
Evaluación institucional: entre el rendimiento de cuentas y la mejora interna

Antonio Bolívar¹

Resumen: El artículo analiza los sistemas de rendimiento de cuentas basados en resultados en orden a la creación de un proceso de mejora efectiva dentro de las escuelas. Se hace un análisis crítico de las formas y usos que tienen en las políticas educativas actuales. Por el contrario, la autoevaluación promueve la implicación de los profesores para mejorar la calidad, pero tampoco está exenta de problemas. Se plantea, pues, las formas para conjuntarlas. La capacidad para mejorar precede a las demandas externas de rendimiento de cuentas. La evaluación interna constituye el punto de partida de la evaluación externa, proporcionando una base para comprender de modo específico el establecimiento escolar. Por su parte, el rendimiento de cuentas debe ser un proceso recíproco (*quid pro quo*): proveer con la capacidad para satisfacer las expectativas.

Palabras-clave: Rendimiento de cuentas; Mejora escolar; Auto-evaluación.

INTRODUCCIÓN

La evaluación institucional de los establecimientos educacionales ha adquirido, a partir de los ochenta, un creciente interés en las políticas educativas, llegando en determinados casos a una especie de "estado evaluador". Se ha producido, además, una globalización de la evaluación al final de siglo, con una comparación creciente de resultados

interpaíses (TIMSS o PISA, son los ejemplos más recientes). A su vez, a medida que se delega mayor autonomía a las instituciones escolares, como contrapartida se incrementa la necesidad de una evaluación periódica de los resultados obtenidos. Ya sea con propósitos de mejora interna, para transferir responsabilidades, o para dar criterios a los clientes en su elección, la evaluación institucional se ha convertido, pues, en los últimos años en un cuestión estrella. El auténtico reto actual es que lo que comenzó siendo un medio de mejora institucional no acabe siendo atrapado o colonizado por la lógica mercantil, común -por lo demás- para las políticas educativas conservadoras y las socialdemócratas.

El movimiento de reforma *basado en estándares (Standards-Based Reform)*, dentro de la presión por la mejora, entendida como incremento de los niveles de aprendizaje de los alumnos, está alcanzando el carácter de una nueva "ola" en toda la literatura y práctica anglosajonas, configurándose como la "nueva ortodoxia" del cambio educativo.

En Norteamérica lleva ya una década, donde la mayoría de sus Estados están inmersos en una carrera frenética por establecer estándares por niveles y materias, habiendo alcanzado nuevas exigencias con la ley federal *No Child Left Behind Act* ("que ningún niño se quede atrás") para que los Estados midan el "progreso anual adecuado" de los alumnos. La "nación en riesgo" del 83 (por referirme al famoso informe) ha dado lugar, veinte años después, a una cruzada por los estándares. Por su parte, en Inglaterra, además de la Oficina de Estándares para la Educación (OFSTED), ha adquirido nuevos bríos con la dirección por David Hopkins de la Unidad de "Estándares y Efectividad" del Ministerio de Educación. En fin, como se titula un reciente informe gubernamental inglés, estamos en "tiempo de estándares".

En el inveterado problema de cómo hacer gobernable la enseñanza, es decir cómo desde la política educativa se puede influir positivamente en lo que se hace en el aula superando la débil conexión, el movimiento de los estándares ha encontrado una *teoría de acción*: definir los resultados esperados, medirlos y usar los datos resultantes para influir en la enseñanza, ya sea directamente mediante la intervención de la autoridad o, como es más común, indirectamente por los incentivos o sanciones derivadas de los resultados alcanzados, por la propia administración educativa o cediéndola a los clientes. Al respecto, declara Elmore

(2000, p. 4), "se quiera o no, la reforma basada en estándares representa un cambio fundamental en la relación entre política y práctica docente". De este modo, las presiones para incrementar los resultados en el rendimiento de cuentas parecen haberse convertido actualmente, al menos para la política educativa, en la principal avenida para la reforma educativa. En muchos casos (Inglaterra, Nueva Zelanda o Chile) vinculada a una estrategia mercantil de dar criterios a los clientes para elegir centros, mediante la publicación de clasificación de los centros en "ranking".

No obstante, como mostraremos, hay razonables dudas de si la evaluación externa de los resultados (*accountability*) pueda comportar un proceso de mejora interna (MEHRENS, 1998). Por una parte, resulta discutible que la evaluación de centros, por sí misma, pueda provocar una acción coordinada del profesorado que incremente los aprendizajes de los alumnos (O'DAY, 2002). Por otra, una política evaluadora de "palos y zanahorias", como dice Darling-Hammond (2001), lleva poco lejos. En tercer lugar, Richard Elmore (2002) ha establecido el "principio de reciprocidad" en el rendimiento de cuentas, consistente en que las exigencias de consecución de estándares tienen, recíprocamente (*quid pro quo*), que corresponderse con la capacitación para lograrlos.

Las tesis que voy a defender en este artículo es, en primer lugar, que una evaluación institucional de los centros debe conjuntar:

(a) dar cuenta de la eficiencia en los recursos como de la eficacia en el logro de resultados; y (b) servir como un proceso de mejora de la propia organización. En segundo lugar, entenderemos la "evaluación institucional" como un proceso y un espacio de confluencia que debiera integrar la evaluación externa, dirigida a la eficacia y la interna o autoevaluación, más orientada a la mejora. La "evaluación institucional" supone un proceso de revisión continuo y concertado por parte de los actores concernidos, para analizar y valorar, en todo o en parte, cómo está siendo realizada la misión educativa de la escuela o de una parte de la misma, con el fin de ir reajustando al contexto, fundamentar la toma de decisiones y rendir cuentas a la sociedad. En este sentido pueden ser complementarias una evaluación externa y una autoevaluación institucional, aún cuando para que este diálogo (NEVO, 1997) pueda tener lugar, es preciso generar antes procesos de autorrevisión. De lo contrario, será poco probable que la evaluación externa pueda incidir significativamente en la mejora interna, siendo percibida como un control.

Sin embargo, en la práctica, hay serios problemas para integrarlas, además de que responden a dos concepciones de las instituciones escolares (organizaciones formales o comunidades a construir socialmente). Primando la "revisión basada en la escuela" (*school based review*), inmersa en un ciclo de mejora interna, hoy se mantiene la necesidad de conjugarla con indicado-

res de eficacia. El asunto será cómo se haga y para qué. Por eso, la metodología e instrumentos a emplear se subordinan a la cuestión previa de *para qué* queremos la evaluación del centro.

DOS GRANDES ORIENTACIONES EN LA EVALUACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES ESCOLARES

La evaluación de las organizaciones educativas se ha presentado ligada a los movimientos u "olas" que, en torno a la mejora, han recorrido últimamente las políticas e investigación sobre las escuelas que, a su vez, son subsidiarios y expresan modos de concebir las escuelas:

[a] *Eficacia, Rendimiento de cuentas o Calidad*: indicadores o estándares que las escuelas han de conseguir en el aprendizaje de los alumnos. Los movimientos de "escuelas eficaces" (con su incidencia en el "valor añadido" del establecimiento escolar) y el "rendimiento de cuentas basado en estándares" se mueven en esta línea.

[b] *Mejora de la escuela*. Con un enfoque más amplio de la mejora de la educación, pretende generar las condiciones internas de los centros (*autorrevisión*) que promuevan el propio desarrollo de la organización, acentuando la labor de trabajo conjunto.

De este modo, podemos inscribir la evaluación de la acción educativa de los

centros en dos grandes tradiciones (*School Effectiveness* y *School Improvement*): una, más al servicio de la administración educativa, que busca -mediante la eficacia- el control de los resultados; otra, basada en la mejora de los procesos organizativos del profesorado. A su vez, la primera, crecientemente, se está poniendo al servicio de los clientes, proporcionando elementos para la elección de centros (*choice schools*), en una lógica de mercado. La evaluación de las escuelas se encuentra, pues, encallada entre una orientación a la mejora interna o convertirse en un medio de control que, al establecer "ranking" entre los centros, pretende incrementar la calidad, contribuyendo a agravar las desigualdades entre escuelas. Por su parte, la autoevaluación, dentro de una *gestión basada en la escuela*, es un dispositivo para aprender en los procesos de planificación y toma de decisiones, promoviendo el propio desarrollo de la organización. Su punto débil es que exige el compromiso y apropiación de los implicados (BOLÍVAR, 1996).

