los relativos al progreso de los alumnos y la gestión de la institución como estrategia adecuada para promover la rendición de cuentas interna y externa y, de otra, un conjunto de valoraciones a partir de las evidencias detectadas respecto a la estructura y funcionamiento de la propia organización con las correspondientes indicaciones de mejora. Se trata, por tanto, de conjugar la utilización de los datos obtenidos sobre una institución tanto con fines sumativos, para rendir cuentas ante las audiencias implicadas, como formativos para incidir en el desarrollo de la propia institución.

Si aceptamos el hecho de que existe una evidente complementariedad entre estas dos grandes finalidades o propósitos de la evaluación de centros necesariamente deberemos plantear los modelos y diseños evaluativos sobre las escuelas de forma integradora, es decir asumiendo tanto la función sumativa como la formativa, el punto de vista interno y el externo, el dato y la propuesta. Entendemos que en una evaluación de centros no podemos renunciar al dato (en el que también incluimos las opiniones contrastadas) tanto sobre la gestión como sobre el «valor/efecto de la escuela» (resultados). No sólo nos lo exigen las audiencias sino que resulta imprescindible para encauzar los aspectos en los que se debe cambiar. Concretadas las deficiencias, un análisis centrado sobre la mejora nos indicara cómo se debe proceder al respecto con el fin de que las propuestas lleguen a ser operativas.

Esta mútua implicación entre *accountability* e *improvement* no debe llevarnos a considerar la mejora de los centros como un concepto lineal, algo así como: «si se dan tales circunstancias se producen determinados progresos». La mejora de la escuela se da en el tiempo. Constituye, por tanto, un proceso que no es fácil de comprender desde un paradigma racional y, aunque puede ser estimulado desde el exterior, exige un aprendizaje interno (Reynolds y al 1996). Las escuelas en tanto que organizaciones

necesitan aprender a mejorar. Mientras que los centros —cooperativamente no individualmente— no asuman su papel de organizaciones que necesitan aprender para desarrollarse, la evaluación siempre será considerada como *accountability* y su incidencia en la mejora será mínima (Bollen 1996, San Fabian 1996). La convergencia entre los dos propósitos de la evaluación de los centros cobra sentido en la medida que asumimos un concepto de escuela como organización que necesita aprender a mejorar.

4. MARCO TEÓRICO DE LA EVALUACIÓN DE LOS CENTROS. FUNDAMENTOS Y CRITERIOS

Una vez que hemos justificado los propósitos que orientan los procesos de evaluación de las instituciones educativas y hemos señalado algunos de los requisitos necesarios para que estos procesos incidan en la transformación de las escuelas, considero importante abordar uno de los aspectos que me preocupa especialmente y al que no se le suele dar demasiada importancia en la bibliografía especializada: el marco o fundamento teórico en el que se debe situar la evaluación de los centros escolares considerados como organizaciones sociales que diseñan y aplican programas y servicios educativos.

Todos los que nos dedicamos a la metodología empírica somos conscientes de que cada enfoque evaluativo exige un marco teórico apropiado que justifique nuestro trabajo en tanto que actividad científica orientada a la obtención de conocimientos. No debemos olvidar que la investigación evaluativa es ante todo «investigación» lo cual implica —de algún modo— una «explicación científica».

Ahora bien, los modelos utilizados para la explicación científica han cambiado mucho durante los últimos años. De una parte, en todos los campos del saber se propugna como paradigma epistemológico el realismo científico tratando así de evitar tanto el positivismo como el relativismo. Ello implica que el trabajo del investigador, incluso el del científico experimental, se oriente a crear «contextos» donde determinados «mecanismos» se manifiestan con cierta «regularidad.» La regularidad —entendida a modo de *cuasi-ley*— constituye el marco en el que se mueve el conocimiento científico en la actualidad (Pawson y Tilley, 1997).

Este es igualmente el marco epistemológico en el que se mueven de las ciencias sociales en general y las teorías sobre el cambio en los sistemas sociales en particular. De ahí que exista un número considerable de tentativas para efectuar el salto de la «explicación científica realista» a la «explicación social realista» con el fin de hallar una justificación epistemológica a la investigación social.

La evaluación de los programas sociales constituye un ejemplo paradigmático de este enfoque ya que permite estimar la efectividad que tienen determinadas teorías para promover cambios sociales. El marco conceptual del que se parte es el mismo que se utiliza en la explicación científica realista: **los resultados que se obtienen con los programas sociales dependen de la aplicación de ideas y procedimientos (mecanismos) a grupos de sujetos en condiciones específicas (contextos).** Ello implica que, al

igual que sucede en la explicación científica social, la explicación en la evaluación de programas se construya a partir de la interacción de tres elementos: contextos, mecanismos y resultados dentro de un sistema autorregulado.

La tarea de un evaluador es, precisamente, tratar de buscar una explicación a partir de las interacciones que se producen entre estos tres elementos: ¿cuáles son los mecanismos más apropiados para promover cambios sociales en determinados contextos?, ¿en qué medida distintos procedimientos provocan resultados diferentes en un mismo contexto?, ¿cómo modifican los resultados las características iniciales del contexto?, etc... Como fácilmente se deduce, el conocimiento que el evaluador puede generar a partir de estos interrogantes exige sucesivas tentativas en las que una pregunta nos remite a otra convirtiendo así el proceso evaluador en una continua espiral.

Esta es la razón por la cual los diseños evaluativos sobre intervenciones sociales deben tener siempre una estructura cíclica. La evaluación un programa —es decir, de los resultados obtenidos a partir de la aplicación de determinados mecanismos en contextos específicos— debe generar nuevas hipótesis sobre cómo se producen los cambios sociales, lo que, a su vez, debe dar lugar al diseño y aplicación de nuevos programas. De ahí que la investigación evaluativa constituya una estrategia metodológica que permite obtener conocimientos sobre cómo se promueve el cambio dentro de un sistema social.

Asumiendo esta perspectiva teórica para comprender y explicar la realidad social fácilmente se intuye la debilidad de los modelos evaluativos de corte lineal que venimos utilizando para evaluar los centros escolares ya que, cuando el objetivo es mejorar las escuelas, las supuestas relaciones causa-efecto son más que dudosas. La fundamentación que reclama la investigación evaluativa actual sobre organizaciones sociales se sitúa más en la línea de la teoría de Stake. Como ya es conocido, el modelo evaluativo que propone este autor (antecedentes/transacciones/consecuencias) se acerca más al que hemos descrito (contextos/mecanismos/regularidades) que el paradigma explicativo que venimos utilizando habitualmente (inputs/process/outputs).

Las instituciones educativas son organizaciones sociales cuya función puede ser conceptualizada dentro de este mismo paradigma. Los centros escolares aplican ideas y procedimientos en contextos específicos para obtener resultados concretos de acuerdo con los mandatos constitucionales. Evaluar la calidad de un centro significa, ante todo, determinar el grado en el que la institución garantiza a los alumnos los fines educativos que tiene asignados en las diversas normativas vigentes.

