

AUTOEVALUACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA MEJORA INTERNA¹

Antonio Bolívar (Universidad de Granada)

Dentro de la evaluación institucional me voy a cifrar en la autoevaluación institucional como un proceso de innovación, formación y mejora interna. Entre la evaluación como control administrativo o rendimiento de cuentas (normalmente en términos de eficacia), y como mejora escolar (induciendo un compromiso e implicación de los agentes), la autoevaluación se inscribe, desde esta perspectiva y práctica, en un proceso de formación e innovación centrada en la escuela, y no como una fase específica o terminal (Bolívar, 1994a). La argumentación discutible que voy a desarrollar, en el sentido -espero- de que merezca de por sí la pena someterlas a discusión, es contextualizar -en primer lugar- la práctica de la autoevaluación por referencia a la evaluación externa, planteando algunos aspectos, problemas y ambivalencias de los usos de la evaluación externa de los centros escolares a realizar por la administración, para resituar qué sentido e incluso necesidad tendríamos de dichas evaluaciones. En segundo lugar defenderé, debidamente contextualizada, la viabilidad de una autoevaluación institucional, en relación con un conjunto de experiencias que hemos desarrollado o conozco más directamente. Finalmente intentaré exponer algunas tendencias actuales de cómo compatibilizar el desarrollo interno de los centros escolares con el papel que deba seguir jugando el sistema educativo centralizado, reestructurando las funciones tradicionales asignadas a los agentes.

En todo este tema, en nuestro país, más nos hemos dedicado a difundir ideas sobre la autoevaluación institucional que a desarrollar experiencias, y menos aún a hacer balances públicos de lo que hayan dado de sí. Al partir de una tradición tan escasa de experiencias de autoevaluación institucional (aisladas, parciales, sin contraste o publicación), necesariamente nos vemos obligados a recurrir a la literatura de otros contextos que nos amplíen el punto de mira y aporten experiencias más consolidadas. Con esto corremos el persistente peligro de hacer transferencias infundadas, o -sobre todo- de acoger críticas nacidas de un conjunto de experiencias, que, por su ausencia en el nuestro, nos arriesgamos a *cortar el árbol antes de haber probado los frutos que da en este terreno*. Pero también -sin duda- pueden advertirnos, como aviso a navegantes, de no andar de nuevo caminos que no conduzcan a donde realmente se quiera ir; máxime en un país muy dado a intentar "inventar la rueda" o descubrir mares ya hace tiempo habitados.

Dice Darling-Hammond (1994: 18-19), en un buen razonamiento, que *"si el propósito de una auténtica evaluación es poder realizar su potencialidades como instrumento para el cambio escolar, entonces, las políticas deben promover evaluaciones como un vehículo para el desarrollo de los alumnos, de los profesores y del centro"*. Esto significa un paradigma de política educativa que provea apoyo "de arriba a las reformas de abajo", en lugar de directivas a los de abajo para implementar las reformas emanadas desde arriba. Aplicado en nuestro caso a la evaluación de centros mantendré que para que una evaluación externa pueda promover el desarrollo y mejora interna deberá implicar la participación de profesores y centros no solo en el uso de la información sino más

¹ Ponencia en Mesa Redonda "Experiencias de evaluación institucional", en el III Congreso Interuniversitario de Organización Escolar ("Reforma Educativa y Organización Escolar"), celebrado en Santiago de Compostela (19-21 diciembre 1994), organizado por el Departamento de Didáctica y Organización Escolar de la Universidad de Santiago de Compostela. en M.A. Zabalza (ed.): *Reforma Educativa y Organización Escolar*. Santiago de Compostela: Tórculo, vol. II, pp. 915-944.

fundamentalmente en la propia planificación y desarrollo del proceso de evaluación.

Suponiendo que el problema fundamental era una falta de voluntad y compromiso de los profesores hemos probado, vanamente, provocar la mejora mediante controles que pudieran dar lugar a recompensas y sanciones. En las últimas décadas hemos confiado - con mayor fortuna y razones ideológicas- en inducir el cambio por el compromiso en la reconstrucción del curriculum y de los propios centros, mediante la construcción conjunta de conocimiento entre los agentes educativos, la provisión de oportunidades para trabajar juntos en el diseño de la escuela que se desea, y la propia autorevisión de la acción educativa del centro. En esta segunda orientación se pretende capacitar al centro para autorenovarse, en el supuesto último de que es la unidad básica del cambio. La estructura organizativa y el propio desarrollo profesional se convierten en elementos clave en la reconstrucción interna de los centros escolares. Nos encontramos, como detectan Gitlin y Smyth (1989: 161), en los extremos con una *"tensión entre los dos mayores paradigmas rivales, que parecen basarse en una soterrada oposición entre fuerzas ideológicas que se adhieren a la vigilancia, jerarquía y burocracia, y la fuerzas alternativas de la reflexión, colegialidad y relaciones educativas"*.

I.- EVALUACION EXTERNA Y AUTOEVALUACION: RELACIONES Y PROBLEMAS

Una evaluación externa de los centros escolares y del sistema educativo puede ser necesaria, máxime en un contexto como el nuestro en que no ha existido forma alguna de valoración social de un servicio público, al tiempo que como instrumento para contribuir a la resolución de los problemas educativos. Especialmente cuando la legitimación política se está desplazando de un campo primariamente de lucha ideológica a la capacidad del sistema para responder a las necesidades crecientes de los ciudadanos, por lo que cualquier gobierno deba utilizar la evaluación de las políticas sociales para detectar necesidades, estimar la capacidad de respuesta de las medidas adoptadas, o -más ampliamente- como **recurso instrumental para legitimar** determinadas medidas de política educativa o dar credibilidad "científica" a dichas decisiones. Pero en el campo educativo tenemos **razonables dudas** sobre cómo estos informes de evaluación, aparte del papel legitimador, puedan contribuir a una mejora interna de los centros y del propio proceso de Reforma, a menos que vayan acompañados de un conjunto de condiciones y procesos.

La evaluación de centros se ha planteado, dependiente de una política curricular centralista y de una teoría del cambio como "cadena de montaje", de una forma racional-burocrática, intentando ver cómo se han implementado los mandatos centrales, o qué es lo que ha sucedido en la práctica con ellos (enfoque de implementación fiel de la legalidad). Hoy entendemos que **es necesario ir más allá de un modelo de "bottom up"**, como muchas veces se ha hecho, superando la relación simplista entre mandatos a nivel central y su implementación por los centros. Cuando los mecanismos son "complejos", las variaciones locales pueden ser valoradas positivamente, y las normas curriculares pueden ser recreadas, reproducidas o producidas por la propia base, un enfoque legal-racional (lineal/vertical) de la evaluación institucional no se sostiene, o -al menos- es insuficiente.

La instalación progresiva de un dominio instrumental del conocimiento en el campo de la evaluación institucional, paralelo al proceso de racionalización descrito por Max Weber o al proceso de colonización de ámbitos del mundo de la vida analizado por Habermas, ha generado un conjunto de dispositivos (técnicas y procedimientos) para la producción de conocimientos de la realidad educativa, que como instrumentos de poder, bajo la

"respetabilidad científica", sirvieran para su control o "mejora" inducida externamente. La conjunción de una epistemología positivista, con una gestión administrativa y empresarial, al servicio de una moral utilitarista (House, 1983), han relegado la dimensión moral a la antesala de la evaluación (Schwandt, 1989), al subordinarla a unos resultados objetivos con pretensiones de científicidad; y -sobre todo- para lo que ahora nos importa han confiado que el control o incentivos externos pudieran contribuir a la mejora interna. Pero una política evaluadora orientada al control del curriculum, alumnos o del trabajo de los profesores, mediante cualquier tasación del rendimiento estandarizado de los alumnos, no contribuye primariamente a promover el desarrollo de la mejora interna de los centros escolares ni -sobre todo- a una equidad en el tratamiento escolar de los ciudadanos (Darling-Hammond, 1994).

