

3. DESARROLLO DE LAS EVALUACIONES DE LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN

La realización de evaluaciones se lleva a cabo sobre la base de propuesta o modelos diferentes, unos modelos, por cierto, muy ambiciosos por lo general, lo que hace de las evaluaciones unas actuaciones gravosas en tiempo, medios y tensiones para el personal, que deberán ser minimizadas.

En la actualidad sabemos que las instituciones educativas son entidades complejas que han sido y son estudiadas desde modelos diversos, y no existe aún un consenso general sobre el más adecuado para su análisis. Además, la gran variedad de tipos de instituciones educativas, que abarca desde los centros de educación primaria, hasta los universitarios, pasando por los dedicados a la formación profesional, la formación ocupacional o la educación de adultos, obliga a considerar la necesidad de adaptar las evaluaciones a cada una de ellas.

Se debe disponer de algunos estándares comúnmente aceptados sobre algunos de los rasgos que deben cumplir las buenas evaluaciones, extraídos de la experiencia de expertos en evaluación educativa.

Todo este conjunto de circunstancias justifican la conveniencia de clarificar una serie de criterios para el diseño y desarrollo de procesos de evaluación de instituciones educativas.

Por otra parte, disponer de una serie de criterios previos a la puesta en marcha de programas de evaluación de instituciones educativas contribuye a:

- Que haya una mayor coherencia entre el modelo de evaluación y el modelo de institución educativa en el que se apoya, condición necesaria para dar sentido a la información obtenida por medio de la evaluación.
- Que el programa de evaluación se adapte mejor a las circunstancias particulares de la institución educativa a la que sirve.
- Que el proyecto de evaluación sea útil, viable, ético y riguroso.

Se pueden considerar diversos criterios derivados de la propia naturaleza de la evaluación, de la naturaleza de las instituciones educativas, y de la experiencia de expertos en evaluación.

Al iniciar un proceso de evaluación de una institución educativa no es necesario partir de cero, ya que la evaluación de instituciones educativas tiene cierta historia, se dispone de experiencias, modelos y referentes que pueden facilitar la tarea. Pero, ¿de qué tipos de modelos disponemos para evaluar instituciones educativas?

Los albores de la evaluación educativa de instituciones escolares suele situarse al principio de los años 30 del siglo XX, en EEUU. En los años 60 recibe un importante impulso con el estudio de los métodos de evaluación y el estudio comparativo de evaluación entre diferentes países. En los años

70 y 80 se produce un avance sustantivo tanto en el aspecto conceptual como en los métodos de aplicación, comenzando a considerarse la evaluación como un elemento consustancial al proceso educativo. En los años 90 se produce una mejora en los procedimientos de análisis de la información lo que permite establecer la insuficiencia de evaluar los centros considerando principalmente el rendimiento del alumnado, incluyéndose como cuestión fundamental el contexto económico-social en que se encuentra inmerso el centro, así como los procesos educativos que se desarrollan en el mismo.

En España, el primer intento sistemático oficial fue el ya citado *Plan EVA*, cuyo diseño comenzó en el seno del Ministerio a finales de 1990, aplicándose como programa piloto en 1991-92.

3.1. ALGUNOS MODELOS DE CALIDAD

Con independencia de los trabajos que sistemáticamente se llevan a cabo en las universidades, hay dos modelos de evaluación de la gestión de la calidad de los centros educativos, que sirven de soporte a muchas evaluaciones, y que se vienen implantando en centros públicos y privados. Se trata del Modelo europeo de excelencia, debido a la European Foundation for Quality Management, y de las Normas ISO, concretamente las de la familia 9000.

Estos modelos son la concreción de una filosofía de gestión de las *organizaciones* que se denomina **Calidad Total** y que pretende la obtención de la excelencia en los resultados de las mismas.

Por organización entendemos el *conjunto de personas e instalaciones con un claro establecimiento de responsabilidades, autoridades y relaciones, orientadas a conseguir determinados fines y objetivos*.

Las referencias a la *organización* deben realizarse teniendo en cuenta que son muchas y no siempre compatibles las formas de concebir el concepto de organización. Caben, en efecto, modelos más normativos (esencialmente burocráticos) o informales (destacan la importancia de las relaciones humanas); más racionales (centrados en la planificación) o *emocionales* (ponen de relieve la importancia de los factores emocionales y afectivos); con más énfasis en los aspectos tecnológicos o en los recursos humanos; con el punto de referencia en las estructuras organizativas globales, grupales o individuales.

Como se indica al hablar de *gestión*, es preciso reconocer que las organizaciones educativas presentan peculiaridades que deben ser tomadas en consideración a la hora de definir los sistemas de gestión adecuados para alcanzar los objetivos prefijados.