Ahora bien, lo que sucede habitualmente es que las disposiciones legales no precisen en términos de resultados en qué consiste la educación infantil, primaria o secundaria y, en consecuencia, los criterios de referencia para evaluar si los centros cumplen el mandato constitucional. Por ello, previamente a todo proceso de evaluación debemos especificar qué resultados acreditan que un niño ha recibido la educación infantil, primaria o secundaria a la que tiene derecho. A pesar de las dificultades que encierra esta concreción, **no podemos soslayar por más tiempo esta tarea: necesitamos espe-**

cificar en objetivos medibles los criterios que determinan la calidad de la educación en sus distintas etapas y niveles.

De otro lado, tampoco podemos olvidar que la realidad socio-educativa es muy heterogénea y que las instituciones necesariamente se ven obligadas a adaptar sus servicios a las exigencias del contexto. Ello justifica que los centros tengan cierta autonomía en la gestión que les permita alcanzar los objetivos establecidos como obligatorios a través de los procedimientos que mejor se adapten a su realidad educativa. Ambos postulados —metas claras y contrastables y autonomía en la gestión de los procedimientos— constituyen los requisitos básicos a partir de los cuales podemos plantear los criterios de calidad a tener en cuenta en la evaluación de los centros escolares.

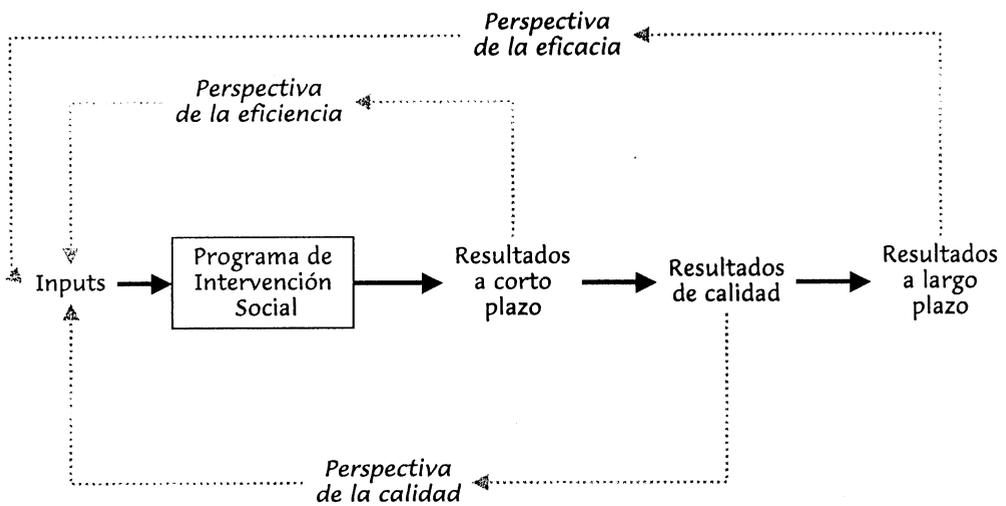
Asumiendo este enfoque, el marco teórico adecuado para evaluar los centros educativos se sitúa dentro de las organizaciones de servicios caracterizadas por la combinación de procedimientos reglados y discrecionales. En la medida que una etapa educativa constituya un ciclo obligatorio y básico los objetivos de un centro escolar deberán ser más precisos a modo de «mínimo común denominador» para todos los alumnos. En tanto que el servicio se oferta a una realidad heterogénea se exige, además, respuestas adaptadas a las diversidades que confluyen sobre cada contexto educativo. El desafío radica en «lograr una eficiente combinación de procedimientos de obligado cumplimiento y de comportamientos discrecionalmente elegidos» (Termes, 1996).

Ambos tipos de objetivos son los que necesariamente deben ser tenidos en cuenta y conjugarse en el proceso de elaboración del «proyecto educativo de un centro» así como en los distintos «proyectos o diseños curriculares» de cada uno de los niveles o ciclos educativos. Los proyectos que elaboran las instituciones constituyen las herramientas mediante las cuales la administración deja en las manos de los «intermediarios» la gestión del servicio. En la medida que cada centro matiza su oferta y los procedimientos a utilizar introduce elementos que deben ser tenidos en cuenta en su evaluación. De ahí que constituyan el criterio de referencia del que debemos partir al diseñar un proceso de evaluación sobre un centro educativo.

Desde esta perspectiva, evaluar un centro escolar constituye inicialmente una valoración de los objetivos que se pretenden alcanzar en cada nivel o ciclo educativo. En segundo lugar supone evaluar los proyectos y/o programas elaborados para alcanzar estos objetivos y cómo se ha llevado en la práctica su implementación. Finalmente debemos evaluar los resultados obtenidos en relación con los objetivos previstos. Al igual que sucede en toda evaluación de programas, los centros educativos deben ser evaluados utilizando como criterios de referencia sus propios «objetivos y programas educativos» que deberán ser diseñados en base a principios y procedimientos reglados y discrecionales adecuados a las necesidades educativas de un alumnado específico. La evaluación, por tanto, deberá tener en cuenta si las necesidades han sido bien detectadas, si el diseño/programa elaborado es adecuado para dar respuesta a las mismas, si la puesta en práctica del mismo ha sido correcta y si los resultados obtenidos son satisfactorios en relación con los objetivos previstos.

5. OBJETIVOS EN LA EVALUACIÓN DE LOS CENTROS EDUCATIVOS

A la hora de plantear los objetivos que deben dirigir un proceso evaluativo sobre los centros escolares podemos igualmente utilizar como referencia los tres componentes básicos que habitualmente intervienen en todo proceso de rendición de cuentas sobre programas y servicios sociales; es decir, la eficacia, la eficiencia y la efectividad. Tal como se refleja en el modelo adjunto propuesto en un trabajo reciente (Martin y Kettner 1996), la representación del significado de estos tres conceptos se podría establecer en estos términos:



a.— *La evaluación de la eficiencia/productividad.* La primera evaluación a realizar sobre la eficiencia de una organización o programa social es la comparación entre los outputs y los inputs. La ratio entre ambos constituye la definición clásica de productividad (Brinkerhoff y Dressler, 1990). Desde la perspectiva del accountability toda organización debe esforzarse para maximizar esta relación entre los outputs y los inputs con el fin de dar cuenta socialmente de la rentabilidad de los recursos utilizados.

b.— *La evaluación de la calidad.* La perspectiva de la calidad enfoca la evaluación con un planteamiento claramente distinto al de la eficiencia. De acuerdo con la teorías sobre la calidad total, la productividad no se evalúa únicamente con parámetros de cantidad sino por la prestación de servicios de alta calidad lo que implica tener en cuenta otras cuestiones (oportunidad en la prestación de los servicios, satisfacción de los clientes, etc...). De ahí que la evaluación de la calidad de un programa social implique un cambio en la definición del concepto de productividad ya que su estimación viene dada por la «ratio entre unos inputs y unos outputs formulados con unos standards específicos de calidad» (Martin, 1993).

c.— *La evaluación de la efectividad/desarrollo social.* Finalmente, la evaluación de todo programa relativo a servicios humanos debe implicar una estimación de los resultados que ha generado a largo plazo: impactos, logros, desarrollos, etc... (Epstein, 1992). Su finalidad es establecer una comparación entre los logros alcanzados a través del programa en relación con los inputs de los que se partía. Aunque este tipo de comparación se conoce como effectiveness —traducido unas veces por efectividad y otras por eficacia—, consideramos más oportuno la utilización del término «desarrollo» ya que este concepto define mejor los logros o resultados a largo plazo (outcomes), especialmente cuando en estos resultados pretendemos evaluar cambios en los valores sociales.