Si bien se ha justificado una evaluación externa por su orientación formativa, al tiempo que sumativa; como ha señalado Stake (Worthen y Sanders, 1987: 36) esta distinción "superficialmente clara" en la práctica no funciona; aparte de que pueda servir para diferenciar los propósitos y audiencias a que va dirigida. La distinción fundamental se sitúa entre evaluación **interna** (realizada por los que están trabajando en el programa) y **externa** (conducida por agentes externos, "outsiders"). Scriven en su *Evaluation Thesaurus* los define así: **Evaluadores internos** (o evaluaciones internas) son aquellas hechas por el personal del proyecto, tanto si son personal especializado, como si son externos a la parte encargada de producción/escritura/servicio del proyecto. Un **evaluador externo** es alguien que en alguna medida no forma parte del proyecto, o alguien que en el caso del personal de evaluación es diferente del personal que está siendo evaluado. Aunque el conocimiento del evaluador interno puede ser mayor que el externo, sin embargo -se ha dicho- puede que no sea objetivo, como un agente evaluador externo. No obstante unir objetividad con la evaluación externa podría ser discutible. Si se intenta combinar ambas dimensiones (formativa/sumativa; interna/externa), lo normal es que la evaluación externa sea sumativa, y la formativa sea realizada por los propios agentes internos implicados; pero en la práctica caben otras mezclas (Worthen y Sanders, 1987: 39). En cualquier caso la "paradoja de la evaluación formativa", recoge Hopkins (1989: 167-68), referida a la relación formativa/independiente, es que cuanto más formativa pretenda ser menos independiente es del contexto; por su parte cuanto más independiente pretenda ser menor influencia formativa ejerce.

1. CONTROL VERSUS LEGITIMACIÓN EN LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

Muchas veces se ha empleado la evaluación de centros y del sistema educativo como un dispositivo o recurso retórico para **hurtar el necesario -pero comprometido-debate social**, bajo la excusa de que sólo tras la base científica, aportada por los datos de la evaluación, se pueden tomar las decisiones oportunas. Bajo el predominio de una racionalidad científica la evaluación disfruta de un alto nivel de prestigio en el debate político: *"este prestigio es el que convierte la evaluación en un objetivo tan perfecta y virtualmente irresistible para quienes buscan nuevas fuentes de legitimación del proceso político y sus resultados"* (Weiler, 1992: 75). La evaluación del sistema educativo en España pretendería, a este nivel, conferir al proceso de reforma un "valor añadido de respetabilidad científica", ante la necesidad perentoria de dotar de una credibilidad las decisiones en política educativa. Como sigue diciendo Weiler (1992: 76): *"Nos guste o no, la evaluación es un proceso profundamente político y su posible utilización para legitimar la autoridad de quien la realiza (esto es, el Estado) es un componente esencial de este proceso. Actuar como si la evaluación fuera una actividad técnica, descriptiva y, por tanto, 'neutral' la convertiría en irrelevante o engañosa"*.

House (1973: 130) distinguió, en paralelo a la establecida en Filosofía de la ciencia

(contexto de descubrimiento y contexto de justificación), en todo proceso de evaluación **dos contextos: el contexto de valoración y el de justificación**. Mientras el contexto de justificación incluye todos los procedimientos científicos, técnicas empleadas para demostrar los resultados extraídos; el contexto de valoración se refiere a valores, actitudes, ideología, y otros sesgos desde los que se realiza la evaluación. Una forma sutil, aunque cotidiana, de cometer la llamada "falacia naturalista" en la evaluación -según mi interpretación- es deducir del contexto de justificación de una evaluación las prescripciones valorativas de lo que se deba o no hacer. En palabras de House (1973: 131): "*La utilización de la metodología científica en el contexto de justificación nos permite justificar los resultados producidos en el `contexto de valoración`*". De este modo se esconde ideológicamente las prescripciones bajo la cobertura científica del contexto de justificación, cerrándose la posibilidad de discusión pública sobre las interpretaciones/acciones bajo los problemas técnicos (representatividad, muestreo, significatividad, corrección de análisis estadísticos, etc.).

En tercer lugar, en los últimos años, con la entrada de los análisis de Foucault (Ball, 1993) en el contexto anglosajón, la evaluación ha sido reconceptualizada como **un mecanismo de poder** (Madaus y Kellaghan, 1992: 137-140). Como nueva tecnología del poder, dice Foucault (1977), coincidiendo con el orden burgués y la constitución de la individualidad moderna, surgen mecanismos de control, insertos en prácticas discursivas, que configuran nuevas formas de ejercicio del poder, al tiempo que establecen un "régimen" de producción de verdad; pues "*la verdad está ligada circularmente a sistemas de poder que la producen y la sostienen, y a efectos de poder que induce y la prorrogan*" (Foucault, 1981: 145). La llamada a que los centros se doten de una "cultura de evaluación" practicando por ellos mismos la evaluación, sin necesidad de evaluadores externos, también podría verse, desde esta perspectiva, en paralelo a otros dispositivos de la modernidad, como una práctica discursiva para la interiorización del control, como una nueva tecnología moral.

En estas coordenadas debido a la inevitable relación entre evaluación y control, percibida por los agentes educativos (particularmente por los profesores), **apelar a la complementariedad de la "evaluación interna"** o autoevaluación institucional, como formulan en sus declaraciones las propuestas oficiales de evaluación de centros, viene a ser una **práctica discursiva** (como estrategia política) para intentar disolver parte de este conflicto inicial y, al tiempo, dotar de una cierta legitimidad a los posteriores informes de evaluación, al tiempo que un mecanismo sutil de "interiorización" del control o asunción de culpabilidad de los previsibles fracasos. Esto suele suceder cuando la autoevaluación institucional del centro no es expresión de una autonomía en el desarrollo curricular, sino de una mera transferencia delegada en la gestión escolar, o se realiza como un proceso aislado, no inserto en una innovación y mejora de la escuela.

Así en el programa experimental de Evaluación de Centros Docentes para el curso 1993/94 en Andalucía, de modo parecido al Plan EVA del MEC, se declara en sus objetivos "*Asesorar, estimular y apoyar las actividades de evaluación interna de estos centros*", y posteriormente reafirma que "*uno de los objetivos más interesantes del propio Programa de Evaluación que se plantea es el de potenciar procedimientos de evaluación y autoevaluación interna de los centros docentes*", para ir construyendo "*una cultura de la evaluación*", que vaya impregnando la organización y el funcionamiento normal de los centros educativos. Igualmente se declara, con buenos planteamientos iniciales, como suele suceder en los documentos oficiales, "*la necesidad de establecer, en el marco general de la puesta en marcha de un programa dirigido al control de la calidad del sistema educativo en Andalucía, procedimientos normalizados de evaluación interna y externa. Esta debe situarse en una nueva concepción del control que requiere todo sistema educativo de forma constante, para evitar desfases o estancamientos y para ser capaz de responder, en cada momento, a la realidad social a la que pretende adaptarse y también transformar*"

(CECJA, 1994).