Otros dos movimientos que han contribuido al conocimiento y al cambio de los centros educativos: el movimiento que ha investigado la *eficacia de la escuela* y el movimiento que se ha dedicado a poner en marcha *proyectos de mejora* orientados al desarrollo de los centros escolares. Ambos movimientos han ejercido una gran influencia en la conceptualización del funcionamiento de los centros y en el análisis de los factores relacionados con la calidad y la mejora de las escuelas.

La existencia de diversos modelos de evaluación es el resultado de las diferentes concepciones de la educación, lo que implica diferentes conceptos de calidad, ideales de instituciones educativas diferenciadas, distintas formas de concebir su organización y funcionamiento, así como la fijación de criterios de evaluación acordes con cada enfoque. Los distintos modelos de evaluación de instituciones educativas se sustentan en alguna teoría que trata de explicar los elementos que se deben considerar y los procesos adecuados para aplicarlo.

3.1.1. Modelo de gestión de calidad EFQM

El Modelo de la European Foundation for Quality Management (**EFQM**) está integrado por nueve grandes criterios, organizados en dos bloques: los *agentes facilitadores* y los *resultados*, con sus correspondientes subcriterios y áreas para tratar. En lo esencial, el modelo, que permite tanto la autoevaluación como la evaluación externa de cara al reconocimiento mediante galardones (sobre un máximo posible de 1000 puntos), se estructura de la siguiente manera, incluidas las ponderaciones:

AGENTES:

- *Liderazgo*, con cuatro subcriterios. 100 puntos (10 %)
- *Personas*, con seis subcriterios. 90 puntos (9 %)
- *Política y estrategia*, con cuatro subcriterios. 80 puntos (8 %).
- *Alianzas y recursos*, con cinco subcriterios. 90 puntos (9 %)
- *Procesos*, con cinco subcriterios. 140 puntos (14 %)

RESULTADOS:

- *Resultados en las personas*, con dos subcriterios. 90 puntos (9 %)
- *Resultados de clientes*, con dos subcriterios. 200 puntos (20 %)
- *Resultados en la sociedad*, con dos subcriterios. 60 puntos (6 %)
- *Resultados clave*, con dos subcriterios. 150 puntos (15 %)

Su traducción a áreas para tratar se acerca, según las versiones, a los 70 ítems en unos casos y a los casi 300 en otros, lo que pone de relieve la necesidad de una dedicación tal vez excesiva...

El modelo, dejando de lado algunas cuestiones relativas al lenguaje utilizado, extrañas al habitual entre profesores y educadores, aunque necesitado de una profunda adaptación a las peculiaridades de los centros educativos como organizaciones específicas al servicio de la formación integral de las personas, puede ser un buen instrumento al servicio de la calidad de la educación.

Efectivamente: resulta difícil rechazar algunos de sus principios, como la preocupación por la calidad, que atraviesa todo el modelo; la necesidad de formación del personal; la mejora continua o la demanda de implicación de todo el personal en los procesos educativos.

Con todo, algunas cuestiones deberían quedar claras desde un principio, siendo de destacar las siguientes:

- a) Es preciso subrayar la subordinación de la gestión al Proyecto educativo, donde, como se ha señalado, se ubica la esencia de la calidad de la educación. En tal sentido, el modelo dejaría patente este principio si, junto a los *agentes y resultados*, y como un bloque independiente, apareciera el *Proyecto Educativo* de los centros, a cuyo logro contribuirían los agentes y cuyo nivel de logro se apreciaría en los resultados.
- b) Uno de los agentes fundamentales, el liderazgo, debería entenderse en sentido amplio, de forma que afecte, en los respectivos ámbitos de responsabilidad, a todos los educadores, incluidos los padres en el seno familiar. Ello no va en detrimento del papel destacado que corresponde a la dirección. Como tampoco queda relegado por la necesidad de que en los centros educativos se potencie, como ha quedado reiteradamente recogido en este documento, la participación de toda la comunidad educativa, incluido el alumnado, en la vida de los centros educativos.
- c) En el marco del criterio “Proceso”, cabría resultar de modo específico la importancia de los aspectos metodológicos, entendidos en sentido amplio –metodología, estilo docente, trato personal- en los que el profesorado concentra su acción al servicio de los objetivos..
- d) Entre los criterios de “Resultados”, aparece el de “satisfacción”. Valdría la pena señalar que también puede ser considerado, sobre todo entre los profesores y especialistas, como un “agente” que contribuye a los resultados del aprendizaje.
- e) Por último, el término “cliente”, que suscita por lo general un fuerte rechazo entre quienes se consideran por encima de todo educadores, bien puede ser sustituido por el de alumnado, familias y profesorado, englobados en el más general de partes interesadas, aunque aquí también quepa señalar el cuerpo social.