Si aplicáramos este mismo modelo al ámbito de las instituciones educativas nos encontraríamos con los siguientes problemas:

1.— La evaluación de la productividad, tal como se ha realizado hasta la fecha en base a funciones de producción y búsqueda del valor añadido, no ha aportado resultados satisfactorios como ya hemos visto.

2.— La evaluación de la calidad siguiendo las teorías actuales sobre calidad total exige definir previamente unos estándares sobre la calidad de los resultados y una normalización de los procesos de gestión de las instituciones, requisitos muy difíciles de lograr dada la diversidad de contextos y criterios de las audiencias implicadas.

3.— La estimación del desarrollo social o mejora en términos de logros a largo plazo constituye una tarea muy difícil dadas las dificultades metodológicas tanto desde el punto de vista de la operativización de las variables como de su control y evaluación en el tiempo.

No obstante, la dificultad fundamental, desde mi punto de vista, radica en que las escuelas no sólo pueden ser analizadas solamente a través de sus programas sino que también debemos abordar su evaluación desde la perspectiva del desarrollo que han alcanzado en tanto que organizaciones ya que constituye el condicionante que envuelve todo tipo de actividad interna. De ahí que consideremos necesario realizar un esfuerzo para elaborar un enfoque sistémico de la evaluación de los centros educativos que integre tanto los aspectos relativos a la organización como a los procesos relativos al diseño y ejecución de los programas y servicios que lleva a cabo.

Esta aproximación sistémica, además, intentamos situarla en el marco epistemológico que hemos propuesto como apropiado para la investigación social y que hemos definido en términos de contextos/mecanismos/regularidades. Consideramos que las escuelas constituyen organizaciones insertas en un contexto a cuyas necesidades educativas debe dar respuesta. Con tal fin ponen en marcha determinados mecanismos —proyectos, programas, servicios, etc...— a través de los cuales esperan transformar algunas características del contexto.

Partiendo de estos supuestos, hemos efectuado una aproximación sistémica en la que tratamos de integrar los distintos enfoques y dimensiones que consideramos importantes para abordar un proceso de evaluación o revisión de la calidad de un centro educativo que intentamos plasmar en el siguiente diagrama.



Nuestro modelo se fundamenta sobre cuatro criterios que consideramos básicos a la hora de formular juicios de valor sobre una institución educativa, y que podemos concretar en los siguientes interrogantes:

- A.— ¿El centro escolar tiene establecidas las metas de forma clara y pública, y son pertinentes y adecuadas respecto a las necesidades del alumnado?
- B.— ¿Los programas educativos del centro, las estructuras de gobierno y funcionamiento de la institución, y la utilización de sus recursos humanos, económicos y físicos están organizados adecuadamente para poder alcanzar las metas propuestas?
- C.— ¿El centro cumple sus propósitos?
- D.— ¿El centro puede seguir mejorando sus prestaciones a la sociedad?

Entendemos que la evaluación debe dar respuesta a estos cuatro interrogantes que consideramos fundamentales para valorar la calidad de una institución educativa. Por ello, el modelo que presentamos se estructura en cuatro modalidades evaluativas sobre los centros escolares que aluden directamente a cada uno de los criterios formulados aunque —lógicamente— la evaluación global de una institución exige la integración de todas ellas.

5.1. Evaluación de las Metas y Objetivos Educativos del Centro

El primer criterio que consideramos fundamental para evaluar un centro escolar es la calidad de las metas y objetivos que se propone alcanzar. Entendemos que existe cierta confusión en relación a los criterios que determinan la calidad de una institu-

ción. Frecuentemente se alude a factores relativos al input y los procesos sin tener en cuenta que el factor más importante son los aprendizajes (conocimientos, actitudes, destrezas, valores, etc...) que se pretende que adquieran los alumnos a corto y largo plazo. Como ya hemos dicho, los centros escolares formulan estas metas en términos de los objetivos educativos —prescriptivos y discrecionales— con los que tratan de dar respuesta a las necesidades reales y potenciales de la diversidad presente en un terminado contexto social.

El análisis es muy sencillo. Ante una realidad concreta la administración y el centro dan una respuesta educativa formulando una serie de objetivos o metas a alcanzar que se plasman en una serie de proyectos curriculares y la asignación de unos recursos. La primera tarea a la hora de evaluar un centro es comprobar en que medida estas metas asumen la doble perspectiva —normativa y discrecional— de la que venimos hablando y si los objetivos propuestos son factibles y operativos. Evaluaremos si son factibles en función de los medios y recursos disponibles y comprobaremos su operativización analizando si están identificados de forma clara y precisa y se especifican los indicadores a utilizar para su medición.

Este tipo de evaluación inicial sobre las metas de los centros actualmente no existe. Los proyectos educativos y curriculares son considerados en los centros como «papeles de trámite» que nadie valora ni considera criterio de referencia para la evaluación. Ni los centros negocian con la administración la calidad de los proyectos en función de los recursos de los que disponen ni la administración supervisa adecuadamente estos proyectos a fin de que respondan a las necesidades del contexto. Los representantes de los usuarios/clientes no intervienen en este proceso. De ahí que la mayor parte de las veces los objetivos de estos proyectos se formulan de forma retórica y con un lenguaje impreciso por lo que no sirven como criterio de referencia para la evaluación.

Esta ambigüedad en el proceso de elaboración de objetivos resulta políticamente útil tanto a la administración como al profesorado ya que permite llegar a compromisos sobre la base de intereses divergentes que no llegan a explicitarse (Ballart 1992) al tiempo que les deja las manos libres para posteriormente culpabilizar del fracaso al otro. Desde nuestro punto de vista existe un error de partida que debemos reconducir ya que si inicialmente no hay claridad y consenso entre las partes en relación con las metas a lograr y la forma de evaluarlas todos los demás aspectos a considerar en una evaluación pierden coherencia. Se necesita concretar previamente la calidad de los productos (aprendizajes) que queremos alcanzar.

Así pues, la finalidad de esta evaluación inicial se orientará a estimar la calidad de los objetivos que se propone alcanzar un centro en cada uno de sus niveles o ciclos educativos. Ahora bien, esto no será posible sino se especifican previamente los aprendizajes concretos que acreditan que un alumno ha alcanzado un nivel formativo determinado y los indicadores a través de los cuales podemos comprobar la calidad de esa formación. La evaluación, por tanto, consistirá esencialmente en un proceso para comprobar si los objetivos cumplen con los requisitos y criterios de calidad que debe garantizar toda institución (quality control). La falta de diálogo entre la administración e instituciones constituye la principal dificultad para llevar a cabo esta evaluación previa.

5.2. Evaluación de la calidad de los procesos de gestión de las enseñanzas

Una vez establecidos los objetivos educativos a alcanzar, los centros escolares tienen que asumir la función de diseñar y aplicar programas educativos para alcanzar estos objetivos. Tal como se expresa en la normativa vigente «la principal finalidad de los centros escolares es la enseñanza para el aprendizaje de los alumnos». La calidad de una institución estará, por tanto, en función del tipo de programas de enseñanza que diseña y la forma de gestionar los procesos y recursos que emplea para llevarlos a cabo.

