

I

Enmarcament

**Evaluación de
políticas
educativas**

Antonio J. Colom
Cañellas
*Universitat de les Illes
Balears*

Educació i Cultura
(2001), 14:
11-31

Evaluación de políticas educativas

Antonio J. Colom Cañellas

Universidad de las Islas Baleares

Enfrentarse al tema de la macro evaluación educativa en el seno de un contexto político no deja de ser una temeridad por mi parte vista la escasa bibliografía centrada exactamente en la cuestión y lo específico de los informes evaluativos que, sin duda, dificultan realizar un cuerpo doctrinal o de sistematización de tal temática. Desde la política el tema de la evaluación no ha sido tratado en las últimas publicaciones aparecidas en tal ámbito, (A.J. Colom & E. Domínguez, 1997; M.A. Santos Rego, 1997; J. M. Fernández Soria, 1999; A. González Hernández, 1999) y desde la perspectiva evaluativa, la inmensa literatura disponible, acompleja y dificulta la selección de material, máxime cuando, tal como afirmábamos, todo lo referido a evaluaciones en el plano de los grandes sistemas suele ser muy específico, obedeciendo, por lo general, a causísticas concretas, centradas en evaluaciones de carácter nacional o regional, que considero poseen un interés más técnico, centrado en todo caso en como se ha realizado la evaluación, más que en cuestiones teóricas o con implicaciones generalistas.

En esta ocasión, intentaremos una propuesta acerca de la cuestión que nos ocupa, a partir de un análisis de carácter diacrónico cuyo objetivo será dilucidar las diferentes etapas por las que ha concurrido el tema de la evaluación de las políticas educativas. En este sentido, daremos relevancia, en primer lugar, a la evaluación de corte economicista pues con ella se dio origen a la simbiosis entre política, sistemas educativos y evaluación. A continuación, refrendaremos el avance que el tema de la evaluación tuvo en relación a los sistemas educativos a medida en que se profundizaba en la democracia, lo que hizo sopesar con mayor interés las cuestiones de carácter social. Acabaremos con las más actuales propuestas, que son más necesidades perentorias para un futuro próximo o incluso inmediato, y que se centrarán en la gestión —evaluación— de la calidad en la educación. Creemos que con ello habremos aportado una breve revisión a las bases y fundamentos, así como a las proyecciones y consecuencias que, desde sus orígenes, ha tenido la evaluación de las políticas educativas.

1. La visión economicista (y un poco de historia)

Existe una cierta tradición en destacar dos momentos evolutivos en la conformación de los sistemas nacionales de educación. El primero, tendría un carácter puramente cuantitativo por lo que su objetivo era lograr la más alta tasa de escolarización de la

población objeto de la misma, de tal manera que tras ella, se iniciaría una segunda etapa que se centraría en el logro de los objetivos cualitativos del sistema. La evaluación del primer momento se fundamentaría pues en el reconocimiento de la capacidad demográfica del sistema, por lo que de alguna manera sería el período cualitativo el que iniciaría realmente la evaluación de carácter más pedagógico.

Ciertamente esto no es ni fue así pues no debemos olvidar —la historia nos ilustra fehacientemente tal cuestión— que la educación siempre se preocupó, al mismo tiempo, de cumplimentar sus objetivos cuantitativos y cualitativos, de tal manera que el largo proceso en busca de la sistematización de lo que denominaríamos el ‘método pedagógico’ —desde Bell y Lancaster a la Escuela Nueva, pasando por Pestalozzi, Herbart, Fröebel...etc— no es más que la historia del empecinamiento pedagógico en pro de la calidad.

Lo que si es cierto es que estos procesos de calidad quedaban huérfanos de control, al menos en el plano de los grandes delineamientos educativos, pues sólo fue con las aplicaciones experimentalistas cuando se originaron las primeras manifestaciones evaluativas en el plano de los microsistemas educativos.

Las políticas educativas —el sistema— quedaba al margen de todo ello, es decir, quedaba al margen de la propia evolución pedagógica; de ahí, acaso, la escasa atención de las administraciones públicas a la figura del profesional de la pedagogía. Decimos esto porque la evaluación de los sistemas en su sentido cuantitativo se realizaba desde las constataciones demográficas, y en su sentido cualitativo, simplemente, no se abordaba, porque la experimentación en un primer momento, y luego la evaluación, eran en todo caso meros instrumentos de aula, en manos de los profesionales —los profesores o la inspección— pero, en todo caso, siempre alejado de los planteamientos más genuinamente políticos y por tanto de la dirección del sistema.

El interés en pro de la evaluación de las políticas educativas sólo se inicia tras la segunda gran guerra y tiene relación al menos con las democracias consolidadas y con el capitalismo en ellas afianzado. Es decir la síntesis entre democracia y capital conllevará implícitamente la necesidad de controlar las inversiones públicas en educación, y en consecuencia, analizar la validez, utilidad, resultados...etc de las políticas aplicadas.

Se dará entonces el primer paso en la evaluación de los macrosistemas educativos que, sin embargo, se desarrollará aun mediante factores externos a la educación, es decir a través de categorías no pedagógicas. Es verdad que la mera cuantificación demográfica ya se ha ido superando (aunque seguirá siendo una variable de primer orden sobre todo en los países en vías de desarrollo) dando paso, tal como anunciábamos, a criterios de carácter marcadamente economicistas.

Creemos, en contra de muchas opiniones actuales que consideran superado este período de evaluación economicista, que sigue teniendo su vigencia pues, en el fondo, no deja de formar parte de lo que debe ser la constante de la evaluación de las políticas educativas, es decir, rendir cuentas a la sociedad de los recursos públicos. Téngase en cuenta que las políticas educativas forman parte de la política de los gobiernos, y aun más concretamente de las políticas sociales de los gobiernos, por lo que no se puede desligar el sentido de dependencia (o de subsistema) que en el plano político posee la política educativa.

Lo que en todo caso aporta diferenciación significativa al actual sentido de la evaluación de las políticas educativas es que hoy la cuestión económica es uno de los múltiples factores que se deben evaluar ya que de cada vez las cuestiones educativas han ido tomando mayor consistencia, consideración y protagonismo dentro de los programas evaluativos de los macro sistemas educativos. Hemos asistido pues a un deslizamiento

progresivo de lo económico en beneficio de lo educativo, de tal manera que en la actualidad, y tal como tendremos ocasión de analizar, la evaluación de las políticas educativas ha llegado a ser fundamentalmente una evaluación pedagógica.

Como mencionábamos, antes se tuvo que superar la visión radicalmente economicista de la evaluación político—educativa, ya que evaluar era realizar un complejo ejercicio de rendición de cuentas, (*accountabilit*), que, sin embargo, llegó a tener su importancia porque supuso, acaso por primera vez, la posibilidad de regular la educación en función de fines previstos. Estamos en una época —inicio de los años sesenta— en que el sentido económico de la evaluación se entremezcla con las estrategias de la planificación refrendadas por los organismos internacionales —la UNESCO y el Banco Mundial fundamentalmente— y que se orientaron al logro de la capitalización de los países en vías de desarrollo a través de fuertes inversiones económicas en el ámbito de la educación (A.J. Colom, 1994; A.J. Colom & E. Dominguez, 1997).

Como decía, no podemos renunciar o criticar esta etapa porque de hecho demostró que, mediante el análisis evaluativo de carácter economicista —análisis de costo-beneficios en las inversiones educativas— se podía incidir en factores abiertamente pedagógicos, ya que el tipo de las inversiones así como sus orientaciones, significaba identificar y priorizar proyectos —y por tanto políticas— concretas de educación. Ni que decir tiene pues que la etapa economicista abrió las puertas a la más actual de talante abiertamente pedagógico aportando incluso algunas conclusiones que hoy forman parte básica de la ciencia de la educación, tal como puedan ser la enseñanza abierta o a distancia, o la propia teoría del capital humano, que venía a decir que invertir en educación era de alguna forma un rendimiento positivo de capital, y consecuentemente, de producción.

