

LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: CONCEPTOS, MODELOS E INSTRUMENTOS¹

ALEJANDRO TIANA FERRER

Secretario General de Educación
Ministerio de Educación y Ciencia de España

HABLAR SOBRE EVALUACIÓN Y CALIDAD APLICADAS A la educación dista mucho de ser una tarea sencilla. En efecto, se trata de dos cuestiones que ocupan un lugar central en el debate pedagógico contemporáneo y que reclaman la atención de muy diversos actores educativos. De evaluación y de calidad hablan hoy en día los políticos y los administradores de la educación, los profesores y sus asociaciones profesionales, los padres y madres de familia. Pero aunque vayan siendo muchas las reuniones dedicadas a analizar ambas realidades, estamos lejos de alcanzar un acuerdo general acerca de qué sea una educación de calidad y cuáles los mejores medios para lograrla. Y es que se trata de una de esas cuestiones cuyo análisis parece *a priori* muy sencillo pero resulta ciertamente complicado cuando se intenta plasmarlo en algo más que en ideas generales.

Reconociendo de entrada esa dificultad y adoptando en consecuencia una actitud modesta, este trabajo pretende contribuir a clarificar la conexión existente entre *calidad* y *evaluación* en el ámbito educativo. Para ello, plantea preguntas e identifica problemas como único medio posible de avanzar en el análisis. Pero al mismo tiempo, con el ánimo de realizar alguna contribución positiva, no elude esbozar algunas vías de respuesta a las cuestiones planteadas, por más que lo haga con plena conciencia de su carácter provisional y sometiendo dichas ideas a discusión.

LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: UN TÉRMINO POLISÉMICO Y COMPLEJO

Muchos de los problemas que surgen al analizar el significado del término *calidad* aplicado a la educación vienen provocados por la polisemia y la complejidad que lo caracterizan, a pesar de que la profusión con que se utiliza contribuya a ocultar su imprecisión. En efecto, el término comenzó a circular a comienzos de los años ochenta, llegando a convertirse con el paso del tiempo en un elemento nuclear del discurso educativo. El hecho de que los ministros de Educación de los países miembros de la OCDE se reunieran en 1990 en una conferencia que llevaba por título *Una educación y una formación de calidad para todos* (OCDE, 1992) pone claramente de manifiesto la importancia que para entonces había cobrado un fenómeno que ya se anticipaba diez años antes (OCDE, 1983). Como se afirmaba en la presentación del IX Congreso español de Pedagogía, dedicado a ese mismo tema, “la calidad y la excelencia son metas deseables de la educación y de toda empresa humana. Nadie está en contra de la excelencia y resulta difícil imaginar una escuela o una organización satisfechas de su mediocridad” (Sociedad Española de Pedagogía, 1988:7).

Los motivos que contribuyen a explicar el creciente interés que se observa en un gran número de países por la mejora de la calidad de la educación son de carácter tanto externo como interno al sistema educativo. Entre los primeros pueden citarse el efecto de la creciente presión que ejerce la economía sobre la educación, consecuencia en buena medida del proceso de globalización, así como el renovado énfasis puesto en la educación como factor de desarrollo o la reconsideración del papel del Estado en cuanto prestador de servicios. Entre los segundos han de citarse factores tales como el malestar creado en las últimas décadas a consecuencia de la expansión y masificación registradas por los sistemas educativos, la evidente tensión experimentada entre la búsqueda de la excelencia y de la equidad o la desilusión provocada muchas veces por los procesos de reforma educativa (Tiana, 1996b).

¹ Este trabajo fue publicado originalmente con el título “La evaluación y la calidad: dos cuestiones de discusión” en la revista brasileña *Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, vol. 7, núm. 22, 1999, pp. 25-46.

No obstante, hay que reconocer que el término *calidad* está lejos de poseer un significado unánimemente aceptado, pese a la existencia de esa preocupación generalizada por la mejora cualitativa de la educación y a los intentos realizados por diversos organismos internacionales por conceptualizarlo y definirlo. A este respecto, hay que recordar que en un informe elaborado por la OCDE a mediados de los ochenta se incluía una afirmación que sigue siendo ampliamente compartida: “En realidad, calidad significa cosas diferentes para distintos observadores y grupos de interés; no todos comparten las mismas percepciones de las prioridades para un cambio”, razón por la cual “no es extraño que resulten a menudo controvertidas las afirmaciones acerca de la calidad de la educación” (OCDE, 1991:21,39). Desde un punto de vista aún más crítico pero inspirado en los mismos supuestos, algunos autores atribuyen un carácter eminentemente propagandístico al término, destacando su ambigüedad e indefinición y subrayando el uso interesado que dichas características permiten: “Igualdad de oportunidades, eficiencia, eficacia y, en la actualidad, calidad de la educación, han sido banderas educativas que han orientado la política del sector en las últimas décadas. El rasgo común de esas banderas es la amplitud de sus objetivos y la indefinición de sus elementos constitutivos. Por ello, la calidad de la educación conlleva una alta dosis de ambigüedad, lo que ha facilitado su rápida adopción por los distintos agentes sociales, pues cada uno la llena con su propio contenido e intenta orientarla hacia sus particulares objetivos” (Álvarez-Tostado, 1989:3).

Así pues, polisemia, indefinición y ambigüedad son rasgos que caracterizan al término *calidad* cuando se aplica a la educación. Dichas características son la causa de esa paradoja del acuerdo en la generalidad y desacuerdo en el detalle que se aprecia fácilmente al abordar este asunto. En efecto, cuando hablamos de *calidad* de un modo general podemos conseguir un alto grado de acuerdo con otros interlocutores; al contrario, cuando comenzamos a descender al detalle e intentamos definirla de manera precisa comienzan a aparecer las discrepancias. A finales de los ochenta, Arturo de la Orden levantaba ya acta de este hecho, en una afirmación que no ha perdido en absoluto su vigencia: “el consenso en la deseabilidad de las mejoras se desvanece al tratar de precisar en qué consiste la superioridad expresada en la idea general de calidad y excelencia. Individuos y grupos difieren en la concepción de la excelencia y, consecuentemente, en cuáles sean los medios más apropiados para lograr escuelas excelentes y una educación de calidad”, lo que acaba repercutiendo en la “disparidad entre su pretenciosa retórica y la timidez y pobreza de las propuestas de acción” (De la Orden, 1988:150).