Se pueden distinguir, entonces, dos grandes tipos de evaluación institucional, dependiendo de quienes y desde qué perspectiva la realizan (BONAMI, 2005): (1) *evaluación externa*: realizada por agentes externos, normalmente con metodología cuantitativa, para ver el grado de implementación del currículum o, más comúnmente, controlar los resultados o rendimientos; y (2) *autoevaluación institucional*: realizada por los que están

trabajando en la institución, con estrategias basadas en la movilización del personal para el desarrollo organizativo de las escuelas. La primera suele regirse por una lógica de fidelidad (en qué grado consiguen los resultados fijados en estándares o competencias), normalmente en términos cuantitativos; mientras que la segunda se dirige preferentemente a autodiagnosticar los elementos disfuncionales y necesidades, como paso previo para la mejora escolar. Como dicen Marchesi; Martín (1999, p.7-8):

En el primer caso, el objetivo de la evaluación es conocer el funcionamiento de los centros docentes para comprobar si cumplen los objetivos establecidos. De esta forma la administración puede detectar los problemas más importantes y adoptar las decisiones que se consideren oportunas. (...) En el otro polo se sitúa el compromiso y el progreso de la escuela, que se basan en la participación voluntaria de los centros, en el compromiso de los profesores y en el acuerdo de la comunidad educativa. Los sistemas habituales que se utilizan son la autoevaluación y la evaluación interna, si bien pueden completarse con algún tipo de evaluación externa.

Cuando se entiende que el centro escolar da lugar a unos resultados determinados, que pueden ser externamente regulados, en este caso la evaluación será más bien técnica que participativa. Se primarán los instrumentos elaborados por expertos, con sus correspondientes variables o indicadores, que permitan situar a unos centros en comparación con otros, o -en

cualquier caso- diagnosticar la mejora producida. De este modo, se pretende evitar los prejuicios propios de la subjetividad de los actores. Desde esta perspectiva, se reprocha al modelo participativo de autoevaluación justo su virtualidad. Desde un enfoque técnico la mejora ha de asentarse sobre la medida "objetiva" de variables (de entrada, proceso y salida).

Como observan Jean-Louis Derouet e Ives Dutercq (1996), no se trata sólo de un enfoque cuantitativo vs. cualitativo, sino que responde a una divergencia epistemológica más fundamental. La evaluación de la eficacia de un centro escolar presupone "que el centro existe como realidad social, y que es lo suficientemente importante como para influir en los resultados de los alumnos". Pero es presuponer demasiado que sea una realidad ya dada, de la que pueda hacerse una foto fija. Frente a este enfoque, la autoevaluación entiende que el centro como unidad social debe ser construida, antes de concluir en sus efectos. Desde esta perspectiva, como un tanto enfáticamente ha dicho Gather Thurler (1994), "la eficacia de un centro no se mide: se construye, se negocia, se practica y se vive".

En definitiva, la doble perspectiva de la evaluación de escuelas responde, en último extremo, a una orientación para evaluar *resultados* y otra, dirigida a la *mejora* interna (DEMAILLY et al., 1998). La primera se ha implementado, principal-

mente, como rendimiento de cuentas o responsabilización. Si bien los servicios públicos deben ser evaluados, también, en los últimos tiempos, a partir de las experiencias inglesa y norteamericana, dicha evaluación se está subordinando a una lógica mercantil. Por su parte, una evaluación orientada hacia la mejora exige o presupone el compromiso de los propios implicados para iniciar un proceso evaluativo como estrategia para incidir sobre la calidad de los procesos y resultados.

Se puede argumentar, contra la lógica gerencialista, que las *evaluaciones* externas de las instituciones escolares son necesarias tanto para asegurar la equidad de los ciudadanos en la educación, acentuada cuando los establecimientos educacionales gocen de un grado mayor de descentralización y autonomía, como para aportar los recursos y apoyos necesarios a aquellas escuelas que no estén ofreciendo un entorno educativo parecido a otros (públicos o privados) o para compensar en la medida de lo posible las desigualdades sociales. Desarrollar y evaluar el currículum de modo autónomo, al depender de cada contexto social, puede conllevar problemas de justicia y equidad (por ejemplo, incremento de diferencias) entre los escuelas o servir a intereses particulares no defendibles con unas mínimas pretensiones de generalizabilidad, que puede corregir una evaluación externa bien empleada.

El asunto es cómo combinar un sistema

de rendimiento de cuentas externo, que inevitablemente tiende a una uniformidad (y, por tanto, que todas las escuelas deben alcanzar los mismos niveles de consecución de sus alumnos), con la variabilidad y particularidad de cada escuela. Superar esta tensión es difícil, pero -pensamos- ello no puede ser excusa para rechazar cualquier tipo de evaluación externa. Se puede lograr establecer estándares, "sin estandarización", como dice Darling-Hammond, y contamos con realizaciones prácticas en esta línea. Para que una reforma "basada en estándares" pueda contribuir a la mejora, no puede limitarse a establecerlos y evaluar, pues la mejora es un proceso que exige un apoyo sostenido en el tiempo.

RENDIMIENTO DE CUENTAS Y ESTABLECIMIENTO DE ESTÁNDARES

Si "accountable", en general, significa ser requerido para "responder" ante alguien (empresa o clientes) de haber cumplido los mandatos o metas encomendadas, en educación ha llegado a extenderse el término *accountability* como "rendimiento de cuentas" o resultados, mediante una evaluación externa de centros y profesorado, normalmente por tests de resultados de los alumnos. Diversos analistas (ADAMS; KIRST, 1999; FIRESTONE, 2003; DARLING-HAMMOND, 2004) distinguen entre sistemas de rendimiento de cuentas burocráticos, legales, profesionales, políticos, morales o de mercado. En su forma más

habitual, suponen evaluar y clasificar los centros educativos, mediante "ranking" basados en los niveles de consecución de los alumnos y otros indicadores, publicar los informes y proporcionar recompensas o sanciones a las escuelas, en función de su mejora a lo largo del tiempo.

Los *estándares* se refieren a los criterios específicos de lo que se espera que los estudiantes aprendan o sean capaces de hacer. Normalmente tienen dos formas de expresión en el currículum:

a) estándares de *contenido u objetivos*, que determinan lo que en cada área o materia deben los alumnos conocer o saber hacer (*content standards*);

b) estándares de rendimiento (*performance standards*), que especifican cómo deberían demostrar su competencia según niveles de aprendizaje esperados, evaluando el grado en que dominan dichos contenidos.

En ambos casos se determinan los criterios e indicadores para medir los niveles de consecución de los estudiantes. Cada estándar debe incluir: categorías de rendimiento, descriptores, ejemplos en cada categoría, y reglas de decisión que orienten a los profesores para determinar cuándo un alumno ha superado cada categoría (LINN, 2000; BAKER; LINN, 2002). Una vez diseñados los currículos, estructurados en torno a los estándares e indicadores de rendimiento, la *enseñanza basada en estándares* se diri-

ge a lo que los alumnos deben aprender en clase para su dominio. Para ello los profesores deben tener una idea clara de lo que significa cada estándar, de cómo es evaluado, y de cómo guiar al alumno para conseguir su dominio.

En la tradición europea, sin embargo, se prefiere hablar mejor de "*competencias*" como capacidad de los alumnos de movilizar recursos (saberes, capacidades y otros) para actuar eficientemente en un tipo de contexto, que se revela por una actividad compleja puesta en obra en un tipo de contexto particular con un cierto grado de maestría (PERRENOUD, 2003). Así, Eurydice (2000) ha publicado un amplio informe donde se analizan las competencias claves en la enseñanza general obligatoria o, más ampliamente, el proyecto DeSeCo de la OCDE sobre definición y selección de competencias clave (RYCHEN; SALGANIK, 2004). Si en otros tiempos estaba reservada al ámbito de la formación profesional, actualmente los distintos gobiernos están definiendo dichas competencias básicas en cada nivel de la escolaridad, para su evaluación posterior, como medio para garantizar una educación de calidad para todos.