Sin embargo, revisando el plan de actuación, configurado por un conjunto de escalas/cuestionarios, acompañados de posibles entrevistas y análisis de los documentos del centro, sobre múltiples dimensiones de la acción del centro y de la elaboración de los documentos de la Reforma, más en una lógica de fidelidad que de desarrollo y ejercicio de su autonomía, su realización por agentes externos, etc., se plantean serias dudas sobre la contribución de esta evaluación a la mejora interna.

La autoevaluación institucional, como otras estrategias de descentralización promovidas por la Administración, como magistralmente ha destacado Hans Weiler (1992, 1993) políticamente tiene dos funciones de utilidad política: gestionar los posibles conflictos y dotar de legitimación compensatoria a los mandatos externos que intrínsecamente sufren un déficit y precariedad de legitimación. *"El recurso a los expertos, la invocación de principios de racionalidad organizativa (como en la planificación), y la adopción de un discurso de la participación"* (Weiler, 1989: 303), son algunas de las estrategias políticas utilizadas por los gobiernos de los países occidentales para compensar la precariedad de legitimación que sufren sus respectivas medidas políticas en educación, dotándolas de credibilidad.

Utilizada como medio para la **gestión de conflictos**, dado que éstos son intrínsecos a las medidas de política educativa y propiamente no pueden resolverse, una de las claves para el "éxito" de una política educativa está en la habilidad para gestionarlos. Algún autor (Malen, 1994: 251) llega a afirmar que, dada la débil conexión entre formas de gobierno y niveles de consecución en una mayor calidad educativa y aprendizaje de los alumnos, parece evidente que si se propugna este tipo de política curricular deba ser por las utilidades políticas que aporta. Las medidas descentralizadoras contribuyen, entonces, a hacer difusas las fuentes de conflictos, al *"intercalar filtros adicionales de aislamiento entre los conflictos y el resto del sistema"* (Weiler, 1992: 68; 1993: 67-8). Podría verse la apelación a la autoevaluación institucional como un dispositivo o práctica discursiva para amortiguar y restringir los conflictos. Una amplia tradición de estudios de filosofía política (Weber, Offe, Habermas) han constatado los déficits de legitimidad que sufre el Estado moderno. En educación una estrategia de **legitimación compensatoria** es mostrarse menos centralizado, atender a las demandas locales, parecer otorgar capacidad de decisión a las entidades locales, etc., lo que contribuye -obviamente- a otorgar una parte de credibilidad, y compensar la legitimidad deficitaria. Así lúcidamente Weiler (1992: 71) señala: *"El Estado moderno tiene como gran desafío la reconciliación de estos dos objetivos opuestos: mantener en lo posible el control (centralizado) del sistema y al mismo tiempo mostrarse, cuando menos, comprometido con la descentralización y, por tanto, obtener las ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia. La frecuente oscilación entre las modalidades centralizada y descentralizada del comportamiento político o, para ser más exactos, entre la retórica descentralizadora y el comportamiento centralizador puede tener su raíz en esta difícil tarea de traspasar la tenue línea que separa los imperativos opuestos del control y la legitimidad"*.

Reteniendo el control del sistema (Agencias de evaluación externa como el reciente INCE o el plan EVA) apelar a la autoevaluación vendría a dar credibilidad a dichas medidas; como delegar tareas o funciones, sin redistribuir el poder, al aparentar otorgar un carácter democrático, legitima la intervención externa. Control *versus* legitimación (Weiler, 1993) marcarían -entonces- los ámbitos y estrategias en que se mueve la evaluación externa (control) e interna (legitimación). La apelación a que la evaluación interna practicada por los centros deba ser complementaria con la evaluación externa, la convierte -entonces- en algo intrínsecamente precario pero potente/rentable políticamente: consigue, a un tiempo, disolver parte del conflicto. Haciendo de los centros organizaciones responsables, al implicarlos en su propia autoevaluación, como potente dispositivo instrumental, otorga

legitimidad al control externo al dar la voz a los de abajo.

Por eso siendo conscientes de la continua amenaza de ser utilizada políticamente, como recurso instrumental, manifiesta cuando se apela oficialmente a ella; optamos por entender la autoevaluación institucional orientada a la mejora interna como capacitar al propio centro para hacer sus opciones de mejora, construyendo condiciones y procesos que permitan innovar y ser expresión de su autonomía, dentro de las contradicciones insalvables que cualquier opción tiene en este campo.

2. ¿NECESITA LA AUTOEVALUACION INSTITUCIONAL DE EVALUACIONES EXTERNAS?

2.1 Asegurar una educación justa para todos

La **necesidad de evaluaciones externas** de los centros escolares vendría determinada tanto para asegurar la igualdad (misma calidad educativa) de los ciudadanos en la educación, acentuada cuando los centros gocen de un grado de descentralización y autonomía, como para aportar los recursos y apoyos necesarios en aquellos centros que no estén ofreciendo un entorno educativo parecido a otros (públicos o privados concertados), o para compensar -en la medida de lo posible- las desigualdades o diferencias sociales. Desarrollar y evaluar el curriculum de modo autónomo, al depender de cada contexto social, puede -en efecto- conllevar **problemas de justicia/equidad** (p.e. incremento de diferencias) entre los centros, o servir a intereses parroquiales no defendibles con unas mínimas pretensiones de generalizabilidad. El carácter de servicio social y público del sistema educativo exige ofrecer unos niveles de calidad educativa solidarios e imparciales, al menos formalmente, para todos los ciudadanos.

Nos enfrentamos hoy a nivel occidental, desde un amplio conjunto de posiciones ideológicas y filosóficas confluyentes, a una agresión al sistema escolar público heredado de la ilustración, para defender una privatización de la enseñanza por un lado, o que no hay más criterio de "bueno" y "justo" que el decidido por el grupo o comunidad local. Por ello seguir apostando por una concepción liberal de la justicia como imparcialidad, en la que apoyar la intervención estatal y uno de los posibles sentidos de la evaluación externa por parte de la administración educativa, empieza a no ser algo obvio. Como he defendido en otro lugar (Bolívar, 1994a), frente a estos desafíos, más allá de los criterios contingentes y particulares de un grupo, la Administración educativa, como representante de los ciudadanos y garante de un bien básico como la educación, debe intervenir para velar por la realización de una justicia imparcial entre los centros escolares, redistribuyendo diferencialmente recursos, estableciendo límites o reglas a respetar.

En las sociedades occidentales proliferan diversas concepciones acerca de la vida, donde grupos privados o religiosos intervienen en el campo educativo, pero el *"monopolio de la educación legítima"*, por recurrir a la analogía de Weber, pertenece al Estado. Desde estas coordenadas éste tiene la legitimidad y necesidad de intervenir en todo el campo educativo supervisando los límites del ejercicio del derecho a la educación (tanto para crear como elegir centros educativos). Las democracias liberales, como dice Crittenden (1994: 294), tienen *"la tensión entre su compromiso sustancial con la tolerancia de diversos modos de vida dentro de unos límites y la función de una educación general bajo el control estatal"*. El Estado liberal tiene la obligación de garantizar una educación formal aceptable, si es posible en parecidas condiciones de igualdad, a todos los miembros jóvenes de la sociedad.

Pero al tiempo debe tolerar no sólo la libertad individual sino de grupos o minorías con diferentes concepciones y propuestas de acción, dentro de los límites amplios de las leyes.