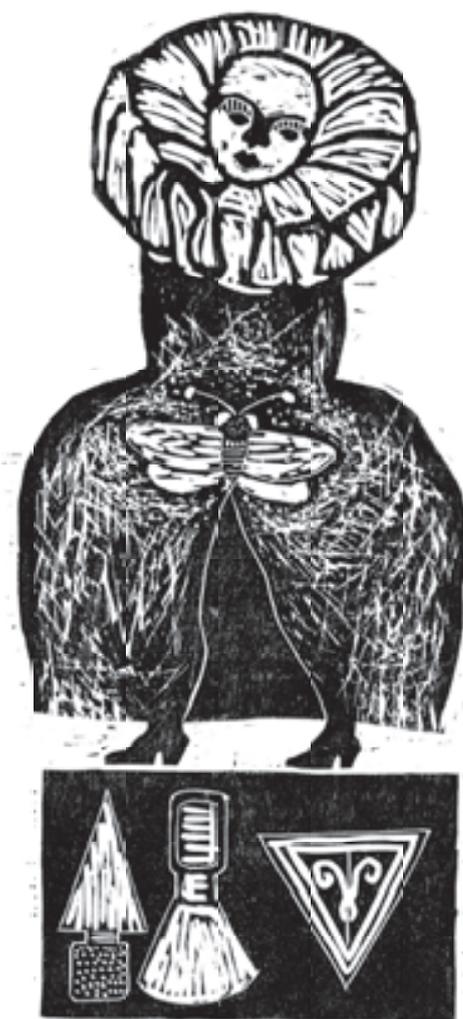
A la vista de estas reflexiones cabe legítimamente preguntarse si existe alguna salida que permita hablar con coherencia de la calidad de la educación o hay más bien que renunciar al uso de ese término. Desde mi punto de vista, es posible dar una respuesta afirmativa a esa cuestión, siempre que se cumplan al menos dos condiciones.

La primera condición consiste en aceptar la *complejidad* del concepto, renunciando explícitamente a las simplificaciones abusivas y acríticas que a veces se hacen del mismo. Ello implica tomar en consideración la posibilidad (y aún más, la necesidad) de adoptar diversas perspectivas de análisis. Así, por una parte, la cuestión de la calidad puede ser abordada desde el punto de vista de los destinatarios, distinguiendo entre una perspectiva individual y otra social, que no tienen por qué coincidir exactamente. En efecto, los rasgos característicos de una educación de calidad desde la perspectiva de un individuo o de una familia no tienen por qué ser necesariamente

idénticos a los que la definen desde una perspectiva social, siendo no obstante ambos puntos de vista perfectamente legítimos. Por no citar sino un ejemplo, aspectos tales como la diferenciación o la equidad que promueve un sistema educativo son relevantes para un conjunto social, pero no necesariamente en igual medida para cada uno de los individuos que lo componen.

Por otra parte, la cuestión de la calidad también puede abordarse alternativamente desde una perspectiva macroscópica (abarcando parcelas amplias o el conjunto del sistema educativo) o microscópica (centrándose en centros singulares o programas educativos concretos). Si bien es cierto que la calidad de un sistema educativo guarda estrecha relación con la calidad de sus unidades constitutivas, no se pueden identificar sin más ambas acepciones. Por lo tanto, no puede realizarse un análisis coherente acerca de la calidad de la educación sin especificar en qué nivel de la realidad nos situamos.

De acuerdo con estas reflexiones, se debería evitar hablar de la calidad de la educación en abstracto y en términos generales y aclarar siempre qué punto de vista se adopta para analizarla. En



concreto, es importante identificar en qué punto de los ejes individual-social y macroscópico-microscópico nos ubicamos para efectuar nuestro análisis. Actuar de este modo no resuelve automáticamente todos los problemas derivados de la ambigüedad del término, pero contribuye a paliarlos.

La segunda condición que debe cumplirse para hablar con coherencia de la calidad de la educación consiste en reconocer expresamente la *multidimensionalidad* del concepto. Ello implica entenderlo como un constructo complejo en el que pueden identificarse diversas dimensiones. Dicha característica no ha sido siempre adecuadamente reconocida, lo que ha provocado alguna polémica acerca de qué aspecto o vertiente de esa realidad compleja que denominamos calidad debiera privilegiarse sobre los demás. Sin embargo, parece más lógico aceptar que las sucesivas aproximaciones que se han realizado a lo largo del tiempo al concepto de calidad han ido superponiéndose hasta configurar esa realidad multidimensional a la que aquí nos referimos.

Una primera aproximación a la calidad de la educación ha consistido en concebirla como *eficacia* o, dicho de otro modo, como el grado de cumplimiento efectivo de los objetivos educativos propuestos. Dichos objetivos han sido habitualmente concebidos en términos de resultados o logros instructivos de los estudiantes y valorados mediante pruebas estandarizadas o de las calificaciones otorgadas por los profesores. Esa concepción ha puesto el énfasis en la calidad del producto educativo, tomando como criterio para ello los resultados alcanzados por los estudiantes al final de su proceso de aprendizaje o en momentos claves del mismo. Sin duda, es una aproximación semejante a las primeras que se adoptaron en el mundo industrial y productivo, que consideraron la perfección del producto como el criterio central de calidad.

Entre las principales aportaciones de este enfoque cabe destacar el hecho de centrar la atención sobre un elemento relevante y objetivable del proceso educativo, como son los resultados logrados (aunque su objetivación no esté exenta de dificultad), la producción de modelos e instrumentos ampliamente aceptados para la medición y la evaluación del rendimiento, o el sentido de gradualidad que introduce en la valoración de la calidad, ya que permite hablar de diversos niveles de logro. Entre sus puntos débiles deben citarse la reducción excesiva en que a veces se cae al identificar los resultados que deben tomarse en

consideración, la falta de reflexión acerca de la pertinencia de los logros, la eventual ausencia de unos objetivos suficientemente claros y consensuados, a veces sustituidos por decisiones unilaterales, y sobre todo, la abstracción que hace de los procesos escolares, determinantes en última instancia de los resultados educativos. No obstante, aunque quepa sin duda reclamar una actualización del concepto de rendimiento de la educación que a veces subyace bajo este enfoque, no se debe negar la vigencia de esta aproximación a la valoración de la calidad. De hecho, cuando los profesores evalúan a sus alumnos, cuando los servicios de inspección evalúan a los centros docentes o cuando un organismo o agencia evalúa el sistema educativo, adoptan en buena medida esta perspectiva.