Desde hace décadas, los teóricos de la organización escolar han descrito que las escuelas son organizaciones "débilmente acopladas", por lo que el trabajo técnico de la escuela (enseñanza y aprendizaje) está sólo débilmente ligado a las estructuras administrativas. Cada profesor desarrolla

de modo aislado su trabajo en el espacio sagrado de su clase, al tiempo que la propia autonomía profesional, impiden - en gran medida - el cambio de las prácticas docentes que puedan promover las administraciones educativas desde instancias externas. Recuerda Elmore (2000, p.5-6) que la débil articulación significa que

El "núcleo técnico" de la educación -las decisiones detalladas sobre qué enseñar en un tiempo dado, cómo enseñarlo, qué aprendizajes esperar de los alumnos, cómo agruparlos en las aulas para enseñarles, qué se les debería exigir para que demuestren sus conocimientos y, sobre todo, cómo debería evaluarse su aprendizaje - reside en las aulas individuales, no en la organización que las envuelve.

Como resultado, el núcleo de la enseñanza es extremadamente resistente a la influencia externas para cambiar. La reforma basada en estándares pretende atacar este punto: presionar desde fuera en formas que afecten a lo que cada uno enseña en su aula y conjuntamente en el centro, forzando a mejorar la práctica educativa. Los profesores deben, pues, esforzarse en el aula para conseguir las metas fijadas a nivel estatal en los alumnos, dando cuenta de ello a nivel de centro. Cada centro tiene autonomía para desarrollar el currículum, pero -mediante el rendimiento de cuentas del centro (*accountability*)- deberá preocuparse por conseguir los estándares establecidos. Es el nuevo modo (re)centralizador de presionar políticamente, determinando los que los

estudiantes deben aprender y dominar, sujeto a evaluación externa. De este modo, las presiones para incrementar los resultados se han convertido actualmente en la principal avenida para la reforma educativa.

CRÍTICAS Y ALTERNATIVAS A LAS EVALUACIONES EXTERNAS POR ESTÁNDARES

Las evaluaciones por rendimiento son ampliamente discutibles, dado que, a pesar de las precauciones, tratan a todos los centros educativos por igual, al margen de la extracción social de su alumnado. En particular, las escuelas con bajo rendimiento, que son las que nos deben primariamente importar, no mejoraran por clasificarlas como de bajo nivel, justamente porque carecen de capacidades para hacerlo mejor y, además, porque llegar a niveles aceptables será fruto de un proceso (largo) de desarrollo. Por eso, pretender superar el "gap" entre evaluación y mejora, sólo puede provenir de que el profesorado y los centros tengan las capacidades oportunas; por lo que más que evaluar el rendimiento de los centros, prioritariamente se deberá invertir en los recursos del centro escolar (entre los que se encuentra, en primer lugar, la capacitación profesional de su profesorado). La construcción de capacidades es, pues, la "missing piece" de la reforma basada en estándares. Como titulábamos un trabajo nuestro anterior, al hilo de un comentario al texto de Elmore

(2002), "si quiere mejorar las escuelas, preocúpese por capacitarlas" (BOLÍVAR, 2003b).

Una evaluación de centros, como estrategia de reforma basada en estándares, es insuficiente por sí sola. En estos casos, argumentan Leithwood y Earl (2000), aparte de no ser ética, distrae a los estudiantes del mejor aprendizaje y a los profesores de la mejor enseñanza, para concentrar a ambos en lo que piden en las pruebas. Si bien puede ser un primer paso, paralelamente se requiere desarrollar procesos de mejora que posibiliten que los centros puedan responder a los estándares establecidos. Por sí misma no crea incentivos de mejora, es más -"culpabilizando a las víctimas" por el fracaso- puede incrementar la desmoralización del profesorado que trabaja en aquellos centros, clasificados bajos. A lo sumo, suele provocar una subordinación de la enseñanza ("enseñar para el examen: *teach to the test*") a los estándares determinados y medidos en las evaluaciones externas.

El rendimiento de cuentas tiene una deficiente teoría de la acción, que no se corresponde con lo que sabemos sobre cómo promover la mejora. En efecto, proporcionar evidencias del rendimiento de los alumnos, unido con recompensas y castigos por altos o bajos rendimientos, no estimulará a las escuelas y a los sistemas escolares a centrarse en hacer lo que sea necesario para mejorar el aprendizaje. Tres problemas, al menos, hay aquí

(ELMORE, 2002): los centros no suelen saber lo correcto que hay que hacer para mejorar, para lo que se requiere capacitarlos; en segundo lugar, no hay teoría psicológica que apoye que la motivación para hacerlo mejor provenga de sanciones y premios; en tercer lugar, en el caso de los centros peor situados no se les puede exigir que consigan, de pronto, niveles superiores, pues la mejora es un proceso de desarrollo que procede por estadios, no algo lineal.

El argumento de que la introducción de mecanismos competitivos por la evaluación por estándares inducirá a proveer una mayor calidad en la educación no tiene una confirmación empírica general. En muchos casos su fin es la publicación de los resultados, sin adoptar las medidas subsiguientes oportunas. Siendo insuficiente la investigación, por ejemplo, en Nueva Zelanda la competencia, tal como la perciben los profesores, ha generado efectos negativos sobre la calidad del aprendizaje de los estudiantes y en otros aspectos de la escuela (LADD; FISKE, 2003). Por su parte Hargreaves (2003, p.100) muestra, al describir escuelas (Nueva York, Ontario) sometidas a la *reforma basada en estándares*, cómo en la vida de los centros éstos han degenerado en una estandarización, que premia a los mejores y degrada o culpabiliza a los centros situados en zonas marginales:

[...] es irrelevante para las escuelas que obtienen mejores resultados, a la vez que aumenta la exclusión de aquellos centros

y estudiantes que obtienen peores resultados, que encuentran los estándares desesperadamente fuera de su alcance.

En esta situación, se reclama, rediseñar los sistemas de rendimiento de cuentas (FURHMAN, 2003; FURHMAN; ELMORE, 2004) en modos que hagan frente (y resuelvan) los problemas planteados. No ya sólo que tengan que satisfacer -a su vez- determinadas condiciones o estándares (BAKER; LINN, 2002) para conseguir una validez interna y social, sino en los propios usos que se les están dando (SIROTNIK 2004, SPILLANE, 2004). Richard Elmore (2002) establece el "principio de reciprocidad" en el rendimiento de cuentas, consistente en que las exigencias de consecución de estándares tienen, recíprocamente (*quid pro quo*), que corresponderse con la capacitación para lograrlos. Establecer un control de niveles de consecución exige, del otro lado, poner los medios, recursos e incentivos que hagan posible la mejora. Por eso, la presión actual por la "accountability", situada en sus justos términos, como hace Elmore (2002, p.5), exige que el sistema educativo proporcione la capacidad necesaria para responder a dichas demandas:

A fin de que la gente en las escuelas pueda responder a las presiones externas para el rendimiento de cuentas (*accountability*), tienen que aprender a hacer su trabajo de modo diferente y a reconstruir la organización de las escuelas de otros modos distintos de hacer el trabajo. Si el público y los políticos quieren incrementar la

atención sobre la calidad académica y resultados, el *quid pro quo* es invertir en el conocimiento y las destrezas necesarias para producirlo. Si los educadores quieren legitimidad, propósitos y credibilidad para su trabajo, el *quid pro quo* es aprender a hacer de modo diferente su trabajo y aceptar un nuevo modelo de rendimiento de cuentas.

Hace ya unos años, de modo similar, David Nevo (1997, p.192) estableció el principio de que

[...] nadie tiene autoridad para evaluar si no está preparado para compartir la responsabilidad de las consecuencias de su evaluación, ni nadie debería utilizar la evaluación si no es parte de la misma.

Este gran principio, en términos prácticos, se opone a que se hagan evaluaciones externas si, paralelamente, no se hacen responsables de aportar los medios y capacidades para afrontar los resultados. La responsabilidad recíproca de Elmore tiene su expresión aquí como un diálogo clarificador y constructivo entre las distintas partes implicadas en la mejora de los centros docentes. La evaluación de centros requiere, paralelamente, desarrollar procesos de mejora que capaciten a los centros para responder a los estándares establecidos.