Cabe reiterar que la etapa economicista en la evaluación de las políticas educativas representó una postura parcial pues sólo se preocupó por las externalidades de la propia política educativa, es decir, en el logro de un equilibrio entre costos y beneficios sociales, que en aquellos momentos era lo mismo que decir entre inversión y especialización de mano de obra, y logro de mayores tasas de empleo. Por tanto, la evaluación era de carácter económico porque las políticas educativas eran a su vez economicistas, y lo eran porque asimismo también lo eran los objetivos que perseguían, objetivos que a todas luces eran extraños —externos— a los meramente educativos.

Por tanto, no hay duda que se obraba con total coherencia: lo que se buscaba era invertir en educación para desarrollar económicamente un país; en este sentido, la política educativa, se tornaba un subsistema de la política económica, que era a su vez la inspiradora de la política. En consecuencia, no debe extrañarnos este interés por la evaluación de la eficiencia externa de la educación; se pensaba que las políticas educativas eran políticas de inversión que se retraducirían en un cuerpo social más preparado, más apto para la producción —mano de obra— y en consecuencia, el pilar en donde descansaría el desarrollo del tejido industrial que sacaría a los países de su postración subdesarrollista. Como se ve, unos objetivos capitalistas refrendados y patrocinados por las instituciones que para tal fin había creado el propio capitalismo.

De forma más taxativa cabe decir que la eficiencia externa de la inversión educativa se asentaba en dos criterios:

— El grado, o nivel en que el sistema proporcionaba habilidades necesarias para el desarrollo económico, lo que se analizaba en función del número de egresados del sistema educativo que eran absorbidos por el mercado de trabajo y no tanto a partir del binomio enseñanza-aprendizaje.

— Balance entre los costes de inversión en educación y los beneficios económicos, de tal manera que el objetivo de los sistemas educativos se centraba en el logro de mayores tasas de rendimiento (G. Psacharopoulos & M. Woodhall, 1987, 292).

Estos autores, más adelante, especifican claramente cuales eran los objetivos de las políticas educativas —ya se sabe que si se quiere evaluar es necesario contar con objetivos bien delineados— o lo que es lo mismo, nos aportan lo que tendría que ser el balance de las inversiones en educación:

- Satisfacción de necesidades básicas.
- Ayuda al desarrollo.
- Recursos humanos para la economía o capacidad productiva de la fuerza laboral.
- Distribución futura de ingresos y empleos o mejora de la calidad de vida, y
- Bienestar social, centrado en el logro de mayores niveles de salud, de fecundidad, de expectativas de vida y en general de rentabilidad social (pg. 298).

Aunque parezca mentira, y a pesar de la inmersión economicista que la evaluación de las políticas educativas conllevaba, sirvieron de prolegómeno a la etapa posterior de carácter más social y pedagógico. Por ejemplo, estos ejercicios, tan próximos, o mejor dicho tan coligados a las macro-planificaciones educativas, sirvieron para advertir de la relación de la educación con otras esferas sociales, dando lugar a los actuales vínculos intersectoriales que conforman las nuevas pedagogías propias de la sociedad civil (A.J. Colom, 1995); así, en un principio, se advirtió la relación entre bajas tasas de educación y la pobreza, el aumento de la fecundidad y los niveles de salud; algunos años más tarde, en los primeros setenta, la educación fue positivamente considerada para la mediación ambiental, y a partir de aquí, se abrió como estrategia para múltiples sectores sociales: consumo, patrimonio, formación permanente, innovación empresarial...etc.

Este primer sentido social, implícito en las consecuencias de las evaluaciones economicistas, se dejaron ver claramente al enfrentarse los planificadores-evaluadores con el principio de equidad, que pronto se relacionó con la noción de justicia social. Por ejemplo, una distribución irregular o deficiente de costes y beneficios de inversión en una misma sociedad podría dar lugar a desajustes y diferencias graves entre sexos, entre regiones, entre grupos sociales, económicos y étnicos.

En este sentido, cabe advertir que fue la propia evaluación de los resultados de las inversiones económicas en relación a la equidad, lo que sirvió de base para un planteamiento crítico de tales políticas evaluativas. Pronto se denotó —ya a los principios de la década de los setenta el modelo de planificación y de evaluación económica entró en una crisis sin retorno— que en los países donde se habían aplicado tales políticas educativas se alentaba un mayor flujo de egresados de la enseñanza secundaria y universitaria y no tanto de la primaria, lo que a su vez hacia reproducir las situaciones de privilegio de las clases acomodadas, y sentenciaba, al mismo tiempo, al campesinado a su situación de marginación. Lo que a su vez se correlacionó con la frustración personal —no todos los universitarios se empleaban a los niveles y sueldos que su formación parecía requerir— así como con otros factores que no se habían tenido en cuenta, tales como el ambiente familiar o la capacidad de automotivación que indudablemente afectaban a los logros educativos. La India, Latinoamérica y también España, son ejemplos paradigmáticos de tales elementos críticos y en donde se reprodujeron las situaciones envidiadas descritas. Además, la recensión económica mundial, debida en gran parte a la crisis petrolífera de

1973, hizo que los países económicamente más precarios no pudiesen sostener el nivel de inversiones en educación, lo que fue, evidentemente, acaso el motivo definitivo para enterrar la perspectiva economicista en la evaluación de las políticas educativas. En nuestro país sucedió exactamente lo mismo, y las expectativas de la Ley General de Educación de 1970 no se pudieron cumplimentar en gran parte por falta de provisión de recursos económicos.

Desde esta perspectiva economicista, la historia de la educación, o el análisis sociológico de carácter historicista, pueden plantear sus grandes hipótesis y explicar la evolución de los sistemas nacionales de educación en función de sus políticas. No hay duda que las leyes educativas españolas promulgadas entre 1945 y 1950 tenían como objetivo el mantenimiento de la autarquía creada en 1939; sin embargo, el éxito del plan de estabilización de 1959 así como el desarrollo del turismo, junto con las divisas aportadas por los millones de emigrantes españoles posibilitarán una expansión económica de tal magnitud que logrará una rápida aceleración en la industrialización y en el sector de servicios, así como el surgimiento de una extensa clase media. Este cúmulo de circunstancias hará necesaria una nueva política educativa a fin de formar recursos humanos capacitados para posibilitar el cambio de la secular estructura económica de carácter agrario a otra más significativamente industrial; no hay duda que la ley de 1970, si bien con algunos años de retraso debido al cerrazón de la dictadura, pretenderá cumplimentar este objetivo, que como vemos era de carácter eminentemente economicista y por tanto, tal como ya digimos, integrado en el contexto planificador enunciado hasta este momento. El Libro Blanco de la Educación en España (1969) obedecía específicamente a esta causística.

La entrada en España en la UE, el desarrollo tecnológico y el afianzamiento de la democracia, hará que nuestro país requiera de un nuevo planteamiento educativo a fin de que se haga efectiva nuestra inclusión en el seno de las democracias más avanzadas y responda con éxito a los nuevos retos internacionales. La larga gestación de la LOGSE, ha pretendido dar respuesta adecuada a la nueva situación política planteada.

Obviamente, una lectura de la mencionada LOGSE, nos aporta unos delineamientos plenamente diferenciados a los que se desprendían de la Ley General de Educación. Pues bien, creemos que la diferencia que se dan entre ambos instrumentos legales es la misma que se da entre la perspectiva economicista de la evaluación política de la educación y la profundización en los derechos democráticos de las sociedades y en la necesidad de la participación ciudadana. Como veremos, todo ello nos llevará a la sistematización de unos nuevos planteamientos que modificarán sustancialmente la evaluación de las políticas educativas.