Los centros escolares constituyen organizaciones que gestionan y ofrecen «servicios de enseñanzas» que pueden tener mayor o menor calidad. Como ya hemos dicho anteriormente, partiendo de los objetivos establecidos cada institución planifica su oferta educativa tanto en relación a los contenidos a transmitir como a las estrategias a utilizar en los procesos. De ahí que todos los elementos que intervienen en la organización y funcionamiento de un centro cobran sentido en la medida que contribuyen a que las enseñanzas impartidas sean más efectivas. La calidad en la gestión de los procesos constituye, por tanto, un condicionante clave para obtener aprendizajes de mayor calidad.

De ahí que el segundo objetivo de la evaluación de los centros se deba orientar a estimar la calidad de los procesos de gestión (quality management) que realiza el centro y que, a título de aproximación, podemos agrupar en las siguientes tareas:

a) en la elaboración del proyecto educativo, los proyectos curriculares de ciclo y/o nivel y el resto de programas y servicios que ofrece el centro.

b) en la adecuación de las estructuras organizativas y los sistemas de gestión y coordinación dentro de la institución para que la implementación de los proyectos, programas y servicios elaborados se lleve a cabo tal como estaba prevista.

c) en la eficiencia con que el centro gestiona los recursos —humanos, materiales y técnicos— disponibles y los utiliza en el desarrollo de las enseñanzas.

5.3. Evaluación de la calidad de los aprendizajes consolidados a corto y largo plazo

Si consideramos que la existencia de los centros educativos se justifica en función del aprendizaje de los alumnos, la evaluación de las instituciones debe asumir como un criterio preferente la estimación de la cantidad y calidad de sus resultados. Dado que cada centro tiene que efectuar una planificación de los objetivos normativos y discrecionales a alcanzar en cada ciclo y nivel, es lógico que en la evaluación de los aprendizajes se utilice como criterio de referencia la propuesta elaborada por la propia institución. De ahí que sea fundamental en toda evaluación de centros comprobar la calidad de los aprendizajes adquiridos por los alumnos en relación a los objetivos previstos; es decir, un control de calidad sobre el producto.

Ahora bien, no todos los resultados del aprendizaje tienen efectividad a corto plazo, especialmente cuando se planifican objetivos desde una perspectiva social. Cabe, pues, distinguir entre resultados de carácter individual y resultados comuni-

tarios o colectivos que por su propia naturaleza se manifiestan en el tiempo (Mc Macpherson 1996). De ahí la necesidad de que la evaluación también contemple la evaluación de resultados a largo plazo (outcomes). Aunque los instrumentos para estimar resultados a corto y largo plazo son similares —datos estadísticos, pruebas standarizadas, escalas de funcionamiento y satisfacción de los clientes (Martin y Kettner 1996)— la diferencia fundamental es que las evaluaciones a largo plazo aportan «pruebas» mucho más importantes para estimar la calidad de una institución aunque, como ya hemos dicho, su obtención normalmente entraña serios problemas metodológicos.

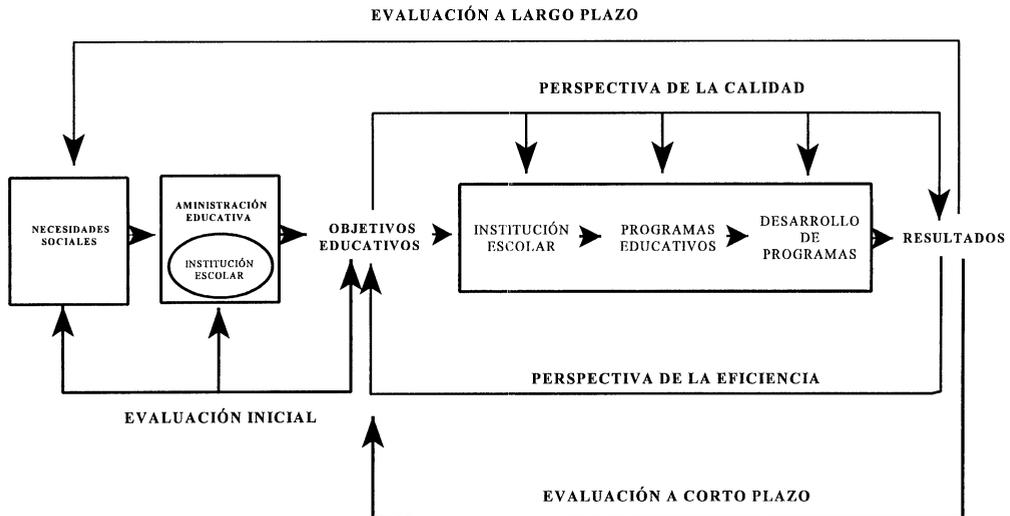
No obstante, queremos insistir que la valoración de los resultados obtenidos por los alumnos constituye uno de los pilares de la evaluación de centro educativo que no puede ser marginado. Debemos comprobar si el centro cumple sus propósitos. El principal fallo que han tenido los modelos evaluativos conocidos como revisiones basadas en la escuela (school based review) ha sido precisamente la poca atención que han prestado a los resultados. De ahí que los modelos más conocidos dentro de este enfoque —GRIDS, IDP, SAS— sean muy criticados por el escaso énfasis que ponen a la hora de planificar estrategias de mejora sobre actividades orientadas a potenciar los aprendizajes (Reynolds y al. 1996).

5.4. Evaluación de los sistemas establecidos para promover el desarrollo organizacional de los centros

Finalmente, si tenemos en cuenta que hemos conceptualizado a los centros educativos como «organizaciones» que gestionan procesos de enseñanza para el aprendizaje también deberemos abordar en la evaluación la calidad de la propia institución en tanto que organización. El centro escolar constituye una estructura intermedia entre el contexto y las enseñanzas que reciben los alumnos. En la medida que una institución educativa —en tanto que organización social— tiene más claro cual es su papel y pone los medios para que su estructura y funcionamiento coopere en esta tarea, le será más fácil diseñar y llevar a cabo programas y servicios de calidad. Ello significa que la calidad de los programas de enseñanza que imparte una institución depende de la calidad que la propia institución tiene en tanto organización social.

El problema radica en que es muy difícil promover la calidad en el funcionamiento de una institución desde fuera. Son los propios miembros de una institución quienes deben tomar conciencia de que necesitan mejorar su organización y poner los medios adecuados para ello. De ahí que, al igual que sucede en todas las organizaciones, los centros educativos deben introducir procesos de revisión sistemática y mecanismos de autocontrol que les permitan mejorar el funcionamiento de su organización y así poder gestionar enseñanzas con más calidad. Evaluar los centros en tanto que organizaciones significa esencialmente revisar los sistemas de autocontrol que tiene establecidos para asegurar su adecuado funcionamiento (quality assurance) ya que, en la medida que estos funcionen adecuadamente, será más fácil detectar y corregir los problemas importantes que tiene la institución.