Una política de reforma basada en estándares no se sostiene, pues, si no conlleva crear capacidades en los centros (MASSELL, 2000). Tal como están diseñados los centros, dice Elmore (2002), no están preparados para responder a las

presiones de rendimiento por estándares y rendimiento de cuentas, por lo que -si no se actúa con otras medidas- puede poner en peligro el futuro de la educación pública. En efecto, para responder a dichas presiones, las escuelas deben comprometerse en un procesos sistemáticos de mejora continua de la práctica educativa, para poner el foco en los aprendizajes de los alumnos. Al entender que la unidad de evaluación es la escuela, se está presuponiendo que todos los individuos actúan de modo conjunto y que la publicación de rendimiento de cuentas motivará, en igual medida, a todo el colectivo. Pero las escuelas son, ahora mismo, colecciones de individuos.

Como hemos defendido recientemente (BOLÍVAR, 2004), si bien la evaluación de escuelas por estándares puede ser un medio para garantizar el "derecho de aprender" de todos (DARLING-HAMMOND, 2001), para que así fuera debe cumplir un conjunto de condiciones: a) versar sobre contenidos y capacidades entendidas en sentido amplio, no limitadas a conocimientos en matemáticas o lengua; b) tener en cuenta el contexto de cada escuela ("estándares sin estandarización"); c) en lugar de orientarse a clasificar escuelas para provocar la competencia o dar criterios de elección a las familias, hacer un diagnóstico para apoyar a aquellos que no los consiguen; d) seguir el principio de reciprocidad: a los niveles de exigencia se deben, paralelamente, poner los medios

(humanos, materiales y actuaciones sociales) que les permitan conseguirlos.

Mientras se rediseñan las escuelas y la labor docente para que obtengan mejores resultados, quedan dos prácticas directas de mejora: incidir en los modos como los profesores enseñan y los alumnos aprenden, así como crear comunidades profesionales de aprendizaje. La primera es, al fin y al cabo, el núcleo del trabajo docente. Es verdad que deba ser rodeada por otros círculos que lo apoyen, pero de poco valdrá si, al final, no tiene su impacto en lo que se hace en el aula. La segunda alternativa al individualismo de la política competitiva intercentros por alcanzar estándares de rendimiento o conseguir clientes es crear comunidad profesional de docentes que trabajan conjuntamente, lo que exige unas condiciones organizativas y laborales que refuercen las oportunidades para aprender unos de otros.

Una concepción ampliada del rendimiento de cuentas nos lleva a qué acciones puedan dar lugar a una mayor calidad e incrementar los niveles de aprendizaje de los alumnos. En lugar, pues, de usar los resultados de la evaluación por estándares para castigar a centros, alumnos o profesorado, se emplean como un índice de a dónde hay que apoyar justamente para que todos los alumnos puedan conseguir dichos estándares. En igual medida conviene dirigirse a los cambios organizativos que posibiliten un

mayor aprendizaje del profesorado y de los estudiantes. Un rendimiento de cuentas genuino, pues, ocurre cuando hay formas establecidas para proveer una mejor educación, al tiempo que modos de intervención en aquellos casos en que no sucede. Los datos de evaluación de centros son, sin duda, necesarios, en la medida que proporcionan información tanto de lo que están consiguiendo los alumnos y de cómo la escuela lo está sirviendo. Pero los datos son sólo parte de un proceso que debiera ser más global. Quedarse sólo en ellos no sería un rendimiento de cuentas recíproco. La política educativa no evaluación de centros no puede comenzar y acabar con los test. Al contrario, los resultados han de ser puntos de partida para la toma de decisiones.

El rendimiento de cuentas por evaluación de resultados de los centros si bien puede ser una vía para provocar la mejora, actualmente -como se ha visto- es un terreno "minado", sujeto a múltiples peligros. Si su no existencia es un remedio peor que la enfermedad, hay que exigir que los centros no pueden ser responsables hasta tanto no tengan, además de medios y recursos, capacidad organizativa, para hacerlo. Mientras tanto, es mejor -como llevamos tiempo haciendo- primar una concepción y práctica de la autoevaluación para la mejora interna, lo que no puede suponer renunciar a ver sus dificultades e insuficiencias.

AUTOEVALUACIÓN INSTITUCIONAL

Entendemos la autoevaluación como un proceso iniciado en el centro escolar, llevado a cabo por el profesorado y personal de la escuela, en el que se examina y diagnostica, recogiendo de modo sistemático información, el estado de la escuela (puntos fuertes y necesidades), con el propósito de encontrar respuestas a problemas de la escuela y a sus posibilidades de mejora. Una autoevaluación institucional, como desarrollo organizativo, se orienta y cifra más en el diagnóstico de la situación e identificación de necesidades que en una fase final del proceso. En función de una problemática, dentro de un proyecto de escuela, los actores se movilizan para diagnosticarla, encontrar recursos y formación que contribuyan a su resolución, en especial la mejora de la calidad de la educación ofrecida.

Dentro de una estrategia de mejora se intenta un cambio sistemático de los procesos internos de la escuela en orden a incrementar los resultados y la acción educativa. Es una oportunidad para reconstruir sus modos de ver sobre lo que está ocurriendo en las instituciones escolares y, como tal, uno de los modos privilegiados para incrementar el desarrollo profesional y, consecuentemente, la capacidad de la escuela para cambiar (GAIRÍN, 2002). De ahí que haya sido empleado y propuesto por casi todas las tradiciones de mejora, aun cuando tengan distintos signo ideológico: organizaciones

que aprenden, calidad de gestión, investigación-acción, mejora de la escuela, desarrollo organizacional etc.

Los propósitos de una autoevaluación son conjuntamente: (a) mejorar la *capacidad de la organización* (relaciones sociales entre los miembros, clima y cultura organizativa, capacidad de respuesta frente a presiones externas o demandas internas); y (b) *mejorar la enseñanza y el aprendizaje* (desarrollo y competencia profesional del profesorado, eficacia de la escuela, incremento del aprendizaje de los alumnos). Esto exige tanto unas asunciones de partida como de unas estrategias para llevarla a cabo (KYRIAKIDES; CAMPBELL, 2004).

Son condiciones necesarias para la autoevaluación ir configurando el establecimiento escolar como una organización que aprende o comunidad profesional, que incluye -entre otros- estos componentes: a) *normas y valores compartidos* en torno a los propósitos de la escuela; b) centrada que el *aprendizaje de los estudiantes* y en el desarrollo profesional del profesorado; c) *oportunidades para compartir la práctica*, por lo que ésta deja de ser privada con oportunidades para trabajar en grupo; d) compromiso por obtener *evidencias empíricas* sobre el estado de la escuela, para hacerla más efectiva; e) *relaciones cooperativas* que posibiliten tanto un apoyo mutuo como un aprendizaje de la organización; f) *toma de*

decisiones consensuadas, por lo que el poder y el liderazgo está distribuido entre los miembros. Dado que los centros escolares -en general- no son organizaciones que aprenden, ni están vertebrados como comunidades profesionales, es algo a construir (BOLÍVAR, 2000).

Después de la constatación en los setenta del fracaso a nivel local de las reformas gerenciadas desde fuera, la *escuela como organización* se constituye en la unidad primaria del cambio y, dentro de este marco, la autoevaluación el motor del desarrollo y la mejora. Desde estas coordenadas la mejora de los aprendizajes de los alumnos, que es la misión última que justifica la experiencia escolar, se hace depender de la labor conjunta de toda la escuela. Por eso, la autoevaluación institucional está inscrita en un proceso más amplio de reconstrucción cultural de la escuela y de los modos de trabajar de los profesores. Para no reducirla a una cuestión técnica, requiere planificar conjuntamente acciones de desarrollo de la escuela, en las que hay que legitimar, justificar y consensuar las opciones de mejora que se van a tomar. Como proceso de trabajo colegiado, es necesario *planificar la autoevaluación*, es decir consensuar y entenderse sobre el plan de trabajo que se va a seguir (tiempos, espacios, responsabilidades).

Una autoevaluación requiere generar condiciones internas que incrementen la capacidad del establecimiento educativo

para desarrollar iniciativas de mejora, sin renunciar a apoyos externos. En primer lugar, la literatura sobre las experiencias de autoevaluación señala (KYRIAKIDES; CAMPBELL, 2004) que es preciso, en primer lugar, *establecer un consenso y clarificar* para qué se quiere entrar en un proceso de autorrevisión y mejora, al tiempo que crear un clima de colaboración, constituyendo una *comunidad profesional de aprendizaje*. No puede iniciarse un proceso de autoevaluación, con garantías de éxito, si la mayor parte del profesorado, liderado por del equipo directivo, no está comprometido en la mejora de la escuela. A la vez, para las dificultades que puedan presentarse, se precisa del apoyo de asesores u otros agentes del cambio.