Una segunda aproximación consiste en considerar la calidad de la educación en su vertiente de *eficiencia*, esto es, el grado de adecuación entre los logros obtenidos y los recursos utilizados. Suele ser un enfoque complementario del anterior, aunque haya surgido posteriormente a aquél y suponga su implícita aceptación. Aunque muchas veces se haya reprochado a esta aproximación su inspiración eminentemente economicista, hay que recordar que el término *recursos* hace referencia a elementos personales y organizativos y no simplemente materiales o económicos y que la relación entre aquéllos y los resultados no tiene por qué hacerse puramente en términos de coste-beneficio.

Este enfoque ha contribuido a llamar la atención sobre la distribución y la utilización que se hace de los recursos realmente disponibles en el proceso educativo, así como sobre la conexión que éstos guardan con los logros conseguidos. El desarrollo de indicadores de recursos humanos y económicos, tales como la *ratio* profesor/alumno, las tasas de egresados y de abandono, el gasto en educación por alumno y otros semejantes, se deben al impulso proporcionado por esta concepción de la calidad. Lo mismo puede decirse de la difusión en el mundo educativo de modelos de gestión más rigurosos que los tradicionales. Entre sus puntos débiles debe señalarse sobre todo el refuerzo que produjo del modelo *input-output* aplicado a la educación, haciendo abstracción de los procesos que se desarrollan en el interior de esa *caja negra* que constituye la institución escolar.

Una tercera aproximación a la calidad de la educación consiste en *subrayar su vertiente de satisfacción de necesidades y expectativas*. La aparición y posterior extensión de este enfoque se debe a diversos motivos, entre los que sobresale la insatisfacción producida por las reducciones que las dos concepciones anteriores introducen en el análisis de los fenómenos educativos. En concreto, el desarrollo de nuevos modelos de producción educativa, que otorgan un papel relevante tanto al contexto como a los procesos escolares, ha obligado a adoptar un enfoque capaz de dar cuenta de los mismos. Asimismo, el énfasis puesto en los procesos educativos, que han sido objeto de renovada atención desde el punto de vista psicopedagógico y desde el ámbito de la organización escolar, ha atraído la atención hacia ellos por parte de los estudiosos de la calidad. Por último, la influencia de las nuevas tendencias de *gestión de la calidad* y *calidad total* que se extienden en el ámbito productivo se ha dejado sentir en el mundo de la educación, donde han encontrado recientemente su traducción (López Rupérez, 1994; Gento, 1996).

Este tercer enfoque ha evolucionado en dos sentidos, haciendo hincapié en sendas dimensiones del concepto de calidad. Por una parte, al subrayar el aspecto de satisfacción de las necesidades educativas manifestadas por individuos y grupos sociales ha llamado la atención sobre la *pertinencia* de los objetivos y los logros de la educación. No se trata sólo

de asegurar la eficacia educativa, sino de preguntarse acerca del sentido, relevancia y adecuación de los objetivos propuestos y de los logros conseguidos, planteando cuestiones tales como la del *valor añadido* por las instituciones educativas. Por otra parte, al considerar como criterio de calidad la satisfacción de las expectativas creadas y de los participantes en la tarea educativa, ha subrayado la necesidad de incluir dicha *satisfacción* entre las dimensiones a considerar.

Así pues, estas sucesivas aproximaciones al concepto de calidad han puesto de relieve la existencia de varias dimensiones subyacentes al mismo, entre las que destacan especialmente las de *eficacia*, *eficiencia*, *pertinencia* y *satisfacción*. No sería lógico hoy en día intentar valorar la calidad de una institución o de un sistema educativo fijándose solamente en alguna o algunas de las vertientes identificadas, dejando de lado las demás. Para poder hablar con propiedad de la *calidad de la educación* debe reconocerse el carácter multidimensional del concepto, integrando en el análisis las cuatro dimensiones identificadas.

El reconocimiento de la existencia de diversas dimensiones bajo el concepto de *calidad* abre la puerta a una concepción relacional del mismo, en la que se tomen en consideración no sólo cada una de las vertientes mencionadas sino, lo que es más importante, las relaciones que existen entre ellas. Una concepción de este tipo es, por ejemplo, la que mantiene Arturo de la Orden cuando habla de la calidad de la educación como “un sistema de coherencias múltiples entre los componentes básicos de los sistemas y centros educativos”, aunque solamente mencione tres dimensiones: funcionalidad, eficacia y eficiencia (De la Orden, 1988:154). La adopción de un concepto relacional de la calidad enriquece sin duda los análisis que se realicen acerca de la misma y facilita una respuesta positiva a la pregunta sobre la posibilidad de evaluarla.

LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: UNA TAREA POSIBLE CON CIERTAS CONDICIONES

Al igual que ocurre con la calidad de la educación, también la evaluación se ha convertido en un elemento nuclear del discurso pedagógico contemporáneo. La novedad consiste en este caso en que, más allá de su vertiente puramente discursiva o argumental, es la práctica de la evaluación lo que se ha generalizado ampliamente. En efecto, hoy en día todo parece haberse convertido en objeto de evaluación en el ámbito educativo. En la actualidad se evalúan aspectos tan diversos como los aprendizajes de los alumnos, la actividad profesional de los docentes, el diseño y el desarrollo del currículo implantado en las escuelas e institutos, la organización y el funcionamiento de los centros educativos, los programas de intervención psicopedagógica, las innovaciones didácticas u organizativas puestas en práctica, el rendimiento de las diversas parcelas o del conjunto del sistema educativo, o el impacto de las políticas educativas adoptadas. Nada parece escapar al escrutinio de los evaluadores, que se hacen omnipresentes.

Algunos consideran que esa especie de fiebre evaluadora que alcanza a muy diversos sectores de actividad responde en buena medida al dictado de la moda; otros piensan que esa expansión no es sino uno de los efectos producidos por las políticas neoliberales en el ámbito educativo; algunos, en fin, mantenemos que hay razones de fondo, vinculadas a los procesos de cambio registrados por los sistemas educativos, que explican el fenómeno (House, 1993; Tiana, 1996a). Pero en lo que parece existir amplio acuerdo entre to-

dos es en conceder relevancia y significación al auge que actualmente experimenta la evaluación en el ámbito de la educación y la formación.