Desde las tensiones ideológicas y ambivalentes usos y justificaciones que puede tener una autonomía en el desarrollo curricular (Escudero, 1992; Smyth, 1993; Bolívar, 1994b), ésta no debería dar lugar a que determinados centros, en el ejercicio para planificar, desarrollar y evaluar su propio currículum, tomaran opciones educativas que en sí mismas o por sus consecuencias violaran algunos valores (igualdad en el acceso a la educación, discriminación, elitismo, etc.). En tales casos la administración, en el ejercicio del "monopolio de la educación legítima", debe intervenir para preservar un bien público en la sociedad. Al fin y al cabo el Estado tiene la responsabilidad de establecer un sistema educativo que garantice a todos los ciudadanos el derecho a la educación, y desde este principio puede justificarse que establezca y defina los objetivos, y donde *"la evaluación es importante, particularmente para garantizar que los objetivos prescritos se están cumpliendo y para garantizar su efectividad"* (Granheim y Lundgren, 1991: 483).

Desde el llamado "comunitarismo" se insiste en la existencia de diversas tradiciones en las concepciones de la vida, cada una con criterios internos de lo que es justo o bueno (MacIntyre, 1988), sin poder defender la superioridad de una tradición sobre otra. Por su parte la tradición liberal, reformulada en la teoría de la justicia como imparcialidad (Rawls), defiende la necesidad de preservar unos bienes básicos (entre los que se encuentra aquellos valores comunes y necesarios para recrear la sociedad en que vivimos), así como una igualdad formal de los ciudadanos a la educación.

La tensión en nuestro tema, como bien sitúa Kvale (1992: 119, 128), es si *"la descentralización del poder administrativo implica, asimismo, una descentralización del poder para determinar la calidad, el valor y la validez de los conocimientos transmitidos por el sistema educativo... ¿es posible limitar la descentralización a las técnicas de gestión y mantener un control central sobre la evaluación de cuáles son los conocimientos válidos?"*. Mientras desde una tradición liberal ilustrada el Estado no puede dejar el control legítimo del sistema educativo para asegurar una justicia -al menos formal- para todos, un "comunitarismo" apoyaría que éste debe estar en los propios grupos o comunidades educativas, puesto que no hay más criterio de "bueno" que el consensuado/decidido por el grupo. Desde esta segunda posición postmoderna *"en lugar de identificar las leyes universales con lo objetivo y el individuo con lo subjetivo y lo relativo, la interpretación del contenido y de la verdad la realizan en la comunidad local personas que comparten las decisiones y las consecuencias de las mismas"* (Kvale, 1992: 130). Pero en un sistema educativo descentralizado, que incluso proclame la autonomía de los centros, no deja de persistir la contradicción, entre autonomía en la gestión interna, y control externo del proceso o de los conocimientos alcanzados por los alumnos. En estos casos la "devolución de poder" a los centros se convierte, en lugar de control coercitivo, manifiestamente rechazable, en una "dirección a distancia", por el control de los resultados, al final del proceso. Como decíamos en relación con las tesis de Hans Weiler la autoevaluación institucional puede ser una forma de legitimar la política educativa, aparentando que el que un centro funcione bien depende sólo del propio centro, acorde -por otra parte- con la nueva estrategia económica de dividir responsabilidades entre las unidades de trabajo de la organización, haciéndolas más autónomas.

Desde una tradición ilustrada, como he planteado en otro lugar (Bolívar, 1994b), juzgaríamos que es insuficiente el criterio contingente de lo que se estime *"bueno para nosotros"* (autoevaluación), como propugnan filosofías morales y políticas postmodernas (en parte conservadoras); éste debe ser compatible con un *"justo para todos"*. Por ello mismo se plantearía la necesidad de conjugar una evaluación externa (respetando siempre determinadas condiciones y procesos) con una autoevaluación institucional. Desde una ética discursiva (Habermas y Apel) se puede defender que, además de promover espacios

institucionales de decisión autónoma, se deba intervenir para restablecer un principio universalizante de justicia, cuando se estén violando valores que solidariamente no aseguran el derecho a una igualdad en la calidad educativa. Por recurrir a la conocida distinción weberiana, la política educativa tiene que moverse dentro de una "ética de la responsabilidad", aplicando una racionalidad estratégica, mientras que la autoevaluación de un centro comprometido con la mejora, normalmente se mueve en una "ética de la intención", que guiado por unos principios morales y una racionalidad comunicativa puede desentenderse de consecuencias y contextos más amplios (Cortina, 1993). Una política educativa, desde la ética discursiva ilustrada, tiene que legitimarse por la defensa de unos intereses generalizables ("*justo para todos*"), comunes a si es posible a todos los ciudadanos, y no dejar a la iniciativa privada y particular la determinación de lo bueno ("*bueno para nosotros*").

Dejando estas argumentaciones de largo alcance, a nivel más pragmático, aunque no por ello menos ideológico, en conexión precisamente con propuestas comunitaristas, está alcanzando una magnitud preocupante el discurso a favor de la privatización del sistema escolar, como principal mecanismo que tiene capacidad por sí mismo para regenerar la calidad educativa del sistema escolar. Aparte de otros tipos de argumentos (Ascher, 1994) se suele plantear en términos de eficacia, pues los monopolios estatales son -señalan- por esencia burocráticos, ineficaces y altamente costosos, por lo que se propone la elección de centros como vía expedita para acabar con los tradicionales males educativos y promover la mejora. Las leyes del mercado libre y el control por los clientes (padres) son los únicos mecanismos que pueden hacer de los centros "instituciones efectivas". Chubb y Moe (1990), en una obra que marcó la oleada en favor de la elección de centros, pretenden mostrar que el control privado sobre las escuelas incrementa los resultados de los alumnos. La elección "*tiene la capacidad por sí misma de ir al núcleo de la transformación que, durante años, las reformas han intentado lograr de miles formas*" (Chubb y Moe, 1990: 217). Las escuelas públicas, al tener que competir con las privadas por conseguir alumnos, necesariamente mejorarán. Para lo que a nosotros nos importa ahora, desde esta propuesta, la evaluación y el control de calidad lo harían, como en cualquier mercado, los clientes (padres) a través del grado de elección del producto (centros).

No obstante parece hay evidencias de que a medio plazo la elección de centros no significa por sí misma una mejora sustancial de las ofertas educativas (Westoby, 1989), debido a que los centros tratan de adaptarse más a satisfacer las demandas de los padres, que obviamente coinciden con las tradicionalmente establecidas y no suelen guiarse por criterios estrictos de calidad educativa, que a provocar cambios sustantivos en la calidad de la enseñanza ofrecida hasta entonces. Por otra parte, como señalan Louis y Van Velzen (1991) en relación con el sistema educativo holandés en que hay libertad de elección de centros, ésta no ha servido para resolver los problemas sobre la innovación y productividad entre los centros, al contrario ha contribuido a aumentarlos. La elección no funciona como un mercado abierto y competitivo en educación porque está limitado por estándares profesionales y una variedad de intereses políticos y públicos.

2.2 ¿Complementariedad entre evaluación externa y autoevaluación institucional?

Cabría pensar en una evaluación externa de centros, que por principio no pretendiera ser intercomparables entre sí (como se podría defender desde un comunitarismo extremo); pero esta posibilidad lógica, no es congruente con la finalidad misma de una evaluación externa promovida por la administración educativa, que exige una normalización de indicadores y una conmensurabilidad por patrones uniformados. 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.