2. La perspectiva social y educativa

Una de las consecuencias de las evaluaciones economicistas fue, tal como hemos tenido ocasión de mencionar, descubrir toda una serie de cuestiones sociales que iban coligadas al desarrollo de la educación. La contingente situación económica creada a partir de 1973 hizo que la economía no fuese ya el fundamento capaz de aportar seguridades a la hora de planificar el futuro, y en consecuencia, dejó de ser el referente para evaluar los sistemas de educación. Por otra parte, poco a poco iban tomando protagonismo otras variables, tal como la profundización en los valores democráticos que realizaban los gobiernos de las sociedades avanzadas, que siempre negaron “planificar” la educación por considerarla una práctica totalitaria. Llega pues un momento que la educación no se ve

tanto como un factor determinante del futuro desarrollo económico sino como un elemento políticamente adecuado para el logro de la participación, la cohesión y desarrollo social.

En estos momentos, toda acción política, y en sobremanera las políticas de cariz más social, como la educativa, la sanitaria o la cultural, se justificarán a través de la participación social, o sea, del elemento receptor, que se convierte a su vez en gestor y codefinidor de las mismas. El poder político puede formular, y de hecho así lo hace, los grandes delineamientos de la política educativa, sin embargo, de cada vez más y por mor de la pluralidad ideológica propia de las sociedades democráticas, necesitará lograr la convergencia de criterios y pareceres con los diversos grupos e instancias sociales a fin de lograr un consenso que permita una eficaz aplicación de los principios y modelos que se consideran, para aquel momento, más pertinentes.¹ De hecho las leyes de educación de este momento serán siempre consultadas a los diversos estamentos implicados

Así, cuestiones de tanta transcendencia como puedan ser los objetivos, los delineamientos generales, los sistemas de control y de participación, la representatividad, los contenidos educativos...etc, formarán ahora parte del debate político educativo. Recuérdese como en España, antes que la ley definidora del sistema educativo se promulgó la ley orgánica que aseguraba la participación en el sistema escolar (LODE).

A partir de aquí, sistemas más flexibilizados de implementación de políticas más asentadas en el logro de la innovación que en la consecución de parámetros pre-definidos, o la aplicación de políticas curriculares participativas y moleculares, adaptadas a los intereses de cada comunidad escolar, pueden advertir al lector, de la importancia social, participativa y consensuada de las políticas educativas en las sociedades más o menos avanzadas.

Todo ello supondrá, coherentemente, nuevas logísticas evaluadoras, que serán ahora de carácter más social, lo que, curiosamente, supondrá atender preferentemente a los aspectos pedagógicos del sistema, pues la educación, se recuerda ahora, es la gran conformadora de las mentalidades y de los grupos. Es decir, en esta nueva etapa, se tendrán más en cuenta los aspectos internos de la evaluación, o sea, los más auténticamente educativos, al verse la educación como un vector conformante de las sociedades democráticas más dinámicas e innovadoras.

Vale la pena deternos un momento, aunque sea brevemente en este punto, para advertir que, paralelamente, los actuales sistemas económicos se fundamentan de cada vez más en la innovación; hoy producir es sinónimo de innovar. Los mercados se mueven y se alimentan en función de la novedades que aporten. El desarrollo de las nuevas tecnologías ha posibilitado esta frenética carrera en pro de la inventiva, de la creatividad y del cambio, que como vamos diciendo, invade en sobremanera las esferas económicas. Por tanto ya no es válido planificar para un futuro, porque la planificación conlleva implícitamente una definición de tal futuro. Ahora no se puede planificar, porque el cambio, la innovación, impide cualquier plan que no sea inmediato; es decir, no se puede evaluar en función de situaciones económicas predeterminadas. Hoy la evaluación debe asentarse en la innovación, en el cambio, en la prospectiva de nuevas situaciones que, indudablemente, dependerán de la dinámica y capacitación social para aceptar el cambio.

¹ No aceptamos pregonar un momento homogeneizador de las ideologías y de la cultura por lo que tampoco concebimos un modelo único de entender la educación, lo que por otra parte no significa negar el esfuerzo integrador que de diferentes criterios y culturas debe realizar la educación para así adecuarse a una sociedad libre y plural. Véase, por ejemplo y en este sentido, B. Charlot (1981)

Pues bien, es la educación, tanto escolar como la no formal, la que se debe encargar de preparar al hombre, a la sociedad, para esta nueva situación de contingencia, con lo que, forzosamente, la evaluación de las políticas educativas deberán tener un carácter más educativo y social, ya que la educación deberá ahora plantearse para acostumbrar a la innovación, al cambio y a la diversidad.

Normalmente, las políticas educativas que soportan este planteamiento funcional de la educación son de índole tan compleja —al igual que la problemática que pretenden solucionar— que muy difícilmente logran su implementación mediante normativas perdurables y de carácter claramente temporal. Por el contrario, se suele hechar mano de dos estrategias básicas a fin de plantear políticas igualitarias, a saber las reformas educativas y las innovaciones pedagógicas.

Las reformas educativas pretenden de forma flexible diseñar la estructura de los sistemas educativos mediante aportaciones específicas a fin de lograr la igualdad educativa en la sociedad; por lo general se incide sobre el sexo, las diferencias económicas, las razas (programas de educación intercultural), las lenguas...etc. que son hoy en día los vectores clave y que determinan las diferencias aptitudinales de los educandos. A nivel de estrategias más concretas, se intenta implementar la educación en la primera infancia (sustituyendo la educación pre-escolar), prolongar la enseñanza obligatoria (contemplando incluso la secundaria), extender la enseñanza superior (facilitando la entrada de los adultos, o flexibilizando el sentido de la universidad, mediante la enseñanza abierta o a distancia), y por último, incidiendo en la educación permanente.

En cambio, las innovaciones pedagógicas van más orientadas al logro de la escolarización de los más incapacitados a fin de que logren las cotas de aprendizaje que puedan asumir; en este sentido, las políticas de compensación educativa, la implantación de nuevas tecnologías o la política de integración, son algunos jalones demostrativos de las funciones que se pretenden conseguir mediante los planteamientos innovadores. En definitiva, se trata de lograr un sistema educativo eminentemente social que esté al servicio de cualquier miembro de la sociedad.

Creemos que el contexto planteado supone un cambio de orientación a la hora de evaluar las políticas educativas, simplemente porque la concepción política, y aun de la educación misma, también han cambiado. La educación no se ve ya en relación tan directa con el mundo económico sino en función del ciudadano y de la sociedad, pues en el fondo, ahora, la economía dependerá de la capacidad que manifiesten de adaptarse a nuevos escenarios vivenciales. Se da pues un interés por lo que ocurre en los contextos educativos, porque en la nueva sociedad democrática es el individuo quien más interesa. La evaluación, en consecuencia, atenderá más a las internalidades del sistema que a sus efectos externos. Por ello, la evaluación de las políticas educativas se convierte en una evaluación eminentemente pedagógica. Intentaremos evidenciarlo.

Considero que hay dos estilos o formas de evaluar en nuestra cotidianeidad las políticas educativas:

a) Por una parte, la descentralización, que de cada vez más está afectando a múltiples países, nos lleva necesariamente a "*replantear los procedimientos habituales de la administración educativa*" (A. Tiana, 1993, 284) ya que la jerarquización como forma de control debe dar paso a otros sistemas diferentes, en los cuales, la evaluación educativa debe ocupar un lugar destacado, de tal forma que la evaluación forme parte del nuevo modelo de la administración y gestión de la educación. Con ello se posibilita el conocimiento de la capacidad de innovación de los sistemas pues atendiendo a su localismo,

autonomía y descentralización, como es el caso de España en el contexto de la LOGSE, se propicia que cada centro escolar sea, en efecto, un centro de innovación y propiciador de reformas educativas. De esta manera, la evaluación descentralizada nos aporta un conocimiento riguroso de los procesos de cambio introducidos, (A. Tiana, 1993, 286).