La escuela debe tener un *marco* para la mejora, compuesto por algunos de estos elementos: tener un *foco claro y unificado* para su trabajo de mejora; recoger y contar con datos sobre los niveles de consecución, centrarse en las estrategias de enseñanza más adecuadas para satisfacer las necesidades diversas del alumnado. De acuerdo con las lecciones aprendidas, se precisa un enfoque sistemático en la recogida y análisis de información, una planificación abierta y evolutiva, con la participación de todos los implicados. Sin una visión compartida del futuro de la escuela, un liderazgo transformativo y grupos de apoyo interno y externo, no es fácil que prosperen las iniciativas de mejora.

Iniciar el "viaje de la mejora escolar", por recoger la metáfora de Ainscow, Hopkins *et al* (2001), conlleva recorrer una serie de pasos, variables según las diversas experiencias o enfoques, pero que -en conjunto- constan de: partir de diagnos-

ticar dónde estamos ahora, una visión de a dónde quisiéramos estar o llegar, planificar un curso de acción y qué se deba hacer para conseguirlo, y -finalmente- en una perspectiva estratégica a largo plazo, a dónde iremos después (Quadro 1).

QUADRO 1: Fases del viaje de la mejora escolar

| Fases del viaje de la mejora escolar | Tareas clave |
|--|--|
| ¿Dónde estamos ahora?, ¿cómo de bien lo estamos haciendo? ¿Cómo lo conocemos? | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Diagnóstico organizacional: puntos fuerte y necesitados de mejora</i> - <i>Recogida y análisis de datos</i> - <i>Identificar áreas con logros y necesitadas de mejora</i> |
| ¿Dónde quisiéramos estar?, ¿cómo de bien quisiéramos estar? | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Debatir la "visión" de la escuela</i> - <i>Identificar prioridades de mejora</i> |
| ¿Cómo llegaremos hasta allí? | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Planificar las acciones de mejora</i> - <i>Medios y recursos (internos y externos)</i> - <i>Acciones a desarrollar</i> |
| ¿Qué debemos hacer para conseguirlo? Hacer que suceda | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Mantener vivo el impulso del proyecto</i> - <i>Revisar frecuentemente el progreso conseguido</i> |
| ¿A dónde iremos después? | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Pasar de un ciclo de mejora a otro</i> - <i>Establecer una estructura que, de modo sostenido, facilite los procesos de mejora</i> |

La autoevaluación, como revisión interna basada en la escuela, está inmersa en el proceso de desarrollo de la organización, como actitud permanente del grupo o institución por supervisar y valorar lo que se está haciendo. Una primera fase de autorrevisión es el *diagnóstico organizativo inicial* del establecimiento (detectar puntos fuertes y necesidades o puntos susceptibles de mejora) que, una vez sea compartido por el grupo, debe inducir a establecer planes para la acción. La autoevaluación va inmersa en "espiral" en el propio proceso de desarrollo (evaluación *como mejora*), donde se va revisando y recogiendo información colegiadamente sobre la

puesta en marcha de los planes de acción, qué va pasando, de qué forma y por qué, identificando problemas y necesidades, revisando y planificando sucesivamente lo que se ha hecho o se debiera/acuerda hacer.

La recogida sistemática de datos y su análisis no tiene otro sentido que emplearla para la mejora del centro. Por eso, el diagnóstico pretende formarse una imagen válida de las necesidades y problemas de una escuela como organización como base para la acción. Una de las condiciones, para que así pueda suceder, es que todos los datos recogidos y procedentes de diversas fuentes sean exa-

minados y analizados por la propia escuela. En otro lugar (BOLÍVAR, 2003a) hemos expuesto un modelo de proceso, en que de la *revisión y diagnóstico del estado actual del funcionamiento del centro escolar*, se emprenden acciones de mejora en aquellos aspectos que se consideren prioritarios. En este marco de trabajo, como forma habitual de trabajo, se parte consensuando un "mapa" de logros y necesidades, fruto del autodiagnóstico o "chequeo" de la situación del centro, en un compromiso por revisar, concretar y sistematizar nuestras ideas educativas, de modo continuo y en espiral, en un plan de acción. Se trata de un esfuerzo por sistematizar y concretar nuestras ideas educativas en un plan de acción. Como tal requiere el compromiso de todos o una mayoría de los miembros para analizar reflexiva y cooperativamente donde se está, por qué y cómo se ha llegado, valorar los logros y necesidades y determinar qué cosas podemos ir haciendo mejor dentro de lo posible: ¿cómo van las cosas en el centro?, ¿qué va funcionando aceptablemente?, ¿qué cosas necesitarían mejora? ¿estamos haciendo lo que querríamos hacer? etc.

Determinado y consensuado un ámbito de mejora (contenido) se pasaría a movilizar recursos (internos y/o externos) que contribuyan a su resolución, en una búsqueda de soluciones (ideas, métodos o recursos materiales). Normalmente para que una escuela o un grupo de profesores sea capaz de hacer frente a sus ámbitos de mejora, y -sobre todo- para que su

fundamentación sea relevante y legítima, deben verse potenciados por nuevos marcos o ideas pedagógicas, formas de trabajo, etc. La elaboración de planes pedagógicos para la acción supone planificar conjuntamente tanto (a) los procesos de trabajo conjunto que se van a hacer durante la puesta en práctica, como (b) los aspectos de enseñanza-aprendizaje con el alumnado en los que se van a focalizar. Esta planificación se entiende como un proceso que se sitúa en la reconstrucción de la acción desde su pasado (qué se ha hecho hasta ahora), presente (qué se hace actualmente) y futuro (qué se va a hacer) por parte de los profesores; y que, a su vez, debe quedar abierto a otros desarrollos subsiguientes: puesta en práctica, seguimiento y evaluación, toma de decisiones encaminadas a su progresiva institucionalización.

Finalmente, la autoevaluación no puede quedar como la tarea de un año, sino como un dispositivo de la capacidad para el cambio que el establecimiento escolar ha adquirido; por lo que para que se mantengan y sea sostenible se requiere los apoyos, incentivos y capacidades a lo largo del tiempo.

¿QUÉ HA DADO DE SÍ LA AUTOEVALUACIÓN?

La autoevaluación no está exenta de problemas, ni es una panacea. En primer lugar, es una expectativa poco realista creer que va a institucionalizarse en la

mayoría de las escuelas, provocando por sí misma una mejora institucional de la acción educativa. Calhoun; Joyce (1998, p. 1293) calculaban que

[...] sólo sobre un diez por ciento de las escuelas han tenido capacidad para generar iniciativas que hayan cambiado sustantivamente las dimensiones curricular, instructiva y tecnológica de la escuela.

El sistema escolar en su conjunto se caracteriza por una débil autoevaluación institucional, con escasos centros que cuenten con procesos sistemáticos de dar cuenta de lo que hacen como base de una mejora sostenida. Por su parte, Meuret; Morlat-Aubriet (2001, 2003), en una evaluación de lo que han dado de sí los procesos de autoevaluación en 100 centros escolares europeos, dentro de un Proyecto piloto sobre mejora de la calidad de la enseñanza escolar, señalan que si bien todos los centros y profesorado prefieren la autoevaluación a la evaluación externa, a la hora de valorar los efectos sólo la mitad reconoce que -de hecho- ha mejorado la enseñanza.

Estamos en un momento de *reconceptualización crítica* de lo que ha dado de sí el movimiento de mejora, donde se inscribe una de las tradiciones más relevantes de la autoevaluación (*School Based Review*). Esto ha motivado -por una parte- el acercamiento, cuando no conjunción, con la orientación de "eficacia escolar", eso sí debidamente reformulada por la propia "mejora"; por

otra, a poner en primer plano el incremento de los niveles de aprendizaje de los alumnos o el "valor añadido" proporcionado por el centro. Así de la *School Based Review*, como estrategia identificadora del movimiento *School Improvement*, dice ahora Hopkins (HOPKINS; LAGERWEIJ, 1997) que, si bien ha servido para que la escuela identificase prioridades para un desarrollo futuro, su repercusión en la eficacia escolar ha sido muy limitada, al no entrar en cómo implementar el desarrollo de cambios selectivos en un período dado de tiempo.