De partida cabe defender que una autoevaluación institucional **no tiene que oponerse**, en principio, como dice Nevo (1994), **a evaluación externa**, ni utilizarse injustificadamente como excusa para evitar las demandas de rendir cuentas de resultados. En la práctica un proyecto de innovación, desarrollado autónomamente por un centro escolar, que emplea como instrumento básico de mejora la autoevaluación formativa, podría necesitar también de una evaluación sumativa que le sirva para demostrar tanto su mérito y valor como para defender su viabilidad frente a las escuelas tradicionales. A su vez, 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, en "*un proceso recursivo de autoreflexión, autocrítica, autocorrección y autorenovación*" (Darling-Hammond, 1994).

En una reciente revisión D. Nevo (1994) defiende que "evaluación basada en la escuela" puede ser concebida como sinónima de "evaluación interna", pero no como antónimo de "evaluación externa", puesto que -en determinados contextos- podrían ser complementarios, en lugar de opuestos. La distinción entre evaluación interna y externa no tiene por qué implicar -señala- un juicio de valor sobre la superioridad o ventajas de una sobre otra, aunque cada una pueda 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, y para proveer información sobre rendimiento de cuentas o resultados de unos centros comparados con otros. Como resultado de un Proyecto llevado a cabo en Israel para implementar y capacitar a los centros a hacer su propia evaluación, Nevo expone las siguientes lecciones extraídas:

1. El personal escolar entiende mejor el significado de la evaluación mediante la distinción entre descripción y juicio.
2. Los alumnos y sus resultados no deben ser el único objeto de la evaluación escolar.
3. Cuando se evalúa un programa, proyecto u otro objeto de evaluación dentro del centro escolar, los resultados o rendimientos no deben ser únicamente los aspectos a examinar.
4. La autoevaluación tiene que servir conjuntamente para una función formativa y sumativa, para proveer información en orden a planificar y mejorar, así como para certificar y dar cuentas.
5. La evaluación interna de un centro escolar puede realizarse mejor por un equipo de profesores y otros educadores, formando parte del proceso de planificación de su trabajo, apoyada por la necesaria formación y asistencia técnica.
6. En la evaluación de centros, la evaluación interna es una condición prioritaria para el adecuado uso de la evaluación externa.

Un centro escolar que no cuenta con ningún mecanismo interno para su autorevisión, tendrá dificultades para sacar partido, en un diálogo constructivo, a cualquier informe de evaluación externa (Nevo, 1994: 96). 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. Por su parte Darling-Hammond (1994) ha argumentado, en un simposium sobre "*Equity and Educational Testing and Assessment*", que una política externa de evaluación de alumnos, centros o profesores sólo puede legitimarse desde la orientación de ofrecer apoyos a la base para mejorar la enseñanza. La evaluación, en estos casos, es usada para ofrecer a los

profesores informaciones prácticas sobre el aprendizaje de los alumnos y proveer información para que la comunidad escolar realice su propia autorevisión. La evaluación externa viene a proveer apoyos de arriba para mejorar lo de abajo, en lugar de controlar o dar directrices de cómo implementar prescripciones externas.

Relacionado con lo anterior está el papel de los agentes evaluadores externos o internos. En principio, como dice Hopkins (1989: 83) tanto unos como otros son igualmente importantes y sus papeles (experiencia y objetividad en los primeros, familiaridad y comprensión en los internos) pueden ser complementarios. Todo depende del contexto y propósitos con que se realice. El evaluador externo adopta la posición de mediador, negociador, 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, como primer paso para la reflexión conjunta sobre lo que se hace, se debería hacer o sería legítimo lograr. En la propuesta de evaluación de centros en Andalucía (CECJA, 1994) se aconseja que *"los equipos de evaluación han de considerar que el carácter eminentemente externo a los centros de esta evaluación habrá de ir cediendo terreno y favoreciendo progresivamente procedimientos de evaluación interna, de manera que, a medio y largo plazo, se establezca de modo duradero no sólo la convivencia de ambas sino la coherencia entre ellas"*.

Dentro de la crisis del concepto tradicional de validez en la evaluación en general (Shepard, 1993), se ha destacado (Messick, 1989) la necesidad de incluir tanto los valores implicados en la evaluación como -sobre todo- las consecuencias sociales que pueda tener aplicar un determinado tipo de evaluación. Podríamos aplicar a las evaluaciones externas el criterio de **validez consecuente** (*"consequential validity"*), que llevada a sus últimas consecuencias, podría motivar un nuevo paradigma o forma de practicar la evaluación (Moss, 1992). Desde esta noción los informes y resultados de las evaluaciones deben ser interpretados y juzgados en función de su capacidad para mejorar los procesos y productos educativos para la comunidad escolar (alumnos, profesores y padres), es decir en la medida en que contribuyan a mejorar tanto las actividades de enseñanza como los propios procesos que las ponen en juego. Se desplaza así la validez de la evaluación de los formatos y otros requisitos científicos al modo como pueda beneficiar a aquellos que son objeto de evaluación, estimulando el cambio en los procesos de trabajo.

La evaluación institucional debe estar "enfocada a la utilización" o *"stakeholder evaluation"* (Guba y Lincoln, 1989), en la que el evaluador externo más que aquel que juzga la bondad o maldad de unas acciones educativa o pretender situarse en la tierra de nadie para ser imparcial y objetivo, aporta elementos que puedan promover un debate, clarificar las cuestiones, mediar entre las diversas posiciones, valorar las necesidades de información, explicar las posibles consecuencias de tomar determinadas opciones, etc. La evaluación, como proceso compartido y educativo, *"es un proceso por compartir la rendición de cuentas antes que para atribuirle"* (Guba y Lincoln, 1989). La validez de una evaluación queda así subordinada a su capacidad para incidir en la reformulación de las acciones, en ilustrar a los afectados sobre la situación, ampliando su horizonte de percepción, etc.

2.3 ¿Puede una evaluación externa ser una "evaluación democrática"?

Se ha propuesto, como solución, de un modo más bien retórico que contextualizado, que las evaluaciones externas deben ser democráticas. Así MacDonald (1976), en un manifiesto-ensayo ya clásico, aplicó un análisis político a la evaluación, proponiendo, frente a tipos burocráticos o autocráticos, una "evaluación democrática". *"Los evaluadores, no sólo viven en el mundo real de la política educativa, de hecho, influyen en sus cambiantes"*

relaciones", afirmaba (p. 474). La evaluación democrática en las instituciones educativas se entiende como un servicio de información a toda la comunidad, negociado, confidencial y accesible a todos los concernidos, sin reconocer un derecho especial a ningún grupo; para lo que utiliza metodologías e informes que puedan hacer accesible el conocimiento. Beltran y San Martín (1992: 67) la definen como *"aquellas en las que, tanto los métodos aplicados, como la información generada en el proceso evaluador es abierta, y se discute y reelabora entre los diferentes grupos de interés, formales o no, que configuran la comunidad educativa"*.

Pero aceptar la pluralidad de valores e intereses en las sociedades liberales -como resaltó House (1983)- y **crear que el evaluador pueda situarse en la tierra de nadie**, como agente honesto que intenta democratizar el conocimiento, al emplear técnicas y formas de presentación accesibles a la mayoría de ciudadanos, manteniendo el control de la información por los propios informantes; **es mantener, sin cuestionar, los supuestos y desigualdades de esta propia sociedad, perdiendo la dimensión de evaluar para transformar**. Como ha criticado Lakomski (1983) la evaluación democrática, en su formulación estandar (p. e. MacDonald, 1976), no proporciona una respuesta política al control, por su supuesto fenomenológico de partida, que obliga a dejar las cosas como están (según los juicios de los informantes).