Los propósitos por los que se realiza la evaluación son muy diversos y no siempre nobles. Como algunos autores han puesto de relieve, existe una verdadera *patología* de la evaluación, que se traduce en la existencia de un cierto número de malos usos y de abusos (Santos, 1993). Así, sabemos que se puede evaluar para conocer, para valorar y para mejorar, pero que también puede hacerse para dominar, para justificar decisiones previamente tomadas o para promover una determinada imagen. También puede utilizarse la evaluación para el logro de objetivos próximos, plenamente legítimos y valiosos, que se orientan hacia planos inmediatos de la realidad. De ese modo, se puede evaluar para otorgar una promoción académica o profesional, para acreditar una institución o para decidir el futuro de un programa educativo. Al hablar de evaluación debemos tener en cuenta esa multifuncionalidad que constituye uno de sus rasgos más característicos.

Pero entre todos los propósitos que pueden inspirar la tarea de evaluación merece la pena destacar especialmente el que se refiere a la mejora de la actividad educativa. Aunque es éste un asunto que ha sido frecuentemente debatido y que ha suscitado a veces reparos entre los autores más preocupados por el estatuto científico de la evaluación, somos muchos quienes consideramos que la contribución a la mejora de la realidad analizada constituye una dimensión irrenunciable de la tarea evaluadora. No se trata de evaluar por el simple gusto de hacerlo, ni siquiera por el noble propósito de contribuir a la construcción del conocimiento social. Cuando evaluamos una realidad nos adentramos en sus ámbitos más sensibles y lo hacemos con una intención valorativa: esta invasión de la *intimidad* de la realidad y de las personas evaluadas exige como contrapartida centrar la atención en sus posibilidades de mejora. En última instancia, el énfasis en la mejora constituye una exigencia ética que pesa sobre el evaluador, como contrapartida del poder que detenta en el proceso de evaluación.

Entre todas las realidades que constituyen el objeto posible de la evaluación, hay una que plantea especiales dificultades a la hora del análisis. Se trata de la calidad de la educación, expresión que aparece a menudo como determinante del término *evaluación*. La dificultad es innegable: si es fácil entender en qué consiste

evaluar el aprendizaje de un alumno o el funcionamiento de un centro educativo, las dificultades son mayores cuando hablamos de evaluar un sistema educativo o la calidad de la educación. En no pocas ocasiones, la expresión es utilizada con un claro sentido reduccionista y/o con un propósito eminentemente propagandístico. Por ejemplo, estamos acostumbrados a oír hablar de planes de evaluación de la calidad de la educación que se reducen a la aplicación de pruebas de rendimiento a los alumnos, acompañadas, en el mejor de los casos, de algún cuestionario de contexto. En vez de hablar de una evaluación de los rendimientos (incluso parciales) de un sistema educativo o de los resultados alcanzados por los alumnos, o incluso de la equidad de los logros conseguidos, se prefiere hablar de la evaluación de la calidad de la educación, reduciendo ese concepto tan complejo y equívoco a algunas de sus dimensiones más directamente manejables.

Todo ello aconseja utilizar la expresión *evaluación de la calidad* con cautela y de modo restrictivo. En consecuencia, debería evitarse su utilización indiscriminada, reservándose para aquellas actuaciones en que nos aproximamos a la evaluación de la calidad propiamente dicha, entendida en el sentido complejo, multidimensional y relacional a que antes se hacía referencia. De acuerdo con ese criterio, una correcta utilización de esa expresión exigiría el cumplimiento de tres condiciones complementarias.

En primer lugar, habría que asegurar la *integralidad* de su enfoque. Dicho de otro modo, debería reservarse su uso para aquellas iniciativas que pretenden abarcar todos los aspectos significativos de la realidad evaluada, sin limitarse solamente a algunos de ellos. En segundo lugar, habría que respetar la *globalidad* de la valoración, lo que implica referirse a la realidad evaluada en conjunto y no a sus componentes singulares. Integralidad y globalidad constituyen dos requisitos complementarios, que tienden a asegurar que el objeto sometido a evaluación es considerado de modo global, incluyendo dentro de su foco de atención todos los aspectos *relevantes* y *significativos* de la misma. En tercer lugar, habría que reclamar la *apertura a la dimensión cualitativa*, centrándose en los aspectos más directamente relacionados con el concepto de calidad que se adopte.

Cuando estos requisitos no se cumplen, posiblemente estemos ante una actividad concebida con ánimo mistificador o con demasiada ligere-

za. Así, resulta pertinente hablar de la evaluación de la calidad de un centro docente o de un sistema educativo, siempre que se pretenda realizar una valoración global del mismo, de acuerdo con ciertos criterios establecidos de antemano y que guarden relación con las dimensiones más relevantes y significativas de cara a su valoración cualitativa. Otra cosa son las dificultades que inevitablemente surgirán cuando tratemos de explicar qué entendemos por calidad en tales contextos y de evaluarla.

Así pues, la propuesta que aquí se defiende es la de utilizar restrictivamente la expresión *evaluación de la calidad de la educación*, limitando su uso a circunstancias en las que previamente se ha intentado acotar y/o negociar qué significado tiene el término *calidad* aplicado a la educación, en que se cumplen unas condiciones metodológicas e instrumentales que autorizan a emitir valoraciones de conjunto y no parciales y además se inserta en un claro propósito de mejora cualitativa. En caso de que dichas condiciones no se cumplan, sería más conveniente renunciar a utilizar dicha expresión, sustituyéndola por otra menos ambiciosa y más realista. Como corolario, debería proponerse reservar aquella expresión para programas articulados de evaluación, más que aplicarla a acciones o iniciativas evaluadoras concretas.

ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD

La propuesta que se acaba de formular puede resultar clara y aceptable desde un punto de vista conceptual, pero no necesariamente tiene por qué poseer una sencilla traducción operativa. Para convertir ese postulado en realidad es necesario proceder de modo estratégico, siguiendo una serie de pasos en el desarrollo de ese proceso de traducción práctica. Entre esos pasos que constituyen los elementos básicos de una estrategia para evaluar la calidad de la educación merece la pena destacar varios.