3.1.2. Modelo y normas ISO 9000

Se trata de una normativa desarrollada por la Internacional Standard Organization para asegurar la calidad de las organizaciones y de los sistemas.

En este modelo, la certificación se llevaría a cabo a través de la Norma ISO 9001:2000, una revisión de ISO 9001:1994, 9002:1994 y 9003:1994. Según ella, *los requisitos del sistema de gestión de la calidad..., además del aseguramiento de la calidad del producto pretenden también aumentar la satisfacción del cliente”*.

Una norma no certificable, destinada a la *mejora del desempeño*, es ISO 9004:2000, que forma un par coherente con ISO 9001, siendo su perspectiva más amplia al brindar *“orientaciones sobre la mejora del desempeño”*.

Parece evidente que los centros educativos y de formación deben ser considerados como organizaciones, es decir, como entidades dotadas de cierta estabilidad en las que su personal desempeña funciones diferentes,

pero armonizadas al servicio de ciertos fines y objetivos. Y también lo es que entre tales funciones las hay de diversa entidad: unas, que pudiéramos considerar fundamentales por constituir la esencia de la organización, las que le dan sentido, tienen que ver con los fines, procesos y resultados educativos; otras, colaterales, aunque importantes desde otros puntos de vista, e integrables como complementarias de aquellas, como puede ser el caso de ciertos servicios (comedor, transporte escolar, extensión cultural...) que, además de su específica contribución, pueden representar ocasiones y actuaciones que, al menos indirectamente, pueden contribuir a lo logro de los objetivos propios de la organización. Por todo ello, siguiendo la definición de la Universidad de Harvard, también cabe pensar en los centros educativos y de formación como empresas, en tanto que del desempeño de sus funciones se espera que alcancen más valor que el consumido o puesto a su disposición.

Por tanto, en cuanto tales organizaciones pueden serles de aplicación los criterios generales que las caracterizan y, en tal sentido, los relativos a la gestión *de la* calidad; pero, también, en cuanto tienen funciones y objetivos muy concretos y en cuanto que gozan de ciertas peculiaridades, tales principios deberán acomodarse o adaptarse tanto a la especificidad de sus objetivos como a sus peculiaridades. Entre las peculiaridades de estas organizaciones educativas debemos señalar las siguientes:

- *Dependencia de las Administraciones educativas*, lo que les resta autonomía para la toma de ciertas decisiones. Incluso en el caso de los centros educativos y de formación privados no concertados, determinadas decisiones fundamentales se toman fuera de su ámbito por parte de la Administración educativa.
- *Falta de claridad en sus metas*. Con frecuencia, se trata de metas muy elevadas, complejas y a largo plazo, lo que hace difícil diseñar los procesos, valorar su implementación y hasta decidir sobre su eficacia.
- *Larga duración de los procesos educativos*. Los diferentes niveles y etapas hacen que los destinatarios de la educación y de la formación, los alumnos, deban permanecer en la organización educativa, en el centro de formación, un amplio número de años.
- *Necesidad de libre adhesión a metas y procesos*. Las metas y los procesos diseñados a su servicio difícilmente se pueden imponer, ni al alumnado ni a los responsables de su educación. Todo lo que no se haga por convicción difícilmente conducirá al éxito de la organización.
- *Papel jugado por los alumnos*. Los alumnos, principales destinatarios de la acción educativa -sin ellos no existirían los sistemas educativos- juegan, además, un importante papel -positivo o negativo- como agentes de la formación o no de sus compañeros.
- *Papel de las familias*, bien como partes interesadas, agentes colaboradores de primera entidad, bien como indiferentes o no implicadas en la acción educativa de sus hijos, bien como elementos deseducadores, sea por falta de colaboración sea por presentar modelos no concordantes con los ofrecidos por el centro educativo.

- *Baja estructuración de la organización.* La naturaleza misma del acto educativo no se presta a una organización altamente estructurada, con responsabilidades claramente diferenciadas; más bien es una organización poco formalizada, con funciones compartidas cuya eficacia depende en parte del acuerdo y de la capacidad de trabajo conjunto -en equipo- de su personal
- *Diversidad de funciones de sus miembros.* Tanto en sentido sincrónico como diacrónico, una misma persona suele desempeñar funciones muy diversas, lo que puede representar una dificultad añadida para lograr los objetivos.