Más que considerar la evaluación como un servicio democratizado (libre de valores = imparcial) a la sociedad, debe ser reconceptualizado como una actividad moral socialmente comprometida. Interesada en una forma de praxis y de realización de la vida buena, opta por unos determinados valores (legitimables por sus pretensiones de mayor generabilidad) desde los que juzgar la realidad educativa. **El control democrático por los agentes implicados** de los métodos utilizados y de la información generada **no deja de ser una propuesta moralista y/o piadosa**, si no se entra en los propios mecanismos distorsionadores del pensamiento de los agentes sobre sus propias condiciones de trabajo.

Por eso pretender compartir el conocimiento sin tener poder de decisión, que sigue en manos de los líderes, administración o expertos, es aceptar el marco político del estado liberal formalmente democrático. Una evaluación democrática, con fines críticos, presenta y promueve alternativas, descubre las desiguales relaciones de poder entre los grupos implicados, e intenta poner los medios y recursos necesarios para transformar lo existente. **Esto puede implicar el empleo de procedimientos "no democráticos"**, según las desiguales relaciones de poder en los grupos implicados. El principio democratizador, dice Lakomski (1983: 62), no puede significar que todos los participantes reciban la misma información.

2.4 Diseminación y utilización de los informes de evaluación

El carácter de una evaluación educativa viene determinado por cómo los informes de la evaluación son diseminados y, consecuentemente, puedan ser utilizados y procesados por los agentes educativos y sociales. Una evaluación orientada al control conlleva unos modos y formatos de difundir los resultados, pero si quiere incidir en la mejora no basta una transferencia lineal de la información, requiere la participación en la generación, difusión y utilización. **Inyectar nuevos conocimientos en una organización es un acto micropolítico**, dicen Huberman y Cox (1990), por lo que el evaluador debe prever, y poner los medios, los potenciales usos que se puedan hacer de los datos de la evaluación y la interpretación desde los marcos propios de referencia de los afectados.

Así Bryk y Hermanson (1992), al revisar los sistemas de indicadores de evaluación como instrumentos necesarios para mejorar el sistema educativo, señalan que han tenido un **uso instrumental**; proponiendo -como alternativa- un **uso ilustrado** de la información

en una sociedad democrática: proporcionar información para comprender los problemas y catalizar nuevas ideas. Desde esta perspectiva las evaluaciones en base a indicadores no deben pertenecer al uso privado de políticos o administradores educativos para ejercer un control externo más efectivo sobre las escuelas. Más bien deben contribuir a **enriquecer el discurso público de la comunidad educativa** sobre el sistema educativo público: *"Debe proveer información que capacite a los agentes educativos a reflexionar y hacer un mejor escrutinio de sus actividades"* (Bryk y Hermanson, 1992: 466).

Bryk y Hermanson advierten que un sistema de indicadores debe tener diferentes niveles de información para facilitar su uso por audiencias con múltiples intereses y experiencia. Aplicando, a su modo, la Teoría de la Elaboración, los informes de evaluación podrían tener unos sucesivos niveles de elaboración, parecidos a una estructura piramidal. En la cumbre de la pirámide habría un número limitado de indicadores clave en cada dominio, expresada la información de modo sumario, destinado -a este *nivel 1*- los informes a facilitar información al público en general. El siguiente nivel de la pirámide elaboraría a un nivel de mayor mayor profundidad los datos, para proporcionar a este *nivel 2* una comprensión más profunda (proporcionando -por ejemplo- datos estadísticos y correlaciones significativas). Un *nivel 3* proporcionaría ya unos informes sobre investigaciones recientes específicas, y podría incluir casos de estudio, programas de evaluación, y mayores escatas de estudios cuantitativos sobre el tópico en cuestión.

Los informes de evaluación diseminados por la Administración educativa, son instrumentos de poder, recurriendo a tesis de Foucault, por lo que habría de cuidar la "economía política de información" en el proceso empleado de producción y distribución del conocimiento. Como dice Kemmis (1986): *"La evaluación es, inevitablemente, un proceso político, que afecta la circulación de la información en una situación dada y tiene consecuencias vitales para los que la sufren"*. Determinados principios éticos deben ser respetados en la producción, distribución y control de los informes de evaluación de centros, programas o alumnos. El centro escolar no debiera ser sólo receptor de la información, sino instancia crítica decisoria en la validez y utilización del conocimiento, creando espacios de interacción y debate entre la evaluación y la práctica educativa.

Un enfoque instrumentalista entiende ilusoriamente que basta proveer a los potenciales usuarios de una información válida, científicamente obtenida y operacionalizada, en un proceso de transferencia lineal de la información producida, para que los afectados puedan hacer libremente el uso que deseen. Es necesario -entonces- **subrayar más la dimensión "horizontal" que vertical en la diseminación del conocimiento**, y sobre todo aprovechar la diseminación de los informes de evaluación para crear las condiciones y capacitar a la comunidad escolar para reflexionar, discutir, entender y tomar decisiones informadas. El contexto de trabajo es el filtro último, en un procesamiento social de la información, para juzgar la pertinencia y adecuación de los resultados, más que por la validez científica que tengan. El procesamiento social de la información viene condicionado, en el contexto de trabajo del centro, por la discusión con los colegas acerca de cuál se estima relevante, convirtiéndose este contexto en determinante crítico de la interpretación y uso de la información.

Como dice Darling-Hammond (1994: 25), al proponer un sistema de evaluación externa que favorezca la igualdad y la mejora interna, **"Cambiar las formas y formatos de evaluación sin cambiar los modos en que la evaluación es usada no cambiará los resultados de la evaluación"**. *Si queremos apoyar el aprendizaje de los alumnos, debemos incluir a los profesores en todas las fases del proceso y que esté implicada en el currículum y en las actividades de enseñanza. (...) En orden a mejorar la educación, la evaluación debe ser una parte integral para incentivar el diálogo entre los profesores y el desarrollo de la escuela"*. Esto supone transferir el problema de la evaluación de centros de un problema de formatos a un problema de uso: en lugar de servir para clasificar a los centros, diagnosticar

los apoyos necesarios; en lugar de indicadores externos de niveles de consecución, generar instrumentos en los centros para investigar profundamente las causas de la enseñanza y el aprendizaje, etc.

Debido a que parece constatado que casi nunca se hace cambios significativos en función de los resultados de la evaluación, la difusión de los informes de evaluación debían dirigirse a promover un *"uso ilustrado"*: ilustrar a los patrocinadores, clientes y agentes proporcionando información para comprender y reflexionar sobre la situación, fomentar contextos en que pueda darse una interacción social y debate sobre las prácticas docentes habituales en función de la evaluación. La publicación de resultados, en medios de comunicación, como se pretende en determinadas decisiones (Inglaterra y Gales, Francia), puede provocar un uso distorsionado.

II.- AUTOEVALUACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA MEJORA INTERNA

1. La autoevaluación como proceso de innovación y formación

Entendemos la autoevaluación como un proceso iniciado en el centro escolar, llevado a cabo por el profesorado del centro, con el propósito de encontrar respuestas a problemas del centro, y no a cuestiones planteadas por agentes o instancias externas. Este concepto coincide formalmente con el que entiende Gairín (1993: 333) como *"la evaluación interna que realizan los centros por iniciativa propia y con la finalidad de optimizar su funcionamiento y resultados"*. Si la evaluación externa de los centros se dirige a la corrección de los procesos empleados o a los resultados del aprendizaje de los alumnos; una autoevaluación institucional, como desarrollo del centro, se orienta y cifra más en el diagnóstico de la situación del centro e identificación de necesidades que en una fase final del proceso, cuando éste propiamente no tiene un punto final.