Si globalizamos estas cuatro perspectivas de análisis sobre los centros escolares —evaluación de las metas, evaluación de los procesos de gestión, evaluación de los resultados y evaluación de los sistemas para mejorar la institución en tanto que organización— el modelo resultante podría quedar estructurado en estos términos:



Como se puede ver, nuestro planteamiento sobre la evaluación de centros escolares se fundamenta en una concepción sistémica de las instituciones educativas en tanto que organizaciones que facilitan programas y servicios educativos a colectivos con determinadas características y necesidades sociales. Los objetivos de la evaluación deben tener en cuenta tanto la organización como los programas que diseña y aplica. Nuestra propuesta es que la evaluación de la calidad de una institución exige la integración de las tres perspectivas de análisis propias de todo programa —metas/procedimientos/resultados— y las relativas a la misma organización, aunque cada uno de estos procesos pueden ser efectuados separadamente, ya que tienen su propio sistema de autorregulación.

Aunque partimos de la afirmación de que todas estas modalidades de evaluación de la calidad de un centro escolar son igualmente necesarias e importantes, si tenemos en cuenta la evolución del propio concepto de calidad aplicado a las organizaciones, cabe establecer cierto ordenamiento cronológico entre ellas. Utilizando este criterio presentamos el siguiente diagrama, basado en el que propone Sallis (1993), en el que se relacionan como han ido evolucionando los conceptos de calidad en relación con las instituciones educativas así como las implicaciones que se derivan de estos procesos evaluativos para la mejora:



Aunque inicialmente todos podemos asumir este esquema, las divergencias pueden surgir cuando se plantea si estas evaluaciones se deben efectuar por agentes internos o externos a la propia institución. El carácter contextual que debe tener toda evaluación de servicios sociales hace que nos inclinemos a favor de la evaluación interna lo que significa que consideremos que la responsabilidad en la iniciativa y la ejecución de la tarea evaluadora debe recaer sobre la propia institución. Tal como ya hemos avanzado consideramos que, sólo en la medida que las instituciones educativas se consideren organizaciones que necesitan aprender, cobra sentido la utilidad de la estrategia evaluativa como herramienta para la mejora. La evaluación externa, especialmente cuando no es reclamada desde la institución, adquiere un significado de auditoría.

6. LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL COMO HERRAMIENTA PARA LA MEJORA DE LOS CENTROS EDUCATIVOS

6.1. Supuestos a tener en cuenta:

El discurso que hemos avanzado hemos ido exponiendo algunos de los condicionantes en los que se enmarca actualmente la evaluación de los centros educativos. Consecuentemente el modelo evaluativo a proponer debe tener en cuenta ciertos requisitos y supuestos que consideramos fundamentales:

1.— Los centros escolares son organizaciones sociales que están llamadas inequívocamente a mejorar con el fin de ofrecer servicios de calidad a la comunidad. Independientemente del concepto de escuela que se mantenga, todos podemos coincidir en que prestar un buen servicio a la sociedad constituye el objetivo prioritario y permanente de todas las políticas públicas relativas a la educación.

2.— El concepto de mejora aplicado a las instituciones educativas debe entenderse como un proceso y como tal, aunque puede ser sometido a cierta planificación, no puede ser explicado utilizando exclusivamente modelos racionales como si se tratara de un fenómeno lineal. El desarrollo de una institución exige una planificación pero no cabe esperar que toda planificación genere las mejoras previstas.

3.— El requisito fundamental para que un plan de mejora sea efectivo es que la institución tome conciencia corporativamente de que constituye una «organización de aprendizaje» y establecer un proceso constante de revisión que facilite su desarrollo. La planificación del desarrollo de la escuela constituye el camino apropiado para introducir cambios dentro de la organización.

4.— El proceso del desarrollo institucional debe conceptualizarse de una forma cíclica: la toma de conciencia sobre la realidad de una institución debe llevarnos a elaborar planes estratégicos que una vez implementados en las instituciones deberán ser evaluados con el fin de valorar los resultados y reiniciar nuevos proyectos. La secuencia, por tanto, en la que debemos situar la mejora de las instituciones se establece en estos términos: diagnóstico, planificación, desarrollo y evaluación.

5.— La evaluación constituye la herramienta que dinamiza el proceso de mejora ya que tanto es necesaria en la etapa previa en el momento de efectuar un diagnóstico sobre la institución como en la fase final para comprobar los resultados. No obstante, dado el carácter cíclico de todo proceso de desarrollo, no procede considerar las dos finalidades clásicas de la evaluación —accountability e improvement— como funciones contrapuestas ya que no sólo son compatibles sino claramente complementarias.

6.— Las instituciones educativas tienen que tomar conciencia que constituyen organizaciones sociales que tienen que facilitar servicios educativos adaptados a las necesidades de un contexto. Por ello tienen que cambiar la oferta indiscriminada por programas elaborados en base a objetivos comunes y discrecionales que respondan a las necesidades de un alumno heterogéneo, y negociar con la administración con el fin de establecer de mútuo acuerdo los niveles que deberá alcanzar un sujeto al finalizar cada etapa o ciclo educativo.

7.— La autonomía en la gestión constituye el principio fundamental que posibilita que las instituciones elaboren y desarrollen programas adaptados al contexto y utilicen eficientemente los recursos. En la medida que tal autonomía no existe, no se puede responsabilizar únicamente a las instituciones del funcionamiento de los centros. Por ello, parece urgente establecer un nuevo marco legal que canalice las relaciones entre la administración y los centros educativos.

8.— La elaboración de modelos sobre la evaluación de centros debe efectuar desde un enfoque sistémico que integre todas las dimensiones que definen la calidad de los programas sociales así como las perspectivas de análisis características de las tres

audiencias que tienen una mayor implicación sobre la actividad de las escuelas: la administración, el profesorado y los alumnos.

9.—Ante las dificultades y limitaciones que presentan los modelos evaluativos estructurados con un enfoque economicista y sociológico sobre función de las escuelas, procede avanzar en el diseño de modelos recursivos que, fundamentados sobre un paradigma mediacional-educativo de los procesos de escolarización, se puedan formalizar a efectos de su posterior verificación.

10.— Finalmente, conviene insistir en que los modelos y diseños evaluativos sobre las instituciones educativas, en tanto que persiguen finalidades que no son incompatibles, tienen que asumir e integrar como marco de referencia para recoger y analizar la información necesaria para la evaluación la utilización de los dos paradigmas metodológicos —cuantitativo y cualitativo— que hasta la fecha se vienen empleando de forma excluyente.

De esta secuencia de condiciones o requisitos a tener en cuenta a la hora de establecer un modelo de evaluación de los centros educativos se puede concluir dos observaciones muy importantes. De una parte, cada institución tiene que tomar conciencia que tiene que desarrollarse y que la evaluación constituye la herramienta clave para incidir sobre la mejora. De otra, dada la pluralidad de perspectivas de análisis, todos los procedimientos metodológicos que existen para evaluar los centros escolares —acreditación, auditorías, autoestudios, indicadores, etc... que ya hemos analizado en otras ocasiones (De Miguel, Mora y Rodríguez 1991, De Miguel 1997)— son inicialmente adecuados siempre que, en cada caso, se utilice aquél que más se ajusta al objetivo que pretende alcanzar en cada caso.