A mitad de los noventa comienzan crecientes síntomas de que dicha labor conjunta no está incidiendo -como se esperaba- suficientemente en el aprendizaje de los alumnos. Las iniciativas desde la propia escuela no son, en cualquier caso, una panacea. Si ya no se puede, definitivamente, confiar en iniciativas centrales, tampoco las "bottom-up", por sí mismas, nos llevan lejos. Es mejor, se dice ahora, dentro de lo que ha dado en llamarse "tercera ola" centrarse en aquellas variables *próximas al aula*, que son las que pueden conducir a la implementación efectiva, pues -en último extremo- es "lo que los profesores hacen en clase lo que marca la diferencia en los resultados de aprendizaje de los alumnos" (HARRIS; HOPKINS, 1999, p. 258).

Así, un tanto radicalmente, Hopkins (HOPKINS; LAGERWEIJ, 1997, p.89) señala que todas las estrategias a nivel de escuela empleadas deben ser

sometidas a la pregunta crucial: "¿qué relación existe entre estas estrategias y los resultados de los alumnos?"; para responder que, si bien pueden ser condiciones necesarias o crear un contexto para mejorar el currículum o la enseñanza, no son suficientes, pues "por sí solas tienen poco impacto directo en el progreso de los alumnos". Para que esto último suceda, deben integrarse o generar modificaciones específicas del currículum o de la enseñanza, señala. En esta dirección concluye, de cara al futuro,

[...] la segunda sugerencia es volver a centrar la discusión sobre la innovación y la reforma en los resultados de los alumnos. Si no se hace esto, todo el debate sobre el cambio educativo, la mejora de la escuela y la igualdad social seguirá siendo ideológico, semántico e inútil (HOPKINS; LAGERWEIJ, 1997, p.100).

Es un tanto fuerte y discutible, pudiendo pensar si está cediendo a lo que es la política neoliberal en su país y retomando aires gerencialistas, antes abandonados.

Así pues, numerosas evidencias sugieren que el control por la escuela del proceso de cambio no necesariamente afecta o ha tenido el deseable impacto en los niveles de consecución de los alumnos ni en la calidad educativa ofrecida. Muchas veces quedan empantanados, eluden cambios sustantivos en el plano didáctico o sólo modifican las estructuras de gobierno y modos de trabajo. Maximizar la mezcla productiva entre responsabilidad y rendimiento de cuentas con el desarrollo

e iniciativas de abajo parece ser clave. Como señala Darling-Hammond (2001, p.289) es necesario, en esta tercera ola,

[...] desarrollar políticas que mantengan el frágil equilibrio entre los estándares externos que estimulen la mejora y la autonomía escolar que constituya el motor del cambio interno.

Cuando lo que está en juego es garantizar el derecho de aprender de todos los alumnos, no puede ser dejado a lo que cada centro determine, aún cuando sin su compromiso e implicación se irá poco lejos.

Además, desde otra perspectiva, en los últimos años, con motivo de propuestas de "gestión basada en la escuela" y reestructuración escolar, nos hemos vuelto más críticos con la autorrevisión basada en la escuela. Desde una filosofía de la sospecha, se ha cuestionado si la idea de la escuela como unidad de cambio, con unos procesos autoevaluativos, no fuera sino una nueva "tecnología del yo", que transfiere al propio centro el control que antes era ejercido - con escasos resultados- externamente. La autorrevisión sería un modo sutil de interiorizar el control externo. El asesor o consultor externo ejercería el papel de moralista/psiquiatra que trata de encauzar al orden razonable a la organización.

La evaluación de los centros deberá conjuntar una dimensión orientada a un diagnóstico de *resultados* con el propósito de que -a su vez- pueda servir para

promover procesos de *mejora interna*. Por eso, las consecuencias de un proceso de evaluación, bien situado y realizado, son - en primer lugar- la mejora; en segundo, rendir cuentas de la labor desarrollada y rendimientos alcanzados, y -más ampliamente- proporcionar información al personal de la escuela y a la sociedad. Como señala David Nevo (1998, p.90), una evaluación debe ser constructiva y útil,

[...] si bien la idea de que la evaluación formativa es una alternativa a la evaluación sumativa puede ser un pretexto para rehuir las exigencias de responsabilización. [...] una evaluación también debería ayudar a la escuela a demostrar sus méritos ante las autoridades educativas, los padres y el público en general.

Otras consecuencias colaterales, no por ello menos relevantes, son: contribuir a generar una *cultura de evaluación* tanto en los modos y procesos de llevarla a cabo como en ir asumiendo la responsabilidad de los resultados ante la sociedad, ir perfeccionando y apropiando los instrumentos de evaluación etc. Orientada a la mejora interna, es un medio para capacitar al propio centro para hacer sus opciones de mejora, construyendo condiciones y procesos que permitan innovar y ser expresión de su autonomía.

CONJUGAR FORMAS DE EVALUACIÓN PARA LA MEJORA: EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

Si bien cabe justificar la legitimidad, e incluso necesidad, de una evaluación externa de los centros escolares y del sis-

tema educativo, como obligación de dar cuenta de en qué grado funciona como servicio público, como ya hemos señalado, hay razonables dudas sobre cómo estos informes de evaluación puedan contribuir a una mejora interna de los centros, a menos que vayan acompañados de un conjunto de condiciones y procesos. Se plantea, entonces, la necesidad de conjugar una evaluación externa con una autoevaluación. Joan Mateo (2000, p.176) propone entender la *evaluación institucional* como integración de perspectivas:

La evaluación interna constituye una estrategia de autorregulación absolutamente necesaria para la generación de compromiso entre el centro y su propia búsqueda de calidad y es un elemento clave de desarrollo institucional; sin embargo, precisa del enfoque externo, no tan sólo porque le confiere credibilidad al someter a constrate el interno, sino también porque lo retroalimenta con nueva información evaluativa obtenida por otros medios, le somete a un análisis más diverso y plural y evita en definitiva la pérdida de referentes que lo conduzcan a una exagerada subjetividad. Por su parte, la evaluación externa necesita ser substanciada desde la interna, ésta le aporta significado a sus procesos y evita su desarraigo. La evaluación institucional trata de conjugar ambas perspectivas y aunarlas en un objetivo común: la gestión eficaz y eficiente de la calidad educativa en el marco globalizador e integrador de la institución.

Así, la necesidad para un centro público de dar cuenta de sus propios resultados se combina con *rendirse* cuenta de sus

propios avances, para tomar medidas a nivel local. La mirada externa con la propia percepción interna. De hecho, las dos formas no se excluyen, al contrario puede (y, quizás, deben) ser complementarias. El problema sigue siendo, como matrimonio mal avenido, cuál (evaluación externa/interna) deba tener prioridad, cómo compatibilizar ambas, y de qué modo una no ahogue o anule a la otra.

Por eso, el verdadero asunto es cómo (en qué condiciones) pueden de modo realista llegar a ser compatibles e incluso potenciarse mutuamente; porque, "en el estado actual de la evaluación de centros en Europa, es menos la complementariedad de estos modelos cuanto su concurrencia lo que suele importar" (MEURET; MORLAIX-AUBRIET, 2001), lo que suele conllevar más a un enfrentamiento que a una complementariedad.

El dilema es cómo combinar un sistema de rendimiento de cuentas externo, que inevitablemente tiende a una uniformidad (y, por tanto, que todas las escuelas deben alcanzar los mismos niveles de consecución de sus alumnos), con la variabilidad y particularidad de cada escuela. Superar esta tensión es difícil, sin que ello sea excusa para rechazar cualquier tipo de evaluación externa. Lograr establecer estándares "sin estandarización", como dice Darling-Hammond, es un reto. Para que una reforma "basada en estándares" pueda contribuir a la mejora, no puede limitarse a establecerlos y evaluar posteriormente su consecución, pues la

mejora es un proceso que exige un apoyo sostenido en el tiempo. Además, recíprocamente exige proporcionar los medios y apoyos oportunos para que puedan conseguir tales estándares. Por último, un "nuevo" sistema de rendimiento de cuentas debe tender a ser flexible, empleando una variedad de tipos de información.