Pues bien, con tales matizaciones, podemos mantener que en los centros educativos y de formación, como en cualquier organización, y como afirma la Norma, la adopción de un sistema de gestión de la calidad debería ser una decisión estratégica tomada por la dirección. Ahora bien, atendiendo a las peculiaridades reseñadas, siempre será conveniente, incluso para la eficacia de las decisiones, que la dirección procure que tal decisión, como todas las subsiguientes, pueda contar con el beneplácito del personal, en especial del profesorado, y de las familias cuando proceda; es más, convendría que fuera tomada con su apoyo y compromiso, fruto de la convicción de su corrección y conveniencia.

Una vez tomada esta decisión, el diseño, la implantación, la implementación y el seguimiento del sistema de gestión de la calidad, deben ser llevados a cabo por personal competente, atendiendo a las necesidades, expectativas y demandas del personal, en particular de los miembros de la comunidad educativa, sin perder de vista el contexto social en que se inscribe el centro.

Del mismo modo, deben ser tomados en consideración los objetivos específicos de la organización, en nuestro caso recogidos en los Proyectos educativos, a los que los sistemas de gestión deben estar subordinados por su carácter instrumental, así como los productos en que se concretan tales objetivos y los procesos necesarios y adecuados para su logro: personas con los debidos conocimientos, habilidades, destrezas, estrategias, actitudes y valores; en definitiva, con una formación capaz de integrar su dimensión personal y social para actuar como buenos ciudadanos y profesionales. Según ISO:

“La organización debe establecer, documentar, implementar y mantener un sistema de gestión de la calidad y mejorar continuamente su eficacia de acuerdo con los requisitos de esta norma internacional”.

A tales efectos, la organización que es el centro educativo, debe:

- a) Identificar los procesos necesarios para el sistema de gestión de la calidad y su aplicación a través de la organización.
- b) Determinar la secuencia e interacción de estos procesos
- c) Determinar los criterios y métodos necesarios para asegurarse de que tanto la operación como el control de estos procesos sean eficaces
- d) Asegurarse de la disponibilidad de recursos e información necesarios para el seguimiento de estos procesos, e

- e) Implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos.

Es más: “*debe gestionar estos procesos de acuerdo con los requisitos de esta norma internacional*”.

Pues bien, los principios de gestión de calidad son los siguientes:

- a) *Enfoque al cliente*. La organización educativa debe conocer y comprender las necesidades actuales y futuras de su alumnado y de la sociedad a fin de poder satisfacerlas e incluso excederlas.
- b) *Liderazgo*. La organización debe contar con un liderazgo fuerte capaz de dar unidad al conjunto de acciones al servicio del proyecto común, alcanzando el compromiso de toda la comunidad educativa.
- c) *Participación del personal*. Toda organización necesita de su personal. En el caso de la organización educativa es imprescindible su activo compromiso. La participación del alumnado y de las familias, junto al profesorado, resulta esencial para el éxito.
- d) *Enfoque basado en procesos*. Los resultados son alcanzables con mayor eficiencia cuando actividades y recursos se gestionan como un proceso
- e) *Enfoque del sistema para la gestión*. La eficacia y la eficiencia de una organización –logro de sus objetivos- se relaciona con la identificación, entendimiento y gestión de los procesos interrelacionados como un sistema.
- f) *Mejora continua*. El objetivo permanente de una organización bien gestionada es la mejora de su desempeño, esto es, del ejercicio adecuado y eficiente de las funciones correspondientes al personal. La evaluación, en sus diversas manifestaciones, cobra aquí una destacada importancia y presta un eficaz servicio.
- g) *Enfoque basado en hechos para la toma de decisión*. Las decisiones deben estar fundamentadas en datos e información rigurosa y válida, lo que confiere a la evaluación, al igual que en el punto anterior, un especial relieve.
- h) *Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor*. La idea del centro educativo como una organización relacionada con otras, a veces mediante acuerdos, contratos o alianzas, conduce a la necesidad de su consideración como realidad interdependiente. Si la relación es mutuamente beneficiosa, la capacidad para crear valor aumenta.

3.1.3. El Proyecto Redes

El modelo de evaluación que se utiliza en el Proyecto REDES trata de establecer el valor añadido de cada centro. Para lograr el mismo se controla el contexto sociocultural, así como los conocimientos iniciales del alumnado en cada una de las áreas curriculares objeto de estudio. Se realiza a lo largo de tres años lo cual permite establecer el progreso del alumnado a lo largo

de una etapa educativa, los procesos educativos y los resultados de un curso y compararlos con los de cursos anteriores.