Bajo este modelo se logra un tipo de regulación del sistema más permanente y que, como venimos diciendo, integra la innovación en el propio sentido de la evaluación. Es aquí cuando más claramente se patrocina la evaluación como una forma más de innovación, y al mismo tiempo, como una estrategia para la resolución de problemas. Obviamente, la confluencia de múltiples centros evaluados nos daría pie para obtener información de sistemas educativos regionales. Bajo esta perspectiva pues, la evaluación de centros, sería el fundamento de las políticas de evaluación de los sistemas educativos.

En este caso, los criterios de evaluación descansarían, fundamentalmente, en la evaluación de los recursos, es decir del profesorado, del grado de utilización de los materiales, los documentos y métodos, los bienes fungibles, los tiempos dedicados, los recursos económicos, todo ello en función de los proyectos innovadores realizados. (L. D'Hainaut, 1988, 83). Por otra parte, esta perspectiva evaluadora a nivel de micro sistemas, nos puede aportar una amplia información sobre una cuestión determinante en el contexto político, simplemente, porque en las evaluaciones de las actividades de centro es mucho más fácil descubrir “*el esclarecimiento de los supuestos ideológicos que configuran la 'praxis' de una determinada política educativa*” (R. Medina Rubio, 1993, 33). Podríamos decir que este tipo de evaluación atiende en mayor medida a los factores de carácter contextual, o como afirma A. Tiana, a los de índole ecológica.

b) A pesar de todo, a nadie escapa que una verdadera evaluación de las políticas educativas esconde el sentido generalizador, propio de los macrosistemas educativos nacionales o estatales, con lo que nuestra cuestión se acompleja y dificulta en extremo. De todas formas, en estos últimos años, se ha iniciado una escalada en la evaluación de los grandes delineamientos de las políticas educativas. Es por supuesto una tarea ardua que incide, en palabras de L. D'Hainaut (1988, 27):

- sobre el sistema técnico —maestros, centros, alumnos,
- sobre el sistema de dirección —normalmente la inspección— que coordina y controla al anterior, y
- sobre el sistema institucional que define la política general de la organización educativa -normalmente el entramado político y la administración educativa, que por lo general escapan a las tareas evaluativas.

Como se ve, es en este tipo de evaluación donde con mayor rigor se observa el compromiso pedagógico de este tipo de evaluaciones.

En nuestro país, y tal como se desprende de los estudios del *Diagnóstico General del Sistema Educativo* elaborado por el INCE-MEC, se ha pretendido evaluar una muestra significativa del sistema a través de la aplicación de cuestionarios a profesores, alumnos, directores, familias e incluso a miembros de los consejos escolares, tal como se nos advierte en una de las últimas publicaciones del Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu de la Generalitat de Catalunya (1999, 11). En concreto, se hace hincapie y se da importancia a los análisis evaluadores de los currículums, de los profesores y de los recursos materiales, de las necesidades educativas (educación especial y atención a la diversidad, fundamentalmente), de la función directiva, del clima relacional que se da en los centros, así como los hábitos, actitudes y resultados de los alumnos en relación a los estudios.

No hay duda que se trata de una evaluación de procesos y resultados, compleja y dificultosa, que además no debe acabar con la presentación de datos y cifras, sino que, como toda evaluación, debe compararse con los objetivos políticos del sistema educativo —que, es junto con la evaluación de la administración educativa— lo que casi nunca se realiza. Sin embargo, también cabe decir que la evaluación de las políticas educativas se conforma como un criterio importantísimo y aun definidor de la propia política que la posibilita. Es decir, una política que integra la evaluación entre sus compromisos es de por sí una política educativa diferenciada y centrada en la mejora, la innovación, y con voluntad social de aproximar el sistema educativo a los ciudadanos. Es por esto que la evaluación se conforma ya como criterio definidor y como elemento integrante de las políticas educativas.

La actividad evaluadora, atendiendo en esta nueva etapa a su vocación social y en pro del sujeto, debe culminar con un último ejercicio que consiste en relacionar los resultados de la evaluación con lo que según la UNESCO (1990, 234) son, o deben ser, los objetivos de toda política educativa democrática, a saber:

- capacitar al sujeto para el trabajo,
- capacitarlo para que pueda realizar su papel de ciudadano y
- desarrollarlo como ser humano.

Para asumir con mayor facilidad el logro comparativo que se halla implícito en toda actividad evaluadora es por lo que a nivel internacional se ha intentado buscar una serie de indicadores que permitiesen ya desde la aplicación de los instrumentos evaluativos orientar los resultados hacia los objetivos que se consideren. Por otra parte, y con la búsqueda de indicadores, se pretende también la comparación internacional de resultados entre las diferentes políticas educativas que se están aplicando al mismo tiempo en diversos países.

Además, los indicadores cumplimentan otras funciones en absoluto despreciables; así se ha dicho que *“los indicadores de la educación desempeñan una doble función. Por una parte sirven para aumentar la comprensión de los principales problemas existentes en el sistema educativo y por ese medio, para enriquecer el debate público en torno a los mismos. Es lo que se ha dado en llamar ‘elucidación’ de los sistemas de indicadores. Por otra parte, proporcionan una base sólida para la toma de decisiones en educación ya que aportan una información que permite valorar la situación del sistema o de sus componentes, aportando al mismo tiempo, datos sobre sus relaciones mutuas”* (A. Tiana, 1993, 287). Los indicadores son, por lo general, datos estadísticos juntos con otros dotados de significación eminentemente cualitativa que pretenden revelar el funcionamiento y adecuación a los objetivos de los sistemas educativos.

Normalmente estos indicadores inciden:

- sobre los costes de la educación (o sobre sus recursos),
- sobre la calidad de los procesos o actividades que se desarrollan en su seno y por supuesto
- sobre los resultados o logros alcanzados por el sistema, así como su conexión con el empleo y las expectativas sociales respecto a la educación.

Por lo general, con menos de 50 subindicadores por cada una de estos grandes apartados mencionados, se puede ir definiendo el modelo evaluativo de logros de las políticas en el plano de los macrosistemas educativos. En todo caso se suele complementar con las aportaciones de evaluadores externos.

En resumen, y atendiendo a los dos sistemas de evaluación que hemos presentado, podemos decir que el sistema micro, descentralizado, y en función de los centros educativos, nos aporta fundamentalmente conocimientos acerca de como se construye la realidad, es decir sobre los procesos educativos y por tanto, hacia donde se encaminan las políticas de innovación, así como otros aspectos relacionados con la cuestión ideológica. Con este enfoque también se puede lograr un sistema general de evaluación de las políticas educativas que estaría fundamentalmente asentado en la evaluación de centros.

Por su parte, el sistema macroscópico de evaluación se aproxima más a la denominada evaluación sumativa, o sea, aquel tipo de evaluación que se ejecuta en pleno funcionamiento del sistema, pero que por su complejidad, los resultados se conocen después de cierto tiempo, lo que, por una parte, puede ser positivo pues se nos aportan resultados de procesos completos a más largo plazo aunque, al mismo tiempo, se da el peligro de que las acciones correctoras lleguen demasiado tarde.

3. La evaluación de la calidad

El tema de la calidad es fruto del mimetismo empresarial que poco a poco va invadiendo las esferas de lo educativo. Por tanto, cabe ser cuidadosos y muy prudentes a la hora de valorar e intentar analizar el papel que la calidad debe jugar como objetivo a conseguir en nuestras escuelas y en general en todo el sistema educativo.