El asunto, como siempre, dependerá de cómo se lleve a cabo dicho control y los recursos dispuestos para la mejora. Por eso, un factor crítico del éxito es la adecuada combinación de serias exigencias externas con dispositivos que desarrollan la capacidad interna. El tema es cómo establecer estándares (y la correspondiente evaluación) que definan niveles de consecución deseables (ELMORE; ROTHMAN, 1999; MASSELL, 2000), según cada contexto (sin estandarización), y una evaluación periódica que asegure una educación de calidad para todos y, al tiempo, proporcione los medios considerados necesarios para conseguirlo.

David Nevo (1997), en un excelente libro sobre la "evaluación basada en la escuela" entiende que ésta no tiene por qué oponerse a "evaluación externa", es más -para mutuo enriquecimiento- deben ser complementarias. Cada una puede tener ventajas para ciertos propósitos: evaluación interna para una evaluación formativa y para proveer *feedback* para la mejora, y la externa para una evaluación sumativa, proporcionando información

sobre rendimiento de cuentas o resultados de unos centros, comparados con otros. La propia evaluación externa puede verse favorecida en su realización cuando se apoya en los informes previos realizados en el seno de un proceso de autoevaluación. Todo ello a condición de dejar de usar la evaluación como una "fuente de coacción e intimidación, y empezar a utilizarla como la base del diálogo entre centros, profesores y directores, y el resto del sistema educativo y de la sociedad en general".

Un centro escolar que no cuenta con ningún mecanismo interno para su autorrevisión, tendrá dificultades para sacar partido, en un diálogo constructivo, a cualquier informe de evaluación externa. Así, ha sucedido en España (Plan EVA del Ministerio de 1994-97), al no haber sabido para qué se quería la evaluación institucional, ni cuáles eran las prioridades (generar una cultura evaluativa en los centros e iniciar procesos internos de revisión). Si una evaluación externa quiere, como decía el objetivo general del Plan EVA, impulsar la autoevaluación de los centros con el fin de mejorar la calidad de la enseñanza que en ellos se imparte y no se preocupa por crear los procesos necesarios está abocada a fracasar.

En estos casos cualquier evaluación externa engendrará actitudes defensivas y será percibida como un intento de controlar el funcionamiento del centro y un atentado contra la autonomía profesional, lo que en nada contribuye a la mejora.

Por eso, señala Nevo (1997), los que estén interesados en la evaluación sumativa externa deberían animar a los centros a desarrollar mecanismos de evaluación interna, no para sustituirla sino para hacerla más eficaz. Normalmente la autoevaluación institucional es una condición prioritaria para que una evaluación externa contribuya a la mejora interna, al contar con procesos para sacar partido a los informes de evaluación. Como señala David Nevo (1997, p.167), "si la evaluación de un centro es interna y externa a la vez, se convierte en un diálogo para la mejora, en vez de en acusaciones externas y defensiva interna" De modo similar defiende Elmore (2002) que el rendimiento de cuentas interno debe preceder al externo y es una precondition para los procesos de mejora.

El evaluador externo puede adoptar la posición de mediador, "amigo crítico", agente de cambio y dinamizador, etc., es decir, se guía por un conjunto de valores que pretenden ser educativos, en lugar de instrumentales, para los implicados, contribuyendo a hacer explícito un dibujo más claro de la institución y de lo que significa su trabajo en el conjunto más amplio de las prácticas sociales (MACBEATH, 1999), como primer paso para la reflexión conjunta sobre lo que se hace, se debería hacer o sería legítimo lograr.

En fin, como señalaba en otro trabajo (BOLÍVAR, 2003b), continúa siendo un imperativo asegurar las oportunidades educativas para aprender de todos los

alumnos, como ciudadanos, a recibir y alcanzar unos niveles educativos formalmente equitativos. La cuestión, inveterada, es cómo hacerlo en formas que contribuyan a mejorar los centros o aulas que consiguen bajos niveles en sus alumnos. Esta evaluación por resultados, en cualquier caso, no puede buscar la homogeneidad en una sociedad desigual, sino la equidad (BOLÍVAR, 2005). Para ello, estimo, precisamos contar con algún tipo de dispositivos (externos, además de internos) que garanticen la equidad de los alumnos (de "todos" los alumnos) en el derecho a aprender. Esto un sistema educativo no puede garantizarlo, si no se fijan unas metas o niveles a alcanzar (en un currículum común o "básico") y se evalúa su grado de consecución en los centros. Por supuesto, como ya hemos resaltado, de nada vale contar con dichos dispositivos (mejores o peores) si, paralelamente, no se tienen preparados los apoyos oportunos. En este segundo caso, hay que oponerse a cualquier medida de control, por buena o justificable que sea.

Por eso, un factor crítico del éxito es la adecuada combinación de exigencias externas con dispositivos que desarrollan la capacidad interna. En línea con la excelente posición y argumentación de Sirotnik (2004), podemos asentar estos principios de partida: la educación pública juega un papel de primer orden en la configuración de la ciudadanía, cuya función debe ser desarrollar las máximas posibilidades de los alumnos. La administración educativa tiene derecho (y

obligación) de conocer cómo funciona al respecto el sistema público de educación. Al igual que los profesores y centros deben dar cuentas de su trabajo, también la propia administración educativa debe rendirlas en orden a asegurar la equidad y calidad en la educación. De este modo, el rendimiento de cuentas se da la mano con la responsabilidad, como también defiende Elmore (2002) con el principio *quid pro quo* en el sentido de, paralelamente, proporcionar los medios y apoyos oportunos para que puedan conseguir tales estándares. De modo similar dice Darling-Hammond (2004):

Además de estándares sobre los resultados de los alumnos, los sistemas escolares deben desarrollar estándares de oportunidades para aprender, que les permitan identificar en qué medida las escuelas están proporcionando a los alumnos las condiciones que necesitan para desarrollarse bien y, en caso necesario, poner en marcha acciones correctivas por parte de la administración educativa.

Artigo recebido em: 15/05/2005.

Aprovado para publicação em: 28/03/2006.

Evaluation of schools: between the accountability and the internal improvement

Abstract: The paper analyzes the performance-based accountability systems in order to the creation of an effective improvement process inside schools. A critical analysis is formulated of the forms and uses that have in the present educational politics. On the contrary, the autoevaluation promote the teachers' involvement to improve the quality, but is neither free of problems. It is presented, therefore, the forms for integrate them. The capacity to improve precedes to the

external demands of accountability. Internal evaluation constitutes the platform for external evaluation, providing a source of insight into the specific circumstances of a school. In turn, the accountability must be a reciprocal process (*quid pro quo*): to provide with the capacity to meet expectation.

Keywords: Accountability; School improvement; Self-evaluation.