Tiene como objetivo proporcionar a los centros información relevante y contextualizada, de forma que ellos mismos puedan analizar su situación, detectar los problemas e iniciar los cambios que consideren oportunos. Proporciona información del centro en relación a la media de los centros de su mismo contexto sociocultural y en relación con todos los centros de la red.

3.1.4. Planes de Evaluación de Centros orientados a la Mejora.

Las características principales de los Planes de Evaluación de Centros orientados a la Mejora son básicamente el punto de partida del contexto, la adaptación de la evaluación al centro, la consideración de los procesos y el análisis de los resultados.

Todo ello con el fin de ofrecer a los centros información útil que puedan utilizar como punto de partida para el desarrollo de procesos de mejora, y recabar información útil sobre el sistema educativo como referente para la mejora de las políticas que desarrolla la Administración Educativa.

3.2. *Las certificaciones de la calidad*

La preocupación por la calidad *de* y *en* la educación tiene en los últimos tiempos una manifestación peculiar y novedosa.

Al igual que en el mundo de las empresas y, en general, de cualquier organización que produzca bienes u ofrezca servicios, entre los responsables de los centros, y no sólo de los centros privados, se está extendiendo la idea de que les resulta conveniente que las evaluaciones tengan un reconocimiento externo, un reconocimiento que les haga preferibles a otros centros en un momento en que el alumnado ha disminuido sensiblemente y hay que esforzarse por mantener –fidelizar- a las familias que llevan a sus hijos al centro y por captar nuevas familias que, en su momento, puedan encomendarles a sus hijos para su educación.

La certificación es la acción llevada a cabo por una entidad reconocida como independiente de las partes interesadas, mediante la que se manifiesta que el centro o la organización educativa se ajusta a las especificaciones de calidad que manifiesta en su proyecto educativo y de gestión.

La Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) es una organización privada, independiente, sin ánimo de lucro, auspiciada y tutelada por la Administración, con arreglo a lo dispuesto por la Ley 21/1992, cuya función es coordinar y dirigir en el ámbito nacional un Sistema de Acreditación conforme a criterios y normas internacionales. La Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) es una entidad acreditada por ENAC para la certificación de sistemas de calidad ISO 9000.

Una modalidad de certificación que combina la certificación de calidad ISO 9000 con el proceso de reconocimiento a la excelencia en la gestión (EFQM) es la concesión de los Sellos de Excelencia EFQM. Se reconocen tres niveles de sello:

- a) *Nivel de Calidad Europea* (sello de bronce). Cuando en el proceso de certificación de la gestión el centro obtiene entre 200 y 400 puntos del modelo EFQM.
- b) *Nivel de Excelencia Europea* (sello de plata). Cuando el centro obtiene una certificación de su proceso de gestión entre 401 y 500 puntos.
- c) *Nivel de Excelencia Europea* (sello de oro). Cuando el centro obtiene una certificación de su gestión superior a 500 puntos del modelo EFQM.

Este planteamiento que, como hemos visto, se ha traducido desde el modelo de la EFQM en el sometimiento a evaluaciones externas destinadas al reconocimiento a través de determinados galardones o premios, ha tomado cuerpo también en las certificaciones de la calidad a través de la Norma ISO 9001.

La certificación es, por lo tanto, una actuación destinada a poner de manifiesto la conformidad, en este caso entre una organización –el centro educativo- y un modelo concreto, en este caso el de ISO, llevada a cabo por una entidad independiente, generalmente AENOR, previamente reconocida por una entidad acreditadora (ENAC). A fecha de noviembre de 2005 existen en España 165 centros o entidades educativas con certificación de calidad AENOR.

Las entidades certificadas están autorizadas para hacer uso público de tal certificación, lo que representa ante los potenciales usuarios del servicio una garantía de calidad.

Con todo es necesario hacer aquí dos importantes precisiones. La primera tiene que ver con el alcance de la certificación, y la segunda con el uso que se hace de la misma.

En el primero de los aspectos, conviene dejar constancia de que la certificación de la calidad no se refiere a la calidad de la educación, pues en ello no entran los certificadores, sino a la conformidad entre los procedimientos declarados por la organización y la realidad. La entidad certificadora no entra en cuestiones como si es mejor una evaluación formativa que sumativa, unas relaciones de competitividad o de cooperación, un trabajo individual o en equipo o si los valores recogidos en el Proyecto son los que deben estar o si, por el contrario, sobra o falta alguno.

En el segundo, y por pura cuestión de ética, la publicidad de la certificación debe hacerse de forma que quede claro el “objeto” certificado: el transporte escolar, los servicios de comedor, el proceso de matriculación... En ocasiones es frecuente que estas precisiones queden en una nota a pie de página, pudiendo creer el lector que está certificado el centro como unidad.