Mi planteamiento personal es que no se puede aplicar, en el campo de la educación, el sentido que de calidad, o de calidad total, se posee en el mundo empresarial. Creo que a lo máximo que se puede llegar, hoy por hoy, y más en nuestro contexto cultural, es a una aproximación o relativización de los significados que encierra el logro de la calidad. Calidad en educación, más que un concepto riguroso, debe ser un término orientativo que muestre los niveles de mejora alcanzados a nivel institucional, o en todo caso, se debe entender tal como lo hace el diccionario de la Real Academia de la Lengua, a saber "*propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa que permite apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie*". Es decir, calidad, en un sentido comparativo, y por tanto, encerrando en su propio significado, el requerimiento evaluativo.

En el mundo empresarial que es desde donde se ha difundido el concepto de "calidad", el nivel de exigencia que encierra es tal, que difícilmente puede ser aplicable a los procesos y productos educativos. Así, se ha definido como "*conjunto de propiedades y características de un producto o servicio que le confieren su aptitud para satisfacer unas necesidades expresadas o implícitas*".² Asimismo, F. Panera (1991, 388) define la calidad afirmando que es el conjunto de las características fundamentales de un bien o servicio que lo distinguen y lo hacen útil para la aplicación para la que ha sido producido; es decir, que en ambas definiciones traídas a colación a modo de ejemplo, se plantean exigencias que difícilmente pueden ser asumibles por las instituciones escolares, tales como la "*satisfacción de necesidades expresadas*", o el conocimiento preciso de las aplicaciones

² Tal es la definición que aporta la Norma UNE 66-001/88. Véase "Calidad-Vocabulario". AENOR, Madrid, 1988. AENOR, es la institución española competente en la cuestión de calidad por lo que es la encargada de certificar los niveles de calidad asumidos por las empresas españolas. En el plano europeo opera la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad que se creó en 1988 y que lanzó su modelo evaluativo de calidad empresarial en 1991.

para las cuales ha sido producido el objeto en cuestión. Por su parte, M. A. Sebastian y colaboradores (1991, 472), afirman que realizar una acción con calidad es “*diseñar, producir y servir un producto o servicio que sea útil, lo más económico posible y siempre satisfactorio para el usuario*”, lo que ya a simple vista parece excesivo para ser tenido en cuenta como logro en los sistemas educativos, dada su complejidad.

Además, en el ámbito empresarial, el término calidad viene adjetivado por el de totalidad; así se habla de calidad total como cota de logro, lo que supone la realización perfecta de todas las actividades al primer intento siempre que con ello se satisfagan las expectativas de los clientes. Ahora bien, en el ámbito de la calidad total se habla de dos tipos de clientes:

- los internos, o personal vinculado directa o indirectamente con la organización (trabajadores y proveedores) y
- los externos, o personas inmersos en la demanda real o potencial de la organización.

Pues bien, en un contexto de calidad total, el objetivo prioritario es conseguir la plena satisfacción de ambos tipos de clientes, lo que supone un cambio absolutamente revolucionario en la concepción y en la cultura de empresa.

Hasta tal punto es cierto que como afirman D. Tapscott y A. Caston (1995) la asunción de la calidad total supone un cambio en los paradigmas empresariales, cambio que de hecho se está operando desde la década de los años cincuenta. En este sentido, y para dar respuesta a tal evolución, W.E. Deming (1988) señala que en un principio la calidad se asociaba a la inspección, aunque hoy se sabe, y ello es importante por las repercusiones que posee sobre los sistemas educativos, que los controles mediante la inspección no suponen mejorar ni garantizar la calidad ya que la inspección siempre es a posteriori, cuando se ha iniciado el proceso, por lo que los defectos ya están inmersos en el producto.

En la década de los sesenta, la calidad se centró en el control de los productos, asociándose además a la cuestión de los costes y de la eficiencia, modelo éste que encontrábamos muy difundido en los ambientes educativos de la época; así, H.R. Bowen (1984, 230) señala que la “*eficiencia es una relación entre dos variables: costes y resultados*”, por lo que se inscribe en la práctica de la evaluación economicista, ya analizada. En la década de los setenta, la cuestión de la calidad se relacionó con los sistemas y los procedimientos implícitos en la realización del producto o del servicio; por fin, en la década de los ochenta, se plantea la calidad en tanto que modelo de gestión, o sea, con incidencia directa no sobre los procesos o productos sino sobre las personas. Se inscribiría en el sentido evaluador de carácter social y pedagógico que también hemos analizado.

De todas formas, en la década de los noventa, la calidad total se aleja aun más de los objetivos de la evaluación educativa porque supone el control sobre las funciones, el tiempo, el personal, los medios, las relaciones, los clientes e incluso el grado de satisfacción de los sujetos implicados, pues también se debe lograr la “satisfacción total”. Cabe aquí, para ilustrar tal requisito, plantear el cambio de paradigma que supone la calidad total en el contexto de la empresa; hasta ahora se decía que el objetivo de una empresa era el accionariado, o sea, el aporte de beneficios, que se conseguía a través de los clientes y mediante los empleados, por lo que los niveles de importancia se establecían así: accionistas, en primer lugar, clientes y por último, los empleados. En cambio, la calidad total supone incidir en el empleado, como elemento más importante de la empresa —el

factor o capital humano— ya que sólo de esta manera serán capaces de elaborar buenos productos —por tanto se ampliará la clientela— que posibilitará la generación de beneficios para el accionariado.

La introducción de planes en pro de la calidad, está como se ve, lejos de las posibilidades educativas, máxime cuando supone además cambiar el estilo de dirección y organización, abrir canales internos de comunicación, desarrollar sistemas de revisión para ver si se cumplen las expectativas y desarrollar, fundamentalmente, programas de formación, ya que la calidad es antes que nada calidad humana (J.M. Juran & F.M. Gryna, 1995). Formar para la calidad es un factor motivador hacia la autonomía personal, hacia la perfección del sujeto implicando incluso un verdadero rearme moral. De ahí que se hable de la pedagogía de empresa como sinónimo de formación empresarial (A.J. Colom; J. Sarramona & G. Vazquez, 1994) porque, hoy en día, la calidad se basa en el logro de altos niveles morales de las personas implicadas en una organización. Si la calidad se basa en hacer bien las cosas, el sentido del deber, la responsabilidad, la conciencia de actuar éticamente, de cumplir con sus obligaciones laborales...etc, son requisitos básicos e indispensables en el logro de la calidad total. Sin calidad humana, no hay calidad empresarial. Lo que requiere de fuertes estímulos de automotivación.

De todas formas la cuestión es aun más compleja, ya que el cambio cultural que supone implementar planes de calidad en una empresa no afecta única y exclusivamente al querer, al aspecto ético-volitivo; hay, además, el poder hacer y el saber hacer, por lo que la formación innovadora y continuada se nos presenta como el primer requisito del cambio cultural que la calidad exige. Debe tenerse en cuenta que la formación para la calidad presupone lograr la siguiente cadencia, a saber:

— pasar de la incompetencia inconsciente a la incompetencia consciente, y a partir de aquí,

— lograr la competencia consciente que ha de llegar a ser competencia inconsciente.