Nuestra propuesta es que todas las audiencias pueden y deben intervenir en la evaluación de los centros. Ahora bien, si el objetivo es promover la mejora, la institución escolar es la que debe asumir la responsabilidad de organizar y controlar el proceso. En este caso, el procedimiento más apropiado para realizar una evaluación orientada hacia la mejora es el que se conoce como «evaluación institucional». Ésta es la conclusión a la que llegan actualmente la mayor parte de los autores que se ocupan del tema (Nevo 1995, Stoll y Fink 1996).

6.2. Principales parámetros de la evaluación institucional

El concepto de evaluación institucional (De Miguel, Mora y Rodríguez 1991, Vroegenstinjn 1994, Rodríguez 1995, Vught y Westerheijden 1995) constituye un modelo que postula la integración de distintas modalidades de la evaluación que habitualmente se presentan como alternativas. De una parte, asume que el proceso debe ser autorregulado por la propia institución pero no excluye la participación en el proceso de otros evaluadores ya que se considera que la revisión interna adquiere credibilidad en la medida que es contrastada externamente. De otra, considera que en el proceso se deben conjugar los datos obtenidos sobre la institución como los juicios que se formulan los expertos externos lo que supone, igualmente, la integración de dos estrategias metodológicas diferentes: la utilización de indicadores y las revisiones por colegas (peer review).

No obstante, lo que realmente define este concepto es una aproximación comprensiva a las instituciones educativas como un todo, abordando tanto procesos como resultados, la eficacia y la mejora, la calidad de la gestión y los procedimientos establecidos para asegurar la misma. La evaluación institucional asume, por tanto, las diversas perspectivas de análisis que hemos señalado anteriormente al considerar como objetivos de la evaluación de los centros escolares desde un triple enfoque: quality control, quality management y quality assurance. Ahora bien, lo importante es que todos estos procesos son dirigidos y controlados por la propia institución, lo que la distingue de otras modalidades evaluativas —quality audit y quality assessment— donde la responsabilidad recae sobre órganos externos a la misma (Rodríguez 1995).

A efectos de clarificar las diversas estrategias metodológicas que implica un proceso de evaluación institucional, últimamente diversos autores han elaborado modelos en los que se plasman las distintas fases y procedimientos que encierran esta modalidad evaluativa (House 1993, Van Vught 1995, Westerheijden 1996). En este mismo evento, el profesor Rodríguez Espinar presenta un modelo comprensivo de esta estrategia evaluativa que, aunque inicialmente está elaborado para la enseñanza universitaria, sus parámetros básicos son aplicables a las instituciones que imparten enseñanzas de ciclos anteriores.

El modus operandi que conlleva la aplicación de esta estrategia se define por las siguientes fases:

6.2.1. Fase de Sensibilización y Preparación

Inicialmente los centros educativos tienen que tomar conciencia de que necesitan mejorar y que la evaluación constituye la estrategia que les puede ayudar en este proceso. Asumido este principio, las instituciones deben clarificar qué pretenden alcanzar a través de la evaluación y cómo van a llevar a cabo este proceso. Una vez que han decidido el alcance de la estrategia a implantar deberán proceder a preparar los recursos materiales y humanos necesarios para su realización así como las guías necesarias para orientar el proceso. Especialmente deberán decidir el personal interno y externo a la institución que tendrá a su cargo el proceso evaluativo, así como el nombramiento de las personas que tendrán a su cargo la dirección del proceso (Comité de Evaluación del centro).

6.2.2. Fase de Autoestudio

El proceso comienza con un autoanálisis sobre la realidad educativa de la institución que permita efectuar un diagnóstico y valoración (assessment) sobre situación actual. El objetivo es llegar a que la propia institución tome conciencia, por un lado, de sus fortalezas y debilidades y, por otro, de sus oportunidades y amenazas en relación con su desarrollo futuro (SWOT analysis). Lógicamente en este proceso deberán participar todas las audiencias implicadas en la institución a efectos de que el análisis refleje «el sentir de la mayoría» por lo que la revisión no sólo debe fundamentarse en datos e indicadores objetivos sino que también tiene que recoger las observaciones, opinio-

nes y valoraciones que hayan sido contrastadas (evidencias). Los aspectos fundamentales del autoestudio deben plasmarse en un documento —Autoinforme— que, una vez que haya sido validado, constituye el punto de partida para todo plan de mejora y, por tanto, un requisito imprescindible en este proceso.

6.2.3. Fase de Evaluación externa

La credibilidad de un autoestudio aumenta significativamente en la medida que es sometido a revisión y contraste mediante una evaluación externa. La función de quienes realizan esta tarea será validar el autoestudio realizado para lo cual, partiendo del autoinforme elaborado, deberán recabar otros datos y opiniones sobre la institución además de los que ellos mismos puedan recoger durante su visita a la misma. A la vista de toda la información recabada emitirán su propio juicio sobre el contenido del autoinforme, el proceso realizado para la elaboración del mismo y sus propias valoraciones y propuestas sobre la institución evaluada. Todo lo cual se plasmará, a su vez, en un documento o Informe Externo sobre la institución.

6.2.4. Elaboración y Difusión del Informe de Evaluación

A la vista de los dos informes elaborados —interno y externo— el Comité de Evaluación de la institución confeccionará su propio Informe en el que recogerá los aspectos más importantes de las evaluaciones realizadas así como las propuestas que se formulan para el desarrollo de la institución. Además de la elaboración de este Informe, el Comité procederá a su publicidad y difusión entre las audiencias de manera que todos los implicados tengan conocimiento de los resultados de la evaluación realizada. De esta forma el proceso garantiza la función de accountability que debe estar presente en todo proceso evaluativo y el propio Informe adquiere credibilidad en la medida que conocido por las partes.

6.2.5. Diseño del Plan de Mejora

Finalmente el ciclo evaluativo se cierra con el diseño de un plan de mejora para la institución. A la vista de los resultados y de las propuestas formuladas el centro educativo debe elaborar un plan estratégico en relación con el futuro de la institución especificando los objetivos a alcanzar a corto, medio y largo plazo, las acciones a emprender para alcanzar estos objetivos, la preparación de los recursos necesarios para su implementación y la previsión de los sistemas de control y evaluación con el fin de que el plan se lleve a cabo en los términos que había sido elaborado y se obtengan los resultados que cabe esperar del mismo. Especialmente deberá especificar quienes deben asumir cada una de las acciones y tareas propuestas a efectos de clarificar competencias y responsabilidades.

A medida que se cierra un ciclo comienza otro nuevo proceso de evaluación vinculado al plan de mejora elaborado. De ahí que podamos plantear esta estrategia en forma de «espiral» tal como ya hemos avanzado anteriormente. Ahora bien, la forma y

cadencia de esta espiral no tiene por que ser siempre uniforme. Aunque en nuestro discurso hayamos descrito la evaluación institucional como una estrategia que engloba a todo el centro educativo eso no significa que la unidad de análisis objeto de revisión tenga que ser toda la institución. Se puede utilizar esta misma estrategia evaluativa sobre distintos aspectos de las instituciones siempre que estén configurados en términos de programas de intervención.