REFERÊNCIAS

- ADAMS, J. E.; KIRST, M. W. New demands and concepts for educational accountability: Striving for results in an era of excellence. In: MURPHY, J. y LOUIS, K.S. (Eds.) **Handbook of Research on Educational Administration**. 2.ed. San Francisco: Jossey-Bass, p. 463-489, 1999.
- AINSCOW, M., HOPKINS, D.; SOUTH-WORTH, G.; WEST, M. Hacia escuelas eficaces para todos. **Manual para la formación de equipos docentes**. Madrid, Narcea, 2001.
- BAKER, E.; LINN, R. **Validity issues for accountability systems**. Los Ángeles, CA: Center for the Study of Evaluation, 2002. Disponible en: <http://www.cse.ucla.edu/CRESST/Reports/TR585.pdf>
- BOLÍVAR, A. Autoevaluación institucional para la mejora interna. In: ZABALZA, M.A. (Ed.): **Reforma Educativa y Organización Escolar** (p.915-944). Santiago de Compostela: Tórculo, vol. II, p. 915-944, 1996. Disponible en <http://www.rinace.org/> (Biblioteca virtual)
- _____. Los centros educativos como organizaciones que aprenden. **Promesa y realidades**. Madrid: La Muralla, 2000.
- _____. **Como melhorar as escolas? Estratégias e dinâmicas de melhoria das práticas educativas**. Porto: Edic. ASA, 2003a.
- _____. Si quiere mejorar las escuelas, preocúpese por capacitarlas. El papel del rendimiento de cuentas por estándares en la mejora. Profesorado. **Revista de Currículum y Formación del Profesorado**, n.1-2, ano 7, p.75-89, 2003b. Disponible en: <http://www.ugr.es/~recfpro/Rev71ART4.pdf> .
- _____. **Evaluación de centros: ¿Estándares para la mejora interna?**. In: MORENO, J.M. (Org.). **Organización y gestión de centros educativos**. Madrid. UNED, p.333-361, 2004.
- _____. Equidad educativa y teorías de la Justicia. **Revista Electrónica Iberoamericana de Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)**, v.3, n.1, enero-junio, 2005. Revista Electrónica: <http://www.rinace.org/reice>
- BONAMI, M. Évaluation interne et évaluation externe: concurrence ou complémentarité. **Cahiers de Recherche du GIRSEF**, n.38 (avril), 2005. Disponible en: <http://www.girsef.ucl.ac.be>
- CALHOUN, E.; JOYCE, B. Inside-out and outside-in-learning from past and present school improvement paradigms. In: HARGREAVES, A., LIEBERMAN, A., FULLAN, M.; HOPKINS, D.(Eds.) **International Handbook of Educational Change**, Dordrecht: Kluwer, p.1286-1298, 1998.
- DARLING-HAMMOND, L. **El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos**. Barcelona: Ariel, 2001.
- _____. **Standards, accountability, and school reform. Teachers College Record**, n.6, v.106, p.1047-1085, 2004. Edición española parcial ("Estándares, accountability y reforma escolar") en Biblioteca virtual de Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar (Rinace). Disponible en: <http://www.rinace.org/>
- DEROUET, J. L.; DUTERCQ, Y. **Les établissements scolaires et leurs efficacités. Éléments pour une évaluation**. Paris: Institut National de Recherche Pédagogique. Centre Paul Lapie, 1996.
- DEMAILLY, L., GADREY, N., DEUBEL, Ph.; VERDIÈRE, J. **Évaluer les établissements scolaires enjeux, expériences, débats**. Paris: L'Harmattan, 1998.
- ELMORE, R.F.; ROTHMAN, R.(Eds.) **Testing, teaching and learning**. Washington, DC: National Academy Press, 1999. http://bools.nap.edu/html/testing_teaching/
- ELMORE, R.F. Building a new structure for school leadership. Washington, DC: Albert Shanker Institute, 2000. Trabajo disponible en: <http://www.shankerinstitute.org>. También en: _____. **School Reform from the Inside out: policy, practice, and performance**. Cambridge, MA.: Harvard University Press, cap.2, 2004.

- _____. Bridging the gap between standards and achievement. The imperative for professional development in education. Washington: Albert Shanker Institute, 2002. Trabajo disponible en: <http://www.shankerinstitute.org>. También en: _____ . School Reform from the Inside out: policy, practice, and performance. Cambridge, MA.: Harvard University Press, cap. 3, 2004. Trad. española: "Salvar la brecha entre estándares y resultados. El imperativo para el desarrollo profesional en educación", **Revista Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado**, n.1-2, año 7, p. 9-48, 2003. Revista electrónica: <http://www.ugr.es/~recfpro>
- EURYDICE, **Las competencias clave. Un concepto en expansión dentro de la educación general obligatoria**. Madrid: Unidac Europea de Eurydice, 2002. Disponible en: <<http://www.eurydice.org/Documents/survey5/es/FrameSet.htm>>
- FIRESTONE, W. Educational accountability. In: GUTHRIE, J. W. (Ed.) **Encyclopedia of Education**. 2 ed. Nueva York: MacMillan, v.2, p.651-656, 2003.
- FUHRMAN, S.H. **Redesigning accountability systems for education**. Pennsylvania: Consortium for Policy Research in Education. Policy Brief RB-38, 2003. Disponible en: <<http://www.cpre.org/>>
- FUHRMAN, S.; ELMORE, R. (Eds.) **Redesigning Accountability Systems for Education**. New York: Teachers College Press, 2004.
- GAIRIN, J. La evaluación de centros educativos. In: CASTILLO, S. (Org.) **Compromisos de la evaluación educativa**. Madrid: Pearson Educación/Prentice Hall, p.115-162, 2002.
- GATHER THURLER, M. L'efficacité des établissements ne se mesure pas: elle se construit, se négocie, se pratique et se vit. In: CRAHAY, M. (Ed.) **Problématique et méthodologie de l'évaluation des établissements de formation**. Bruxelles: De Boeck, p.203-224, 1994.
- HARGREAVES, A. **Enseñar en la sociedad del conocimiento**. Barcelona: Octaedro, 2003.
- HARRIS, A.; HOPKINS, D. Teaching and learning and the challenge or educational reform. **Review. School Effectiveness and Scholl Improvement**, n.2, v.10, p.257-267, 1999.
- HOPKINS, D.; LAGERWEIJ, N. La base de conocimientos de mejora de la escuela. In: REYNOLDS, D. *et al.* **Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza**. Madrid: Santillana, p.71-101, 1997.
- LADD, H.F.; FISKE, E.B. Does competition improve teaching and learning?. Evidence from New Zelanda. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, n.1, v. 25, p.97-112, 2003.
- LEITHWOOD, K.; EARL, L. Educational accountability effects: an international perspective. **Peabody Journal of Education**, n. 4, v. 75, p. 1-18, 2000.
- LINN, R.L. Assessments and accountability. **Educational Researcher**, n. 2, v. 29, p. 4-14, 2000.
- MARCHESI, A.; MARTÍN, E. Tendencias actuales en la evaluación de centros docentes. **Infancia y Aprendizaje**, n.85, p.5-18, 1999.
- MASSELL, D. **Building the capacity for standards-based reform**. Federal Center Network, 2000a. Disponible en: <<http://www.dssc.org/frc/pubs/Massell.pdf>>
- MASSELL, D. **The District role in building capacity: four strategies**. Consortium for policy research in Education (CPRE). n° RB-32. <http://www.cpre.org/publications/rb32.pdf>.
- MATEO, J. **La evaluación educativa, su práctica y otras metáforas**. Barcelona: ICE/Horsori, 2000
- MacBEATH, J. **Schools must speak for themselves: the case for school self-evaluation**. London: Routledge, 1999.
- MEHRENS, W.A. Consequences of assessment: what is the evidence. **Education Policy Analysis Archives**, n. 13, v. 6, 1998. Revista electrónica en: <http://epaa.asu.edu/epaa/arch.html>
- MEURET, D.; MORLAIX, S. Quelques conditions du succès de l'auto-évaluation d'un établissement scolaire: Leçons d'une expérience à l'échelle européenne. **Journées d'études "La régulation des systèmes éducatifs"** (Paris, 26-27 mars 2001), 10p. Documento disponible en: <<http://www.ubourgogne.fr/IREDU/2001/01023.pdf>>
- _____. Conditions of success of a school's self-evaluation: Some lessons of an european

experience. **School Effectiveness and School Improvement**, n.1, v.14, p.53-71, 2003.

NEVO, D. **Evaluación basada en el centro. Un diálogo para la mejora educativa**. Bilbao: Mensajero, 1997.

_____. La evaluación mediante el diálogo: Una contribución posible al perfeccionamiento de la escuela. **Perspectivas**, n.1, v.28, p.87-100, 1998.

O'DAY, J.A. Complexity, accountability, and school improvement. **Harvard Educational Review**, n.3, v.72, p. 293-329, 2002.

PERRENOUD, P. **Construir competencias desde la escuela**. 2.ed. Providencia: Comunicaciones Noreste, 2003.

RYCHEN, D.; SALGANIK, L. **Definir y seleccionar las competencias fundamentales para la vida**. México. Fondo de Cultura Económica, 2004.

SIROTNIK, K (Ed.) **Holding accountability accountable: What ought to matter in public education**. Nueva York: Teachers College Press, 2004.

SPILLANE, J.P. **Standards deviation: how schools misunderstand education policy**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2004.

Sobre o autor:

Antonio Bolívar

Doctor en Ciencias de la Educación. Catedrático de Didáctica y Organización Escolar en la Universidad de Granada. Web: <http://www.ugr.es/~abolivar/>

E-mail: abolivar@ugr.es

Dirección Postal: Universidad de Granada, Facultad de Ciencias de la Educación. Campus Universitario de Cartuja. C.P. 18071. Granada, España.