La formación, si bien asegura la calidad, no la facilita; el logro de la calidad es complejo porque complejos son, al mismo tiempo, los cambios y los nuevos planteamientos. En la gestión de la calidad hay que tener en cuenta:

— los entornos y las exigencias sociales (clientes, competencia...),
— las culturas regionales (gustos, costumbres, usos, tradiciones, expectativas del entorno),

— la economía y las políticas (la contingencia empresarial),

— la multiplicidad de las relaciones humanas,

— la complejidad de múltiples intercambios,

— la horizontalidad de las relaciones,

— el enriquecimiento de alternativas y propuestas (círculos de calidad), y en definitiva,

— la explosión de las comunicaciones entre otras muchas más variables. Sin duda, todo ello hace aumentar la confusión y la complejidad de las organizaciones por lo que hay que tener sistemas de gestión adecuados a la complejidad y a los dos requisitos básicos de la calidad: su mejora y su mantenimiento (G. Vazquez; A.J. Colom & J. Sarramona, 1998, 63 y sgs).

Como vemos, el mundo escolar dista mucho de aceptar estas revoluciones y desde luego, difícilmente, la estructura de la propia escuela puede dar cuenta fácilmente de estos

cambios y transformaciones. Creemos, a pesar de la última bibliografía sobre la cuestión —en exceso americanicista y anglófila, con visión economicista y muy lejos de los posibilismos culturales de nuestro entorno (G. Doherty, 1997; F. Schargel, 1997)— que el objetivo de calidad de nuestro sistema educativo debe plantearse con realismo, o sea, en términos de no rehusabilidad, o si se quiere, como un camino para conocerse, o sea, para controlar sus acciones, e iniciar cambios considerados positivos, lo que al fin y al cabo supone dirigir procesos de evaluación. En este sentido, sus objetivos de calidad se centrarían:

- en los resultados,
- en las actividades,
- en su propio mantenimiento y gestión, y en todo caso
- en la racionalidad económica.

No obstante, y a pesar de nuestras prevenciones, intentaremos aproximarnos a lo que bien podría ser un primer modelo de calidad aplicado a nuestro sistema educativo.

Teniendo en cuenta que el sistema educativo es una organización cuyo objeto es dar un servicio, y entendiéndolo por servicio el resultado de un acto o sucesión de actos de duración y localización definidas, conseguidos gracias a medios humanos y materiales puestos a disposición del cliente según procesos, procedimientos y comportamientos codificados, sus prestaciones, en cuanto a “servicio de calidad”, se centraría en:

- satisfacción de necesidades,
- posibilitar la realización de las mismas,
- la competitividad y
- la eficiencia en los costes,

Debemos pensar, además, que la calidad dispara la demanda, con lo que se nos aporta una dificultad añadida ya que, como vemos, la calidad implica aumento de la complejidad organizacional, o como se ha venido diciendo, la calidad supone empezar siempre de nuevo. Este servicio de calidad implicaría pues el control de las características del servicio, de sus procesos, de sus niveles de prestación, de las consecuencias de los mismos en todos los órdenes y acaso del resultado final. Sin embargo, este servicio que calificamos de “calidad” distaría aun de lo que hemos venido en denominar calidad total, propia del mundo empresarial.

Evaluar la calidad es también mucho más complejo que simplemente evaluar, por la mera razón que se requieren los denominados “indicadores de calidad” o descripción de las características cuantitativo-empíricas que debe tener todo proceso de prestación de servicios, lo que en todo caso se debe lograr por consenso, como fruto de acuerdos mutuos de todos los implicados. Lo que no creemos que fuese sencillo teniendo en cuenta los millones de personas que se encuentran implicados en un macro sistema educativo. Además, esta cuestión nos llevaría a la necesidad de definir el concepto de “cliente” así como las expectativas de los mismos, lo que la objetividad de los indicadores sería de difícil consecución, máxime cuando en el sistema educativo son “clientes” los padres, los alumnos y en cierto sentido —desde la administración— también el profesorado. Por lo demás, estos indicadores de calidad deberían ajustarse a los siguientes criterios:

- deben suministrar una base común para las decisiones,
- deben ser comprensibles,

- deben ser susceptibles de ser aplicados,
- deben ser económicos en su aplicación y
- su obtención ha de ser posible con los instrumentos que se posean.

Por otra parte, los indicadores deben estar referidos también a los objetivos y metas con los que definimos la calidad, lo que acompleja aun más si cabe la dificultad de concebir la posibilidad de evaluar la calidad total en los sistemas educativos.

En todo caso, deberíamos hablar de calidad educativa como una estrategia de aproximación a la evaluación, y no en el justo sentido del término, o al menos en su acepción empresarial; de hecho así lo han entendido, por lo general, los autores que han tratado la cuestión. En este sentido, F. Panera (1991, 386), habla de la calidad universitaria como una propuesta de mejora continuada; por su parte, S. Rodríguez (1991, LVI), afirma que *“la calidad universitaria es un concepto relativo y multidimensional en relación a los objetivos y actores del sistema educativo”*, y que en el contexto universitario, sólo sería posible aplicarla a los recursos o inputs, (profesores, alumnos, instalaciones...), a los productos, (rendimiento académico, abandonos, investigación...), a la oferta de los estudios, y al desarrollo del potencial del alumno y del profesorado. Como se ha podido comprobar las citas se refieren específicamente a la universidad, pues ha sido el nivel del sistema educativo que más interés ha evidenciado en aproximarse mediante evaluaciones interno-externas a las propuestas sobre calidad. Lo que también ha sucedido en Estados Unidos, en el Reino Unido (G. Doherty, 1997) y en la Europa continental, fundamentalmente en Francia y Holanda.

Por su parte, F. Michavila y B. Calvo (1998, 165), aventuran la posibilidad de evaluar la calidad a partir de:

- las características y preparación de alumnos y profesores,
- los programas de estudio,
- la relación entre investigación y enseñanza,
- el equipamiento,
- el clima institucional y
- la cultura organizativa, si bien a la hora de la verdad sólo ven evaluables en tanto que calidad total la administración, la gerencia, la gestión y la organización, así como algunos servicios: secretarías, suministros, centros de documentación y la atención a los alumnos (en base, suponemos, a los instrumentos empresariales evaluadores de atención a los clientes).

En nuestro contexto, y en un plano absolutamente realista aconsejaría en todo caso iniciar los procesos evaluativos en pro de la calidad educativa a nivel institucional. Es decir, que cada escuela, cada centro escolar, se plantease sus objetivos y cotas de calidad, que vería centrada en las siguientes variables:

- Area del curriculum, que estaría asociada a la calidad de las enseñanzas (evaluación del profesorado) y a los resultados del aprendizaje (evaluación de los alumnos), en función todo ello de indicadores de excelencia en la docencia y en los logros de conocimientos y actitudes...etc por parte del alumnado.

- Area de la familia, o nivel de la reputación o aceptación del centro por parte de los padres e incluso por parte de los líderes de opinión de la comunidad, es decir de las diferentes audiencias sociales sobre la calidad de la institución.

— Area económica o de resultados, que contempla la calidad en cuanto a la disponibilidad de recursos y en cuanto al logro de objetivos. Busca la calidad del producto —eficacia— y la economía de la producción —eficiencia. A nivel evaluativo supondría analizar la tasa de ingreso/egreso y el coste por graduado.

— Area de la satisfacción de los usuarios, concebido como uno de los componentes de calidad más importantes por su alto grado de definición del rendimiento de un centro. Su capacidad de análisis reside en la relevancia profesional alcanzada en los distintos campos profesionales por parte de los alumnos egresados de la universidad; en las notas logradas en las otras enseñanzas post secundarias si se trata de alumnos de tales centros, o en el éxito de los alumnos de primaria en sus estudios secundarios.

— Area de la organización, o dirección de la que interesaría conocer su capacidad de adaptación a las nuevas demandas y servicios, por lo que la toma de decisiones ocuparía aquí un lugar relevante y definitorio.