A) NEGOCIACIÓN DEL SIGNIFICADO DE LA CALIDAD

Uno de los primeros problemas que inevitablemente surgen al tratar de evaluar la calidad de la educación consiste en ponerse de acuerdo acerca de qué debemos entender por dicha expresión. En los apartados anteriores se han esbozado algunas vías para superar la ambigüedad del concepto, pero el núcleo central del problema permanece sin solución. En efecto, estamos lejos de alcanzar unanimidad en torno a una definición concreta de *calidad de la educación*. De hecho, ni siquiera existe una amplia coincidencia en ese asunto, ni tampoco puede razonablemente esperarse una solución inmediata. En consecuencia, difícilmente puede evaluarse una realidad acerca de la que no existe una idea común.

La solución a este problema es tan fácil de enunciar como difícil de conseguir. No consiste en otra cosa que en ponerse de acuerdo acerca del sentido y el significado de la calidad. Dicho de otro modo, a falta de una definición unánimemente aceptada de qué sea una educación de calidad, ha de negociarse el significado que debe otorgarse al término, con objeto de lograr un acuerdo, por mínimo que sea, acerca de sus características y de los criterios que han de utilizarse para identificarla.

Esa demanda de negociación está cada vez más presente en los sistemas educativos contemporáneos, en los que la participación democrática constituye un valor compartido, y se aprecia en sus distintos niveles. Así, en el plano de la política educativa, hoy en día tiende a negociarse con intensi-

dad creciente el significado de la calidad cuando se utiliza el debate público como estrategia previa a la adopción de medidas legislativas o administrativas. Un ejemplo relevante de este modo de actuación se encuentra en la celebración de los *Etats Généraux sur l'éducation* en Quebec, a mediados de la década de los noventa, que movilizaron a los principales agentes sociales en un proceso de amplio debate público acerca de las reformas que debían introducirse en el sistema educativo. Y otro tanto podría decirse del proceso seguido en países muy diferentes para definir un nuevo currículo para las diversas etapas educativas, o de los diversos intentos emprendidos en muy diversos lugares para definir *estándares de rendimiento* (OCDE, 1995). En última instancia, este estilo de negociación de políticas, que puede y debe también aplicarse al acuerdo acerca del significado de la calidad de la educación, trata de responder a las demandas crecientes en favor de un nuevo pacto educativo, del tipo del que Juan Carlos Tedesco defendía recientemente (Tedesco, 1995), insertándose en la tendencia que autores como Hans Peter Schneider denominan de adopción de “decisiones de nuevo tipo” o de consecuencias irreversibles.

Pero no sólo se llevan a cabo procesos de negociación del significado de la *calidad de la educación* en el ámbito de la política educativa. Si acudimos al plano de las instituciones docentes, también tienen lugar procesos similares cuando se trata de elaborar *proyectos educativos de centro* o documentos con nombres semejantes, cuyo propósito consiste en plasmar por escrito aquellos objetivos y principios de actuación que una comunidad educativa considera relevantes para el cumplimiento de sus fines educativos. En última instancia, la elaboración de este tipo de documentos supone un proceso de negociación acerca de lo que se considera valioso y de cómo conseguirlo. Se diga o no con estas palabras, el debate principal que implica su elaboración gira en torno a qué debe entenderse en ese contexto institucional concreto por una educación de calidad.

Estas iniciativas, todavía tímidas pero que trazan claramente el camino a seguir, son sin duda prometedoras pero no están exentas de dificultades. Frente a quienes entienden el acuerdo como la ausencia de conflicto, hay que recordar que el proceso mencionado de negociación de significados es lento y tortuoso. Dada la diversidad de intereses legítimos y no siempre concordantes que confluyen en un centro o en un sistema educativo, es necesario aceptar la existencia del conflicto a lo largo del proceso de negociación. No se trata de negar su presencia, sino más bien de encontrar marcos institucionales y de relación que permitan su integración y manejo cuando se manifieste.

B) IDENTIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS Y LOS FACTORES DE LA CALIDAD

El principal objetivo de estos procesos de negociación del significado de la calidad consiste en llegar a definirla, bien sea mediante una formulación expresa o, más frecuentemente, por medio de una serie de rasgos identificativos. Esto es, la negociación no siempre alcanza como resultado una definición precisa acerca de qué debe entenderse por calidad de la educación, sino que muchas veces se limita a señalar varios criterios que indican su logro. Tales criterios suelen incluir expresamente los principales resultados educativos a alcanzar, pero no excluyen elementos tales como un *clima escolar* favorable, la respuesta del centro a las demandas del entorno, el estímulo de la actividad del alumno o la participación democrática en el seno de la comunidad escolar, por no citar sino algunos de los que aparecen citados con mayor frecuencia.

Pero un análisis lógico de este tipo de criterios pone de manifiesto que no todos ellos pertenecen a la misma categoría. En efecto, mientras que algunos son ciertamente *criterios identificadores* de la calidad, como es el caso de los que se refieren a los resultados alcanzados (recordemos que no tienen por qué estar formulados solamente en términos instructivos, sino que pueden ser más amplios), otros apuntan más bien a los *factores predictores* del logro de tales objetivos. Incluso algunos pertenecen simultáneamente a ambas categorías. Así, por ejemplo, la inclusión de la existencia de un *buen clima* escolar entre los criterios de calidad, como es frecuentemente el caso en muchos proyectos educativos de centro, responde a la convicción de que actúa en un doble sentido: por una parte, favorece el logro de una educación de calidad, al proporcionar el ambiente adecuado a los miembros de la comunidad educativa; por otra, es en sí mismo un signo de calidad de las relaciones humanas construidas, lo que constituye un elemento de calidad de la institución. La distinción entre los criterios de una y otra categoría que aparecen en una definición o acuerdo acerca de la calidad de la educación es importante a la hora de construir indicadores e instrumentos de evaluación adecuados, como se verá más adelante.

Esta reflexión nos conduce directamente a un nuevo problema, consistente en identificar los *factores de calidad* o, dicho de otro modo, las condiciones que favorecen o permiten predecir su consecución. La dificultad de distinguir claramente cuáles son dichos factores y qué incidencia tienen para el logro de la calidad es notable. En buena lógica, la inclusión de un determinado factor en esa categoría debería basarse en su carácter predictivo, lo que en rigor no puede hacerse sin acudir a su constatación empírica. Pero los estudios efectuados, cuando existen, raramente alcanzan a ser concluyentes. En consecuencia, la identificación de factores de calidad suele basarse en una combinación de la experiencia adquirida debidamente contrastada, una formulación de intenciones y el enunciado de diversas proposiciones hipotéticas, solamente en ocasiones refrendadas por estudios estrictamente científicos.