De ahí que podemos utilizar esta metodología para evaluar cada uno de los niveles o ciclos de enseñanza que imparte un centro escolar —educación infantil, educación primaria, educación secundaria, bachillerato, etc.— dado que cada uno de ellos puede y debe constituirse como una unidad de análisis de forma independiente aunque —lógicamente— existan factores organizativos comunes entre ellos. Cuando se procede de esta forma, la evaluación o revisión de la calidad en sus tres dimensiones (quality control, quality management y quality assurance) toma como punto de referencia las metas que la propia institución se propone alcanzar para cada uno de estos niveles y ciclos de enseñanza.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Al margen del discurso efectuado, quisiera resaltar que en la elaboración del presente trabajo he tenido en cuenta tres criterios que me parecen básicos respecto a la evaluación de las instituciones educativas, y que considero procedente plantear a los miembros de una comunidad de especialistas en metodología de la investigación educativa para que entre todos reflexionemos sobre el tema. Estos criterios son los siguientes:

1.— En primer lugar, si asumimos una aproximación pluralista a los fenómenos educativos fácilmente se intuye que las actitudes dogmáticas y exclusivistas no cooperan al progreso de la ciencia. Los resultados de investigaciones recientes nos hacen ver que no se pueden plantear los fines de las escuelas de forma dicotómica ni tampoco concebir los procesos de escolarización de forma lineal a modo de una función de producción. Entre las múltiples opciones posibles, consideramos que el marco adecuado para el análisis de los centros escolares es el de organizaciones sociales que gestionan una determinada oferta educativa.

2.— Desde esta perspectiva entendemos que los modelos a utilizar para evaluar la calidad de las instituciones educativas, al igual que sucede con otros programas y servicios sociales, deben plantear los objetivos y criterios de la evaluación de forma comprensiva y considerar cada uno de los diversos procedimientos evaluativos como una herramienta metodológica con sus ventajas e inconvenientes. Por ello es muy importante captar la finalidad del trabajo evaluativo a realizar en cada caso con el fin de seleccionar el modelo y el procedimiento apropiado. Si aceptamos los parámetros de la epistemología postmodernista, el apriorismo metodológico revela una actitud poco científica.

3.— Finalmente entendemos que, al margen de la teorías más o menos convincentes en relación con el funcionamiento de las escuelas, los procesos evaluativos a realizar deben dar testimonio de que es posible la integración de planteamientos que abordan la realidad de los centros educativos con enfoques divergentes (eficacia/mejora), fina-

lidades distintas (accountability/improvement) y estrategias metodológicas y técnicas evaluativas basadas en paradigmas que habitualmente se tiende a presentar como opuestos (cuantitativo y cualitativo). Nuestra labor en este sentido puede ser muy importante.

Las escuelas necesitan planes de desarrollo. Para su elaboración necesitamos análisis realistas de las necesidades concretas que tiene cada institución. Aunque la literatura en relación con la mejora está cargada de conceptos y propuestas la mayoría de estas no son aplicables a la realidad educativa de cada institución. No podemos utilizar las teorías pedagógicas de moda para elaborar planes de desarrollo para escuelas concretas ya que los discursos entre ambos niveles son claramente distintos. La evaluación constituye la herramienta que nos permite detectar las necesidades reales de una institución a partir de las cuales deberemos establecer los planes de mejora. De lo contrario, el proceso estaría descontextualizado.

Consideramos que **la evaluación institucional constituye la estrategia apropiada para incidir en este desarrollo en la medida que implica una recogida de información —datos y opiniones contrastadas— para formular juicios de valor sobre el diseño de los proyectos y programas, la organización de las enseñanzas, el desarrollo de los procesos de educativos y los resultados obtenidos en relación con los objetivos que pretende alcanzar en cada uno de sus niveles o ciclos, con el fin de reconocer la calidad de la institución y proponer acciones para su mejora.** En definitiva, evaluar cómo un centro escolar gestiona su oferta educativa y cómo funcionan los mecanismos que tiene establecidos para asegurar la mejora de su organización.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aspinwal, K. y Al. (1992). *Managing Evaluation in Education*. London, Routledge.
- Ballart, X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?* Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas (MAP).
- Bartolomé, M. y Otros. (1991). «Análisis de los modelos institucionales de evaluación de centros de Cataluña». *R. I. E.* 17, 103-118.
- Bollen, R. (ed.) (1993). *Educational Change Facilitators*. Utrecht, NCSI.
- Brinkerhoff, R. y Dressler, D. (1990). *Productivity measurement: A guide for managers and evaluators*. Newbury Park, CA: Sage.
- Bryk, A. y Raudenbush, S. (1988). «Toward more appropriate conceptualization of research on school effects: A three-level hierarchical linear model». *American Journal of Education*, 97, 65-108.
- Capper, C. y Jamison, M. (1993). «Let the Buyer Beware: Total Quality management and Educational Research and Practice». *Educational Researcher*, 22 (8) 25-30.
- Castejon, J. (1994). «Estabilidad de diversos índices de eficacia de los centros educativos». *Revista de Investigación Educativa*, 24, 45-60.
- Clark, B. (1983). *The Higher Education System, Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley, University of California Press.
- Cheng, Y. (1993). «Conceptualization and measurement of school effectiveness: An perspective organizational». *Paper presented at AERA annual meeting*. Atlanta, GA.

- Consejo de Universidades. *Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades*. Madrid, Ministerio de Educación/Secretaría General.
- Cooper, H. y Hedges, L. (eds.). (1994). *The handbook of research synthesis*. New York, Sage.
- Cotton, K. (1995). *Effective schooling practices: A research synthesis. School improvement research series*. Northwest Regional Laboratory.
- CRE. (1997). *Institutional Evaluation as a tool for Change*. Gêneve, Association of European Universities (Doc. n° 3).
- Davies, B. y West-Burnham, J. (1997). *Reengineering and Total Quality in Schools*. London, Pitman.
- De Miguel, M. (1989). «Modelos de Investigación sobre Organizaciones Educativas». *Revista de Investigación Educativa*, 7 (13), 21-56.
- De Miguel, M. (1989 b). «Diseños sobre el cambio institucional». *Actas del IX Congreso Nacional de Pedagogía*. Salamanca, SEP/Diputación.
- De Miguel, M. y otros (1994). *La evaluación para la calidad de los institutos de educación secundaria*. Madrid, Ed. Escuela Española.
- De Miguel, M. (1995). «La calidad de la educación y las variables de proceso y de producto». Donostia, *Eusko Ikaskuntza, Cuadernos de Educación* 8, 29-51.
- De Miguel, M. (1997). «La evaluación de centros escolares». *Actas de las VII Jornadas sobre la LOGSE*. Granada, Facultad de C. de la Educación.
- Epstein, P. (1992). «Get ready: The time for performance measurement is finally coming». *Public Administration Review*, 52, 513-519.
- Escudero, T. (1997). «Enfoques modélicos y estrategias en la evaluación de centros educativos» *Relieve* 3 (1) 1-15.
- Evans, I. G. (1995). *Marketing for Schools*. London, Cassell.
- Faerman, S. y Quinn, R. (1985). «Effectiveness: The perspective from organizational theory». *Review of Higher Education*, 9, 83-100.
- Fernández, M. J. y González, A. (1997). Desarrollo y situación actual de los estudios de eficacia escolar. *Relieve* 3 (1), 1-16.
- Foster, W. (1986). *Patadigms and promises: New approaches to educational administration*. Búffalo, Prometheus.
- Foster, P. (1996). *Observing Schools*. London, Paul Chapman Publishing.
- Gallegos, A. (1994). «Metaevaluation of school evaluation models». *Studies in Educational Evaluation*, 20 (1), 41-54.
- Glickman, C. (1990). «Open accountability for the 90's: between the pillards». *Educational Leadership*, 47 (7), 38-42.
- Gray, J. y al. (1996). *Merging Traditions: The Future of research on school effectiveness and improvement*. London, Cassell.
- Greenwood, M. y Gaunt, H. (1994). *Total Quality Management for Schools*. London, Cassell.
- Grisay, A. (1996). *Evolution des acquis cognitifs et socio-affectifs des élèves au cours des années de college*. Liège, Université de Liège.
- INCE. (1997). *Evaluación de la Educación Primaria. Informe Preliminar*. Madrid, Ministerio de Educación/Secretaría de Estado de Educación.
- Hardie, B. (1995). *Evaluating the Primary School*. Plymouth, Northcote House Publishers.
- Hardie, B. (1996). *Marketing in Primary School*. Plymouth, Northcote House Publishers.