— Area de la administración, cuestión ésta realmente compleja y peliaguda porque normalmente cuando se desarrollan evaluaciones del sistema educativo no se suele tener en cuenta la calidad de la gestión administrativa y de los servicios burocráticos externos a la escuela. En el caso de la evaluación de la calidad educativa, esta situación se complica aun más pues sólo sería evaluable la calidad en un sistema de administración y gestión educativa de calidad. O sea, que, a su vez ya hubiese logrado previamente cotas evaluadas de calidad. No se puede solicitar calidad a un centro si este depende de un sistema de administración que se halla fuera de los parámetros de calidad que se le exigen al mencionado centro.

Todas estas areas se tendrían que evaluar en relación al objetivo último de la calidad, que es la perfección o consistencia, que aquí se entendería como la realización de acciones y productos con 0 defectos. Para ello deben plantearse especificaciones de tiempos de realización así como las cualidades o características que debe contemplar cada una de las acciones susceptibles de ser introducidas en algunas de las areas que acabamos de determinar. Como vemos, evaluar el logro de la calidad en educación es una acción compleja, que difícilmente puede aceptar comparación con lo que es la calidad total en el mundo de la empresa.

En educación, y al menos en una primera etapa, el concepto de calidad sería suficiente que estuviese en relación con:

— la mejora de la calidad de la institución o centro escolar (mejor docencia, nulo fracaso escolar, mejores resultados académicos, organización dinámica y flexible con capacidad de adaptación, adecuado funcionamiento de los servicios subsidiarios del centro...etc),

— la mejora de la gestión a fin de lograr el adecuado funcionamiento del centro y un buen nivel de relación con la administración e inspección educativa así como con las demás instituciones de la comunidad.

O como afirma, A. de Leon (1990, 128) *“la evaluación institucional debe concebirse como un proceso continuo y sistemático sobre la dinámica institucional”* que debe servir para generar información para el cambio y que además ayude a la toma de decisiones y al desarrollo del proceso educativo e institucional.

Estaríamos entonces ante un caso de evaluación formativa en donde el proceso de evaluación ayuda al perfeccionamiento y mejora de los implicados y evaluados, lejos

entonces de las pretensiones cuantificadoras propias de las evaluaciones de calidad norteamericanas realizadas bien en base a la denominada “acreditación”, o valor numérico que se da a los recursos docentes, económicos, físicos, planes de estudio, organismos administrativos, alumnado, egresados en el mundo del trabajo...etc, bien en base a la eficacia económica —análisis de rendimientos económicos de acuerdo con los resultados (F. Schargel, 1997, 165 y sgs). Por otra parte, criticamos el control exhaustivo de todas las acciones escolares a base de tablas de observación que puede llegar a incluir la capacidad de manejar los clips de una oficina (F. Schargel, 75 y 76). Difícilmente se adaptarían con éxito en nuestro entorno estos modelos en los que la evaluación de la calidad se reduce a escalas cuantificadas que confirman la “calidad” por indicadores pre-determinados.

En cambio en nuestro contexto pedagógico-cultural, se tendría que ir hacia una evaluación que analizase las siguientes características:

- los objetivos de la evaluación deben estar en estrecha relación con los planes de desarrollo institucional,
- la metodología utilizada debe ser de carácter adaptativo e integrador,
- el diseño debe ser emergente (no se debe planificar a priori sino durante el desarrollo de la evaluación),
- Los instrumentos deben ser complementarios y deberán elaborarse en el contexto en que se utilizan,
- la evaluación debe estar en manos de expertos y debe considerarse tanto la evaluación interna como la externa. (A. de Leon, 1991, 128).

Cabe asimismo insistir en las bondades de la autoevaluación por los beneficios coligados que de ella se desprenden, pues adaptando a nuestro contexto la opinión de A. Balbas & colab. (1990,15) vemos que:

- facilita las mejoras estructurales y funcionales de la institución,
- es una buena base para futuras planes institucionales,
- proporciona a los órganos de gobierno y al personal una visión más amplia y completa de sus funciones y competencias,
- contribuye a orientar las actividades de innovación y desarrollo,
- promueve el diálogo entre los distintos sectores de la comunidad escolar,
- fomenta, en consecuencia, la comunicación,
- fomenta el desarrollo profesional del personal de la institución,
- contribuye a la revisión de objetivos, estrategias, planes, programas, procedimientos y normas.

Además cabe añadir, ahora ya como valoración general de los beneficios de la evaluación, la información y orientación que se da a la sociedad, la racionalización en las políticas de asignación de recursos, y el efecto formativo que realiza sobre los propios centros escolares que tienden hacia la mejora y perfeccionamiento de sus actividades, procesos y resultados.

Consideramos pues que la calidad de la educación debe verse ligada a la que bien podríamos denominar evaluación institucional cuya característica más importante es que abarca la totalidad de la institución, o de la unidad objeto de evaluación; por otra parte, plantea un tipo de evaluación que atiende tanto a la eficacia como a la eficiencia pues toma en consideración los inputs y outputs así como los procesos (Consejo de Universidades, 1997, 12). Evaluación además que, como hemos mencionado, la ligamos a un tipo de evaluación formativa orientada a la mejora. Por tanto, más que hablar de calidad total

tendríamos que referirnos a la búsqueda continua de mejoras mediante procesos continuos de evaluación sobre el aprendizaje, el rendimiento de los profesores y la capacidad de gestión, todo ello en relación a los medios con que se dispone para el logro de sus fines, lejos entonces y tal como se puede comprobar, de las auditorias empresariales de calidad total.

Así y todo, la elaboración de modelos de evaluación para estas pocas variables supone una complejidad de instrumentos y de datos que creemos ilustra la dificultad del control de calidad total de los centros educativos. Como ejemplo de nuestras afirmaciones baste consultar los criterios en los que asientan los modelos que pretenden exclusivamente evaluar la calidad de las universidades, tales como los que en su día patrocinaron M. A. Escotet (1984),³ E. Lamo de Espinosa (1989),⁴ M. Balbas y colaboradores (1990),⁵ o M. de Miguel (1991).⁶

³ El modelo que nos aporta M.A. Escotet controla múltiples aspectos de los siguientes capítulos: Organización y estructura institucional, personal docente, administrativo y directivo, estudiantes, curriculum, planta física, servicios de extensión, recursos humanos, interacción de la institución con el sistema regional de educación superior y por último, larticulación entre la educación superior y los demás niveles educativos. Este modelo fue aplicado en la región centro occidental de Venezuela.

⁴ Emilio Lamo de Espinosa (1989, 87 a 94) nso ofrece los siguientes parámetros objeto de evaluación bajo el título "Modelo estructural de las variables de las instituciones universitarias y su influencia sobre la calidad de la enseñanza y del aprendizaje":

Variaciones de infraestructura del centro: Tamaño del centro, número de alumnos y evaluación en los últimos tres años, ratio profesor/alumnos, número de despachos, medios de apoyo para la docencia e investigación (laboratorios, medios informáticos, bibliotecas...), apoyo exterior (convenios...), presupuestos y su dsitribución, personal de apoyo, tamaño de los grupos en promedio (por ciclos), distancia del centro urbano, antigüedad de la institución, otros servicios (deportivos, recreativos..).

Variables del profesorado: Satisfacción, clima académico, selección, formación y promoción, percepción de los estudiantes, edad, sexo, rango, antigüedad, clase social, dedicación, investigación, docencia y servicios, formación académica y profesional, publicaciones, otras variables curriculares.

Variables intracentro y del departamento y clima: número de departamentos, número de profesores por departamento y por estamento, presupuesto y sistema de retribución, número de asignaturas, alumnos por departamento, apoyos personales (administrativos, laborales..), apoyos materiales (despachos, bibliotecas, laboratorios, medios informáticos), profesores extranjeros, reuniones y periodicidad, reuniones científicas, congresos, conexión intradepartamental, relaciones externas (otros departamentos, centros universitarios, otros centros), investigación (básica, aplicada..etc), publicaciones, programación docente, participación, toma de decisiones del profesorado, participación, toma de decisiones del alumnado.