En lugar de que los profesores y otros agentes educativos asuman un papel pasivo y de obediencia a las fichas, entrevistas y otros procedimientos evaluadores externos, para después monológicamente aceptar los informes que se les hacen llegar, en que se detectan deficiencias y se proponen posibles mejoras, la autoevaluación institucional de los centros ha llegado a constituirse en una buena alternativa para una evaluación formativa orientada a la mejora. Esta se configura como un "modelo colegial", que incorpora un enfoque dialógico (Gitlin y Smyth, 1990: 85), en un proceso que proporcione a los profesores *"una oportunidad para reconstruir sus modos de ver lo que está ocurriendo en los centros"*.

Recientemente Scriven (1994), reivindicando el carácter de disciplina científica para la evaluación, ha realizado un furibundo ataque (*"fuera niños con el agua de la bañera"*, llega a clamar) a enfoques de autoevaluación parecido al que defendemos, representado por el "constructivismo" de la obra de Guba y Lincoln (1989), al creer que la evaluación pueda ser el resultado de la construcción por individuos y negociación por grupos. Esto - dice- haría imposible la constitución de una disciplina científica, al poner el conocimiento en algo subjetivo. Claro que el propósito de Scriven es académico, el nuestro la mejora interna, y hay razones apoyadas en la experiencia histórica que muestran más que suficientemente que las evaluaciones "científicas" han contribuido poco a mejorar la práctica.

Una opción de innovación y formación centrada en la escuela supone una visión de

la organización escolar distinta de las perspectivas racionales en que, desde una mirada burocrática, la escuela aparece como objeto o entidad estable, visible, con una naturalidad como para poder ser evaluado (Rui Gomes, 1993). Desde nuestra perspectiva se enfatiza el carácter de realidad social construida, no física o estática, que pudiera ser descrita y valorada desde una mirada externa; al tiempo que entiende los centros desde una concepción pluralista, que no funcionan de modo unitario, al estar constituidas por grupos y subculturas con intereses y valores, a menudo, opuestos (Bolívar, 1993a). Y si no hay unas metas compartidas que la configuren como una entidad estable, una evaluación externa no deja de ser parcial.

Pero es -sobre todo- el énfasis en que el centro escolar es una organización en proceso, más que una estructura formal, el que fuerza a inscribir la evaluación dentro del proceso de reconstrucción de los centros escolares. Las evaluaciones externas, por el contrario, parten del supuesto del atomismo: el centro constituye una unidad orgánica, dividido en unidades, cada una puede ser evaluada independientemente y la suma proporciona la evaluación del conjunto. Es normal, de este modo, contar con un centenar de fichas para cada aspecto o dimensión del centro, cuya suma pueda proporcionar la evaluación conjunta/total del centro. En lugar de separar la organización de los miembros, una autoevaluación apunta a que una organización no existe al margen de los actores y de los conflictos, concepciones e intereses, que constituyen los sistemas de acciones concretas por los que solucionan los problemas.

Primar la dimensión organizativo-institucional del centro escolar como **unidad básica de cambio** implica generar procesos y formas de trabajo colegiado dirigidas a autorevisar lo que se hace, repensar lo que se podría cambiar y consensuar planes de acción. La autoevaluación institucional se concibe dentro de un proceso de reconstrucción de los centros escolares, como espacios institucionales para la indagación, innovación y mejora (Escudero, 1992). Este no excluye, por el contrario resulta ser imprescindible, el **apoyo de facilitadores o agentes externos**. Además una concepción de la formación e innovación centrada en la escuela comporta una determinada concepción de los profesores como profesionales reflexivos, que comparten conocimientos en sus contextos naturales de trabajo, y exige ir rediseñando el centro (con los recursos y apoyos necesarios) como comunidad de aprendizaje para los alumnos, los profesores y la propia escuela como institución.

Hemos aprendido que "materializar" un curriculum en la realidad de los centros no es algo a implantar por decreto, ni basta una elaboración cuidadosa de un buen diseño curricular; es necesario promover estrategias, condiciones y procesos de desarrollo. En la medida que de la política curricular no dependen directamente factores como compromiso, colaboración e implicación de los profesores en el desarrollo del curriculum, es preciso pensar realistamente de un modo no gerencialista la mejora escolar. **Institucionalizar cambios es, en el fondo, alterar la "cultura" dominante** (clima organizativo, creencias y -relaciones sociales entre los agentes), **y exige procesos permanentes** (no acciones puntuales). En otros análisis (Bolívar, 1993b) he incidido en el papel de la cultura profesional vigente como factor resistente al cambio. De este modo **control vs. compromiso** se ha convertido en un factor crítico para juzgar y situar la mejora escolar. Como ha descrito magistralmente Rowan (1990), frente a la pretendida organización racional y burocrática de la escuela, para asegurar una "eficacia" mediante el control sobre el profesorado y los materiales curriculares que utilice, lo que acentuaría su descualificación profesional; otra perspectiva emergente está en promover el compromiso y trabajo cooperativo entre profesores como plataforma para la calidad de la enseñanza y el desarrollo profesional de los docentes.

Pasada la etapa de cambios externos a gran escala, hoy consideramos que es **el Centro escolar la unidad básica del cambio** (Escudero, 1990); por lo que el diseño,

desarrollo y evaluación del currículum deberá ser asumido como propio por el Centro. El foco de la innovación se construye en el día-a-día de las acciones de los individuos en sus respectivos contextos organizativos. El núcleo de la mejora de la enseñanza no es primariamente cada profesor considerado individualmente (competencias, conocimiento y actuaciones), un modelo alternativo de cambio **prima el centro escolar como organización**. 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 todo el Centro. Y es que después de las evidencias acumuladas en la década del setenta sobre el fracaso a nivel local del movimiento de reforma curricular, se ha pasado en los ochenta a tomar el Centro como la unidad primaria del cambio.

Este marco de actuación supone redefinir la teoría del conocimiento de/para la enseñanza (Bolívar, 1994b). Este no debe ser generado fuera (universidad, expertos, etc.) para ser aplicado **en las escuelas**, más bien -rompiendo con la tradicional hegemonía del conocimiento externo académico- el propio proceso de desarrollo curricular debe ser concebido como una **investigación del profesorado** (Cochram-Smith y Lytle, 1993), formativo para los propios profesores, en un contexto organizativo de los centros que lo favorezca y sin excluir el apoyo de algún agente externo. El profesor reconstruye el currículum cuando, junto a otros compañeros y compañeras, toman propiedad y poder del currículum escolar, **generando procesos y formas de trabajo dirigidas a autorevisar lo que se hace, repensar lo que se podría cambiar y consensuar planes de acción**. Aún cuando la práctica educativa tiene un carácter personal, los criterios de actuación no quedan al arbitrio de cada profesor, son -por el contrario- un tema de deliberación y construcción por parte del centro en su conjunto. De este modo *"los profesores asumen que tienen autoridad sobre lo que conocen -es decir, que construyen conocimientos sobre la enseñanza, aprendizaje y escuela- y que esta investigación llega a formar parte significativa de un conocimiento base para la enseñanza* (Cochram-Smith y Lytle, 1993: 63).