A pesar de estas dificultades, hay que reconocer la importancia que tiene la operación de identificar y formular dichos factores, ya que constituyen la base para elaborar programas y planes de mejora cualitativa. En efecto, de nada

valdría saber solamente en qué consiste la calidad si no contamos con indicaciones acerca de cómo conseguirla.

A la hora de hablar de *factores de calidad* hemos de tener en cuenta la observación que antes realizábamos sobre las diversas perspectivas de análisis que pueden adoptarse y aplicarla a este caso particular. En concreto, se puede hacer referencia a los factores de calidad desde dos puntos de vista complementarios: por una parte, desde una perspectiva macroscópica, que pretende abarcar el conjunto del sistema educativo; por otra, desde una perspectiva microscópica, que se centra en el estudio de lo que sucede en el plano institucional.

Desde un punto de vista general o macroscópico, han sido varios los intentos que tratan de identificar aquellos factores que ejercen una influencia apreciable para la mejora cualitativa de la educación. En algunos casos concretos, su identificación ha prevalecido incluso sobre la propia definición de la calidad. Un ejemplo claro de esta aproximación puede encontrarse en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) promulgada en España en 1990. Su título IV se dedica íntegramente a la calidad de la enseñanza pero, en vez de intentar definirla, empeño ciertamente difícil como se ha visto, opta por señalar siete de los factores que más inciden en su mejora, dictando una serie de disposiciones acerca de cada uno de ellos. Los factores así identificados son los siguientes:

- Cualificación y formación del profesorado.
- Programación docente.
- Recursos educativos y función directiva.
- Innovación e investigación educativa.
- Orientación educativa y profesional.
- Inspección educativa.
- Evaluación del sistema educativo.

En un sentido parecido, un influyente informe elaborado hace unos años por la OCDE acerca de la calidad en los centros y sistemas educativos examinaba, sin ánimo de exhaustividad, varios de estos factores, refiriéndose a ellos como “un número escogido de áreas clave que son componentes integrantes de cualquier amplia estrategia concebida para mejorar las escuelas y para elevar la calidad a través de los sistemas” (OCDE, 1991:71). Las áreas consideradas más importantes en ese documento eran las cinco siguientes:

- El diseño y el desarrollo del currículo, puesto en conexión con los mecanismos de evaluación de los aprendizajes.
- La formación y el desarrollo profesional de los docentes.
- La organización y el funcionamiento de los centros educativos.
- La evaluación y la supervisión del sistema educativo y de los centros.
- La disponibilidad y la utilización adecuada de los recursos necesarios.

Como puede fácilmente apreciarse, si bien los factores incluidos en esas relaciones (y posiblemente en otras semejantes elaboradas en otros países o contextos educativos) no son idénticos, se aprecian entre ellos notables coincidencias. Así, hay una común insistencia en el papel central que desempeña el profesor en relación con el logro de una educación de calidad, concediendo gran importancia a los sistemas utilizados para su selección, formación, perfeccionamiento y desarrollo profesional. Otro tanto puede decirse del proceso de diseño y desarrollo del currículo, entendido en su acepción amplia, como concreción escolar de los fines de la educación. Y lo mismo podría afirmarse de las tareas de evaluación y supervisión (entendidas como instrumentos de conducción del sistema) y de la organización y el funcionamiento de los centros educativos (incluyendo en esta variable la definición y concreción operativa de su margen de autonomía). Sin lugar a dudas, es en esos ámbitos donde se juega el desafío de la calidad que afrontan todos los sistemas educativos.

Desde un punto de vista institucional o microscópico, hace ya varias décadas que se aprecia un notable interés por identificar los factores que determinan la calidad de los centros docentes, esfuerzo que se ha traducido en la construcción de varios modelos teóricos de calidad de las instituciones educativas. Sin embargo, la mayoría de esos modelos apenas han sido capaces de efectuar una selección convincente de dichos factores de calidad. En mi opinión, uno de los intentos más rigurosos efectuados para identificar, definir operativamente y valorar la incidencia de dichos factores en el ámbito institucional ha sido el promovido por los estudios acerca de la *eficacia escolar*. Pese a las polémicas ideológicas y teóricas que ese movimiento ha generado, hay que reconocer que sus desarrollos más recientes han ampliado notablemente y de modo fructífero sus bases de partida y que la importancia de buena parte de los factores que trae al primer plano de nuestra atención es ampliamente aceptada por la comunidad educativa. Así, no serán seguramente muchos los que discrepen de la influencia que ejercen sobre la calidad de la educación impartida por un centro algunas características como las siguientes (identificadas por dicho movimiento y reformuladas en el mencionado informe de la OCDE):

- Un compromiso con normas y metas clara y comúnmente definidas.
- Planificación en colaboración, coparticipación en la toma de decisiones y trabajo colegiado en un marco de experimentación y evaluación.
- Dirección positiva en la iniciación y el mantenimiento del mejoramiento.
- Estabilidad del personal.
- Una estrategia para la continuidad del desarrollo del personal relacionado con las necesidades pedagógicas y de organización de cada escuela.
- Elaboración de un currículo cuidadosamente planeado y coordinado que asegure un lugar suficiente a cada alumno para adquirir el conocimiento y las destrezas esenciales.
- Un elevado nivel de implicación y apoyo de los padres.
- La búsqueda y el reconocimiento de unos valores propios de la escuela más que individuales.

- Máximo empleo del tiempo de aprendizaje.
- Apoyo activo y sustancial de la autoridad educativa responsable (OCDE, 1991:184).

Quizás hayan sido elementos tales como el énfasis puesto por el movimiento de la *eficacia escolar* en la constatación empírica de sus hipótesis, su olvido inicial de algunas dimensiones de la calidad, como la pertinencia de los logros, y un cierto tinte positivista que impregnaba sus primeras formulaciones los que determinaron la aparición de un cierto rechazo por parte de investigadores de otras tendencias. Pero desde la perspectiva actual y a partir de algunos estudios recientemente desarrollados, hay que reconocer la apertura que se ha producido en sus planteamientos teóricos, el reconocimiento expreso que ha realizado de varios factores anteriormente no contemplados y, al mismo tiempo, la potencia analítica que continúa introduciendo en el discurso acerca de la calidad de la educación (Scheerens, 1992). Su mensaje actual se centra en la importancia que tienen tres principios fundamentales para asegurar la eficacia de los procesos de enseñanza y aprendizaje que tienen lugar en el ámbito escolar: la estructuración clara de las actividades de enseñanza y de aprendizaje, el fomento sistemático del aprendizaje institucional mediante instrumentos tales como la evaluación y la retroalimentación, y la búsqueda del consenso y de la cohesión acerca de los fines y los valores básicos de la escuela (Scheerens, 1996). Sin duda, las aportaciones teóricas, operativas y metodológicas del movimiento de la *eficacia escolar* no son en absoluto desdeñables a la hora de hablar de la calidad de los centros educativos, aunque haya que concluir con Scheerens que “considerando la evidencia no concluyente acerca de los factores que *funcionan* en la enseñanza, las implicaciones del conocimiento aportado por la *eficacia escolar* para la gestión de los centros debería contemplarse en términos de orientación más que de *recetas*” (Scheerens, 1996:115).

C) CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE CALIDAD

El paso siguiente al establecimiento de acuerdos acerca de los principales factores que han de tenerse en cuenta para valorar la calidad de un sistema o centro educativo consiste en identificar y construir un conjunto coherente de *indicadores de calidad*, capaces de dar cuenta de su grado de logro. Como se ha señalado anteriormente, la calidad de la educación es una realidad compleja y multidimensional, que no resulta directamente accesible. En consecuencia, resulta necesario disponer de instrumentos que nos permitan aproximarnos a ella de manera indirecta. Esos instrumentos son precisamente lo que ha dado en denominarse *indicadores*, cuya característica fundamental consiste en el hecho de constituir signos o señales capaces de captar y representar aspectos de una realidad no directamente asequibles al observador. Así, por seguir con ejemplos anteriores, podemos aproximarnos a la valoración de los resultados alcanzados en un sistema educativo por medio de las tasas de progresión escolar o de titulación, de las calificaciones académicas otorgadas por los profesores, de las tasas de acierto en una prueba construida al efecto o de las tasas de incorporación al mercado laboral, por citar varias posibilidades. Del mismo modo, podría valorarse el *clima escolar* de una institución mediante el grado de satisfacción expresado por los distintos sectores de la comunidad escolar en relación con los otros.

Todos esos datos, tasas, porcentajes de respuesta o de acierto, constituyen otros tantos indicadores, bien del sistema, bien del centro educativo. Su pro-

pósito fundamental consiste en reducir la complejidad del ámbito al que se refieren a una colección manejable de datos significativos, permitiendo su interpretación y su diagnóstico, apoyando los procesos de toma de decisiones y orientando la acción. Dada la complejidad inherente a la realidad analizada, muchas veces no bastará con construir un solo indicador, sino que habrá que recurrir a una combinación de varios, cada uno de los cuales enfoca una parcela determinada de aquélla. De ahí que tienda con mayor frecuencia a hablarse de *sistemas de indicadores* que de *indicadores* singulares.

La identificación de indicadores es una tarea de importancia capital, pues supone en última instancia la selección de los rasgos que se consideran más relevantes y significativos desde el punto de vista cualitativo. La célebre definición de Oakes, que se refiere al indicador como “un estadístico referido al sistema educativo, que revela algo sobre su funcionamiento o salud” (Oakes, 1986), implica la selección previa de algunos aspectos relevantes y significativos de la realidad educativa, cuya valoración resulta clave para la emisión de juicios cualitativos sobre la misma. La negociación del sentido y el significado de la calidad a la que antes se hacía mención abarcaría también en un segundo momento a la identificación de los principales indicadores que permiten su control, ya que éstos constituyen la concreción operativa de aquellos criterios generales.

De manera semejante a lo que hacíamos anteriormente, es necesario distinguir aquí adecuadamente entre *indicadores educativos* e *indicadores de la calidad de la educación*. La diferencia fundamental entre aquéllos y éstos consiste en que los segundos precisan de una definición previa de la *calidad* y una delimitación de sus principales factores. En realidad, la mayor parte de las iniciativas actuales de elaboración de indicadores educativos precinden de una definición semejante, por lo que no suelen incluir en su título la referencia a la calidad. Podría decirse que iniciativas como las emprendidas por la OCDE (con su célebre Proyecto INES y las sucesivas ediciones de *Education at a Glance / Regards sur l'éducation*) o por el Ministerio francés de Educación (con su publicación anual de *L'Etat de l'école*) han adoptado un enfoque modesto y realista en la producción de indicadores, que no llega a establecer prioridades entre ellos con vistas a realizar una valoración de la calidad de la educación.

En mi opinión, este modo de proceder resulta recomendable en el estado actual de avance de la evaluación educativa. La denominación de *in-*

dicadores de calidad de la educación debería reservarse para aquellas ocasiones y circunstancias en que se ha efectuado una definición previa de qué rasgos deben incluirse en la noción de *calidad*, así como una delimitación de sus principales factores y una negociación acerca de los indicadores que mejor se adecuan a unos y otros. Estas circunstancias son excepcionales en la mayor parte de las iniciativas actuales, motivo por el cual debe administrarse con cautela la referencia a los *indicadores de calidad*.

Para cerrar este apartado es necesario señalar que, al igual que hablábamos antes de criterios *identificadores* y *predictores* de la calidad, también pueden construirse indicadores de ambos tipos. Los primeros pretenden aportar información que permita afirmar si se ha conseguido o no los niveles de calidad deseables y esperables, mientras que los segundos permiten valorar en qué medida se cumplen los criterios que permiten predecir la mejora cualitativa. Aunque en el lenguaje habitual no suele establecerse una adecuada diferencia entre ambos tipos de indicadores, desde el punto de vista conceptual es importante dicha distinción.

D) ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS Y PROGRAMAS COHERENTES DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD

Por último, una vez negociado el significado de la calidad entre los diversos actores educativos, realizada la identificación de los criterios y los factores que permiten su definición y su predicción y contruidos los indicadores más adecuados para representarla y hacerla operativa, el último paso de la estrategia propuesta consiste en establecer los mecanismos y los programas adecuados para proceder a su evaluación. Dicho de otro modo, ello supone que las tareas de negociación, identificación y operacionalización de la calidad de la educación deben preceder a su evaluación.