Variables de los estudiantes: expectativas, evaluación de la docencia, actitudes hacia la enseñanza,clase social, edad, sexo..etc, horas de trabajo adicional a la clase.

Sistemas y formas de enseñanza.

Rendimiento: rendimiento académico, abandonos, satisfacción.

⁵ Este modelo es de caracter autoevaluativo y se fundamenta en la evaluación de los siguientes aspectos: objetivos institucionales, gobierno y funcionamiento, gestión económica y financiera, infraestructura física, actividades educativas, personal docente, alumnos, personal de administración y servicios, recursos didácticos, relaciones externas de la universidad. Para cada uno de los puntos que engloban los grandes capítulos aquí mencionados se debe desarrollar un análisis descriptivo, evaluativo y de previsiones o tendencias futuras.

⁶ La propuesta de M. de Miguel comprendería la evaluación de los objetivos de la titulación, las características de los alumnos, el perfil del profesorado, el plan docente, los medios materiales y humanos de apoyo, el rendimiento académico, la calidad de la investigación así como sus resultados, los recursos científicos, la producción científica, la estructura científica de la universidad, cada uno de los servicios y unidades administrativas y en general los recursos humanos.

Bibliografía

- BALBAS, M. & Otros (1990): *Estudios sobre evaluación educativa de instituciones universitarias*. ICE de la Universidad Politécnica de Madrid, Madrid.
- BOWEN, H. R. (1984): *The cost of higher education*. Carnegie Comission/Josey Bas, San Francisco (Cal.).
- CHARLOT, B. (1981): *Educación, cultura e ideología*, Anaya. Madrid.
- COLOM, A. J. (coord) (1994): *Política y planificación educativa*, Preu-Spínola, Sevilla.
- COLOM, A. J. (1995): "Política local y educación. Fundamentos de las pedagogías de la sociedad civil. pp. 153 a 174 de: *Política y educación*. V Congreso interuniversitario de Teoría de la Educación, Edit. Signo, Sitges (Barcelona).
- COLOM, A. J. & DOMINGUEZ, E. (1997): *Introducción a la política de la educación*, Edit. Ariel, Barcelona.
- COLOM, A. J.; SARRAMONA, J. & VAZQUEZ, G. (1994): *Estrategias de formación en la empresa*, Narcea, Madrid.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1997): *Plan Nacional de evaluación de la calidad de las universidades. Guía de evaluación*. Secretaria General. Madrid. Sin fecha de edición, pero por informaciones que aporta se intuye el año de publicación.
- CONSELL SUPERIOR D' AVALUACIÓ DEL SISTEMA EDUCATIU (1999): *L'educació de l'alumnat de 14 a 16 anys a Catalunya*. Informes d'avaluació nº 3. Departament d'ensenyament, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- DEMING, W. E. (1988): *Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis*, Diaz de Santos, Madrid.
- D'HAINAUT, L. (1988): *Los sistemas educativos. Análisis y regulación*. Edit. Narcea, Madrid.
- DOHERTY, G. (1997): *Desarrollo de sistemas de calidad en la educación*, Edit. La Muralla, Madrid.
- ESCOTET, M. A. (1984): *Técnicas de evaluación institucional en la educación superior*, Servicio de publicaciones del MEC, Madrid.
- FERNANDEZ SORIA, J. M. (1999): *Manual de política y legislación educativa*, Edit. Síntesis, Madrid.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, A. (coord) (1999): *Políticas de la educación*, Diego Marín edit. Murcia.
- JURAN, J. M. & GRZYNA, F. M. (1995): *Análisis y planeación de la calidad*, Mc Graw Hill, México.
- LAMO DE ESPINOSA, E. (1989): "Evaluación de la calidad de la enseñanza", pgs 87 a 94 de MEC (1989): *Hacia una clasificación de las universidades según criterios de calidad*. Consejo de Universidades & Forum Universidad-Empresa, Madrid.
- LEON, A. de (1990): "La evaluación institucional. Propuesta metodológica", pgs. 125 a 129 de CONSEJO DE UNIVERSIDADES 1990): *Primeras Jornadas Nacionales de Didáctica Universitaria. Ponencias y comunicaciones*. Secretaría General, Madrid.
- MEC (1989): *Hacia una clasificación de las universidades según criterios de calidad*. Consejo de Universidades & Forum Universidad-Empresa, Madrid.
- MEDINA RUBIO, R. (1993): "Transformaciones sociopolíticas e innovaciones en la acción educativa", pgs. 25 a 44 de: SANTOS, M. A.; REQUEJO, A. & RODRIGUEZ, A. (1993).
- MICHAVILA, F. & CALVO, B. (1998): *La universidad española hoy*. Edit. Síntesis, Madrid.

- MIGUEL, M. de (1991): “Utilización de indicadores en la evaluación de la docencia universitaria”, pgs. 341 a 370 de: MIGUEL, M. de; MORA, J. & RODRIGUEZ, S. (1991): *Evaluación de las instituciones universitarias*, Consejo de Universidades, Secretaría General, Madrid.
- MIGUEL, M. de; MORA, J. & RODRIGUEZ, S. (1991): *Evaluación de las instituciones universitarias*, Consejo de Universidades, Secretaría General, Madrid.
- PANERA, F. (1991): “Calidad de la educación universitaria. Propuesta para una mejora continua”, pgs. 386 a 395 de: UNIVERSIDAD de CADIZ & ICE (1991): *Actas. I Congreso Internacional sobre calidad de la enseñanza universitaria*, Cadiz.
- PSACHAROPOULOS, G. & WOODHALL, M. (1987): *Educación para el desarrollo. Un análisis de opciones de inversión*. Public. del Banco Mundial, Edit. Tecnos, Madrid.
- RODRIGUEZ, S. (1991): “Dimensiones de la calidad universitaria”, pgs. LII a LXXXIII de: UNIVERSIDAD de CADIZ & ICE (1991): *Actas. I Congreso Internacional sobre calidad de la enseñanza universitaria*, Cadiz.
- SANTOS REGO, M.A. (1997): *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht*, Escola Galega de Administración Pública, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- SANTOS, M. A.; REQUEJO, A. & RODRIGUEZ, A. (1993): *Educación para la innovación y la competitividad. Formación y ocupación en el año 2000*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- SCHARGEL, F. (1997): *Como transformar la educación a través de la gestión de la calidad total*, Diez de Santos edit. Madrid.
- SEBASTIAN, M. A. (1991): “Propuesta de metodología para la implantación de la calidad en la educación universitaria”, pgs. 470 a 479 de: UNIVERSIDAD de CADIZ & ICE (1991): *Actas. I Congreso Internacional sobre calidad de la enseñanza universitaria*, Cadiz.
- TAPSCOTT, D. & CASTON, A. (1995): *Cambio de paradigmas empresariales*, Mc. Graw Hill, México.
- TIANA, A. (1993): “Evaluación de centros y evaluación del sistema educativo”, pgs. 283 a 294 de *Bordón*, vol. 45, nº 3, Madrid.
- UNESCO (1990): *Sobre el futuro de la educación. Hacia el año 2000*. Edit. Narcea, Madrid.
- UNIVERSIDAD de CADIZ & ICE (1991): *Actas. I Congreso Internacional sobre calidad de la enseñanza universitaria*, Cadiz.
- VAZQUEZ, G; COLOM, A. J. & SARRAMONA, J. (1998): “Evaluación de la Universidad: Criterios de calidad”, pgs. 55 a 94 de *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, nº 10, Salamanca.