- Hanushek, E. (1989). «The impact of differential expenditures on school performance». *Educational Researcher*, 18, 45-65.
- Hardie, B. (1995). *Evaluating the Primary School. A practical guide to evaluation process*. Plymouth, Northcote House.
- Harvey, L. y Green, D. (1993). «Defining Quality». *Assessment And Evaluation in Higher Education*, 18 (1).
- Hedges, L., Laine, R. y Greenwald, R. (1996). «¿Importa el dinero? Un metaanálisis de los estudios sobre el efecto de las diferencias de recursos de las escuelas en los resultados escolares». En Grao, J. y Ipiña, A. (eds.). *Economía de la Educación*. Vitoria, Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Hill, P. y al. (1995). *SIIS: School Improvement Information Service*. Melbourne, University Press.
- Hill, P. y T. Rowe, K. (1996). Multilevel modelling in school effectiveness research. *School Effectiveness and School Improvement*, 7, 1-34.
- Hopkins, D. (1989). *Evaluation for school development*. London, Open University Press.
- House, E. (1993). *Professional Evaluation. Social Impact and Political Consequences*. London, Sage.
- Levin, H. (1996). «Aumentado la productividad educativa». En GRAO, J. y IPIÑA, A. (eds.). *Economía de la Educación*. Vitoria, Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Levine, D. y Lezotte, L. (1990). *Unusually effective schools: An review and analysis of research and practice*. Madison, WI/CESRD.
- Martin, L. y Kettner, P. (1996). *Measuring the Performance of Human Service Programs*. London, Sage/SHSG.
- Martin, L. (1993). *Total Quality Management in Human Service Organizations*. Newbury Park, Sage.
- Mc MacPherson, R. (1996). *Educative Accountability*. Oxford, Pergamon.
- Nevo, D. (1995). *School-based evaluation*. Oxford, Pergamon.
- OCDE. (1995). *Educación a un Glance: OCDE indicators*. Paris, OCDE.
- Odden, A. y Clune, W. (1995). «Improving Educational Productivity and School Finance». *Educational Researcher*, 24 (9), 6-10.
- Pawson, R. y Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London, Sage.
- Postlethwaite, T. y Ross, K. (1992). *Effective school in reading. Implications for educational planners*. The Hague, IEA.
- Raudenbush, S. y Willms, J. (1995). «The estimation of school effects». *Journal of Educational and Behavioral Statistics*, 20(4), 307-335.
- Reyes, P. (ed.) (1990). *Teachers and their workplace*. London, Sage.
- Reynolds, D. y Cuttance, P. (1992). *School effectiveness, research, policy y practice*. London, Cassell.
- Reynolds, D. y Stoll, L. (1996). «Merging school effectiveness and school improvement: the knowledge base. En Reynolds, D. y al. *Making Good Schools*. London, Routledge.
- Rodríguez, S. (1995). «La evaluación de la enseñanza universitaria». En Oroval, E. (ed.). *Planificación, Evaluación y Financiación de los Sistemas Educativos*. Barcelona, Ed. Civitas.
- Sallis, E. (1996). *Total Quality Management in Education*. London, Kogan Page.

- Sammons, P. y al. (1995). *Key characteristics of effective schools. A review of school effectiveness research*. London, OFSTED.
- San Fabian, J. (1996). «¿Pueden aprender las escuelas? La autoevaluación al servicio del aprendizaje organizacional». En *Investigación en la Escuela*, 39, 41-51.
- Scheerens, J. (1992). *Effective schooling, research, theory and practice*. London, Cassell.
- Scheerens, J. (1996). «¿Puede la base del conocimiento de la eficacia docente guiar la dirección de los centros?». En Villa, J.: *La dirección participativa y evaluación de centros*. Bilbao, El Mensajero, pp. 779-805.
- Scheerens, J. y Bosker, R. (1997). *The Foundations of Educational Effectiveness*. Oxford, Pergamon.
- Secada, W. (ed.). (1989). *Equity in Education*. Philadelphia, Falmer.
- Slavin, R. (1996). *Success for all*. Lisse, Swets and Zeitlinger.
- Stoll, L. y Fink, D. (1996). *Changing our Schools*. Buckingham, Open University Press.
- Stoll, L. y al. (1996). «Merging school effectiveness and school improvement: practical examples». En Reynolds, D. y al. *Making Good Schools*. London, Routledge.
- Stufflebeam, D. (1994). «Recommendations for improving evaluations in U.S. public school». *Studies in Educational Evaluation*, 20 (1) 3-21.
- Termes, R. (ed.) (1996). *Libro Blanco sobre la Economía Española*. Madrid, Instituto Superior de Estudios Empresariales.
- Valli, L. Cooper, D. y Frankes, L. (1997). «Professional Development Schools and Equity: A Critical Analysis of Rhetoric and Research». *Review of Research in Education*, 22, 251-304.
- Vroejenstinjn, T. (1994). *Improvement and Accountability: navigating between Scylla and Charybdis*. London, Jessica Kingsley.
- Vught, F. (1995). *Management for quality*. Paris, OCDE.
- Vught, F. y Westerheijden, D. (1995). *Evaluation institutionnelle et gestion de la qualité*. Gêneve, Programme C.R.E.
- Wang, M., Haertel, G. y Walberg, H. (1993). Toward a knowledge base for school learning. *Review of Educational Research*, 63, 249-294.
- Webster, W., Mendro, R. y Almaguer, T. (1994). «Effectiveness Indices: A «value added» approach to measuring school effect». *Studies in Educational Evaluation*, 20, 113-145.
- Westerheijden, D. (1996). Use of Quality Assessment in Dutch Universities. En Maassen, P. y Van Vught, F. (eds.). *Inside Academia. New challenges for the academic profession*. Enschede, CHEPS.
- Wilson, W. (1994). «Crisis and challenge: Race and the new urban poverty». *University of Chicago Record*, 29 (2), 2-7.
- Wolfe, A. (1989). *Whose Keeper? Social science and moral obligation*. Berkeley, University of California Press.
- Zeichner, K. (1991). «Contradictions and tensions in the professionalization of teaching and the democratization of schools». *Teachers College Record*, 92, 363-379.