A pesar de la coherencia de tal estrategia, su viabilidad y adecuación pueden parecer limitadas a la vista de la experiencia internacional en este campo. En efecto, son cada vez más los sistemas educativos que han puesto en marcha programas sistemáticos de evaluación de la educación, cubriendo un número creciente de ámbitos, como se veía más arriba. Pero el hecho de haber puesto en marcha tales programas no quiere decir que se hayan resuelto los problemas de conceptualización e identificación de lo que sea una educación

de calidad. Más bien al contrario, las paradojas y los dilemas de la calidad que antes se apuntaban son cada vez más evidentes en muy diversos contextos nacionales (Tiana, 1996b).

El reconocimiento de esa contradicción pudiera llevar a concluir que el análisis hasta aquí realizado encierra un grave contrasentido, que amenaza su validez. No obstante, la sospecha se disipa en cuanto introducimos una distinción que resulta necesaria: efectivamente, el que la evaluación constituya el último paso de un proceso lógico no quiere decir que también sea el último elemento desde el punto de vista operativo. De hecho, la experiencia es más bien la contraria: la mayoría de los países han iniciado sus programas de evaluación sin haber afrontado previamente la tarea de clarificación y negociación del significado de la calidad de la educación ni acordado sus criterios e indicadores. Y ello se debe a varias y buenas razones, entre las que destacan la experiencia acumulada por la teoría y la práctica de la evaluación en las últimas décadas, las dificultades inherentes a la tarea de definir la calidad y la necesidad de dar pasos concretos en favor de la mejora cualitativa de la educación, aun sin estar en condiciones de definirla.

En consecuencia, nos encontramos en una situación en la que sabemos bastante bien cómo evaluar diversos aspectos de la realidad educativa e incluso hemos comenzado a afrontar decididamente esa tarea. El problema está en que a veces definimos ese empeño como una *evaluación de la calidad de la educación*. La posición que se mantiene reiteradamente en este trabajo reclama una mayor prudencia a la hora de utilizar esa expresión. Es cierto que en muchos de nuestros países estamos evaluando diversos aspectos de la educación, pero no es verdad, en cambio, que la calidad sea siempre el objeto de esa evaluación.

Si el desarrollo reciente de la evaluación educativa responde a unas demandas y unas necesidades claramente expresadas entre nosotros, no siempre es el resultado de una reflexión sistemática y estratégica acerca de los problemas planteados por la calidad de la educación y los medios más adecuados para mejorarla.

Tampoco debe concluirse que aquí se abogue por abandonar la línea de actuación seguida en los últimos tiempos y se preste menos atención a la tarea evaluadora. Una propuesta tal no tendría sentido ni sería realista. Lo que en este trabajo se mantiene es que el avance registrado en este ámbito en los últimos años permite afrontar el debate sobre la calidad de la educación y la práctica de su evaluación sobre nuevas bases. Ya no basta simplemente con evaluar diversos aspectos de la realidad educativa (aunque haya que seguir haciéndolo), sino que parece llegado el momento de vincular esa tarea a una reflexión sistemática sobre ese concepto tan ambiguo, polisémico, complejo y huidizo que es el de calidad. Si se argumentaba más arriba que ese término se ha situado (debido a poderosas razones) en el centro del discurso educativo, merece la pena dejar de utilizarlo simplemente como bandera o programa, para emplearlo de manera coherente. Y esa utilización reflexiva y constructiva supone adoptar una estrategia del tipo de la que aquí se propone. Al menos, vale la pena valorar y discutir la propuesta contenida en estas páginas.

Para terminar, querría enlazar estas palabras con una idea que se exponía más arriba: si el propósito de mejora constituye una exigencia ineludible de la actividad evaluadora, es aún más perentorio cuando hablamos de evaluar la calidad de la educación. Poco sentido tendría adentrarnos en un campo tan resbaladizo e inseguro como hemos comprobado que es éste, si no es para contribuir decididamente a la mejora de las instituciones que sometemos a evaluación.

Frente a las iniciativas de evaluación que pretenden solamente emitir juicios de uno u otro tipo, o cuyo propósito oculto consiste en justificar decisiones tomadas con anterioridad, o que se conciben como instrumentos al servicio de una estrategia particular, o que se deslumbran con el conocimiento logrado sin reparar en que la intervención realizada puede afectar profundamente a las personas e instituciones implicadas, es hora de volver a reclamar la concepción de la evaluación como una herramienta al servicio de la mejora de las instituciones y realidades educativas, por encima de otros fines por excelsos que sean.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez-Tostado, C. *La calidad de la educación: análisis de un discurso*, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid, 1989.
- De la Orden, A. "La calidad de la educación", *Bordón*, vol. 40, núm. 2, 1988, pp. 149-161.
- Gento Palacios, S. *Instituciones educativas para la calidad total*, Madrid, La Muralla, 1996.
- House, E. *Professional Evaluation. Social Impact and Political Consequences*, Newbury Park, Londres y Nueva Delhi, Sage, 1993.
- López Rupérez, F. *La gestión de calidad en educación*, Madrid, La Muralla, 1994.
- Oakes, J. *Education Indicators. A guide for policy-makers*, New Brunswick, Center for Policy Research in Education, 1986.
- OCDE. *Compulsory Schooling in a Changing World*, París, OCDE, 1983.
- OCDE. *Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional*, Barcelona - Buenos Aires - México; Paidós - Ministerio de Educación y Ciencia, 1991.
- OCDE. *High-Quality Education and Training for All*, París, OCDE, 1992.
- OCDE. *Performance Standards in Education. In Search of Quality*, París, OCDE, 1995.
- Santos, M.A. "Los (ab)usos de la evaluación", *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 215, 1993, pp. 70-73.
- Scheerens, J. *Effective Schooling: Research, Theory and Practice*, Londres, Cassell, 1992.
- Scheerens, J. "Can the School Effectiveness Knowledge Base Guide School Management?", en *II Congreso Internacional sobre Dirección de Centros Docentes. II International Conference on School Management*, Bilbao, ICE de la Universidad de Deusto, 1996, pp. 98-119.
- Sociedad Española de Pedagogía. *La calidad de los centros educativos*, Alicante, Instituto de Estudios Juan Gil-Albert y Caja de Ahorros Provincial de Alicante, 1988.
- Tedesco, J. C. *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*, Madrid, Anaya, 1995.
- Tiana, A. "La evaluación de los sistemas educativos", *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 10, 1996a, pp. 37-61.
- Tiana, A. "Los dilemas de la calidad y el papel de la evaluación", *Temas para el Debate*, núm. 20, 1996b, pp. 46-51.