La evaluación institucional está inscrita en un proceso más amplio de reconstrucción cultural de la escuela y de los modos de trabajar y hacer escuela de los profesores. Para no reducirla a una cuestión administrativa, 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 planificación**, es decir consensuar y entenderse sobre el plan de trabajo que se va a seguir. Esta planificación se concibe como un proceso evolutivo (Fullan, 1993), que se sitúa en la reconstrucción de la acción desde su pasado, presente y futuro 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 mejora. Justo en la movilización de ideas y acciones se conjuntan el desarrollo del currículum y la formación del profesorado.

Como Desarrollo Curricular Basado en el Centro es un **proceso de resolución de problemas**, en que las necesidades sentidas/percibidas para mejorar la práctica, se intentan resolver mediante **un proceso de autorevisión/evaluación de la práctica, identificación de necesidades y problemas, elaborar el plan de acción y desarrollo del plan**. Promover un diseño, desarrollo y evaluación del currículum basado en el centro significa, entonces, ir construyendo en equipo los cambios a través de la reflexión y revisión conjunta de la propia práctica. La escuela, como comunidad de aprendizaje y trabajo, puede convertirse en un órgano de planificación institucional, concibiendo los centros escolares como espacios institucionales no sólo de mediación entre las propuestas curriculares externas y las prácticas escolares, sino para promover desde dentro el cambio y la mejora, y -por ello mismo- como el contexto natural para el desarrollo curricular y la formación de los profesores. De este modo **cambiar de modo relevante en educación implica, al mismo tiempo, reconstruir las instituciones que tienen la responsabilidad de realizar esa función**. La cuestión de la innovación se convierte en cómo reestructurar los centros

escolares, tanto en la redefinición de las tareas, procesos y funciones de los profesores, como en comprometer a las comunidades escolares locales en la tarea educativa. Aún cuando la práctica educativa tiene un carácter personal, los criterios de actuación no quedan al arbitrio de cada profesor, son -por el contrario- un tema de deliberación y construcción por parte del centro en su conjunto.

2. Lecciones aprendidas de las experiencias de autoevaluación institucional

Como en otras cuestiones, en nuestro país, más nos hemos dedicado a difundir ideas sobre autoevaluación institucional que a desarrollar experiencias, y menos aún a hacer balances de lo que hayan dado de sí. Voy a referirme a las experiencias -escasas- de autoevaluación que conozco, y en las que -directa o indirectamente- he participado. En primer lugar, acogidos bajo el lema de investigación-acción anglosajón, coincidiendo con la primera etapa de experiencias de Reforma, se intentan iniciar experiencias de autorevisión de la práctica y desarrollo profesional. Al margen del uso que la Administración hizo, en los primeros momentos de esta corriente, el movimiento de investigación-acción, ya sea en su versión hermenéutica (Elliot) o crítica (Carr, Kemmis o Grundy), ha dado lugar a un conjunto de ideas y acciones que incluye una autorevisión de la práctica para la mejora, logrando una amplia implantación (existe una red de *Grupos Asociados para la investigación y la acción en la enseñanza*). La entrada de otros movimientos como "Mejora de la escuela" (en el Proyecto ISIP), Desarrollo Curricular Basado en la Escuela, las propuestas oficiales o no de formación en centros, Revisión Basada en la Escuela o GRIDS, Desarrollo profesional centrado en la escuela, Desarrollo organizativo, trabajo en colaboración entre agentes externos y centros, etc., van dando lugar, al menos, a una sensibilización e incipientes experiencias de autoevaluación institucional, ya sea explícitamente, o -más a menudo- como procesos de innovación que incluyen una autorevisión en el proceso.

La idea de mejora interna de los centros escolares mediante proyectos de colaboración entre centros escolares y otros agentes externos (profesores universitarios o asesores de los CEPs) da lugar a experiencias -iniciadas a fines de los ochenta- de proyectos entre la universidad y centros escolares, apoyados posteriormente por el CEP, de Murcia (Escudero, Martínez y otros, 1990; González y Martínez, 1992), que *"apuntaban a la construcción de una dinámica de trabajo cooperativo en los centros, que permitiera la propia autoevaluación, la formación desde la práctica de los profesores, y, de este modo, la mejora de aquellas facetas organizativas y pedagógicas de su trabajo que fueran definidas como susceptibles de mejora por los centros y los profesores"* (Escudero y Bolívar, 1994: 144). Estos proyectos estaban inspirados en una filosofía de la colaboración entre profesores del centro y los asesores externos (Escudero y Moreno, 1992), en la utilización de un modelo de proceso de resolución de problemas, y con un cierto compromiso institucional de los profesores de cada centro por hacer de modo colegiado la mejora de la educación. Martínez Valcárcel (1993) ha empleado el proceso de trabajo en la autorevisión de un Departamento universitario.

Hemos creado como foro de reflexión y contraste de experiencias un grupo de trabajo, constituido en Asociación (*ADEME: Asociación para el Desarrollo y Mejora de la Escuela*), que periódicamente mantiene encuentros con el doble objetivo de profundizar la reflexión teórica e intercambiar las distintas experiencias que realizamos inspiradas en este modelo de trabajo. En estos cuatro años, asesores, profesores, miembros de equipos psicopedagógicos, profesores de universidad, etc. hemos ido aportando analizando y poniendo en común esta modalidad de trabajo, que pretende potenciar al centro como lugar de trabajo y formación. Operando con un "modelo de trabajo" como un proceso de resolución de problemas, y con una filosofía de colaboración y reconstrucción de los centros escolares, dentro de las limitaciones que impone la cruda realidad, a partir de ellas hemos

aprendido algunas lecciones, entre las que destacaré las siguientes:

1. Para que se puedan dar procesos de este tipo es necesario, como condición estructural, **crear espacios y tiempos** dedicados a estas tareas, aparte de una estabilidad de los miembros del centro. Resulta de especial relevancia habilitar tiempos, que sin restar a otras actividades ni incrementar el trabajo habitual, y -por tanto- reconocidos por la administración educación, se puedan dedicar al trabajo cooperativo de autorevisión y planes de acción.

2. El proceso de trabajo funciona como mejora escolar cuando se logra un **foco o prioridad**, claro y práctico, como catalizador de los procesos de desarrollo, tras una fase de identificación, clarificación y priorización de necesidades. Se trata de inducir un diálogo reflexivo sobre la acción del centro, contribuyendo a ampliar o modificar la percepción de la situación y a resituar el conocimiento y marco de acción sobre ella. Este foco de mejora, como señalaron Miles y Ekholm (1985), en el célebre artículo que fijó un marco para conceptualizar la mejora escolar, determinaban tres capacidades de los centros objeto de mejora:

* *Capacidad pedagógica-didáctica* o habilidad del profesorado para enseñar: Conocimiento de contenidos, utilización de estrategias para adaptar la enseñanza, y evaluar el progreso de los alumnos.

* *Capacidad organizativa*: Llegar a compartir metas, relaciones de comunicación e implicación del profesorado, liderazgo instructivo, condiciones y espacios laborales y organizativos para el trabajo conjunto, implicación de los padres, capacidad para resolver problemas y toma de decisiones, etc.

* *Capacidad interna de cambio*: A nivel diferente, como "metacapacidad", la habilidad para resolver por sí mismo los aspectos didácticos y organizativos anteriores, sin excluir el apoyo externo.

En la práctica el foco de mejora suele ser específico: mejora de algún aspecto de su práctica docente, inicialmente delimitado como problemático; o mejorar la comprensión de alguna situación educativa. El proceso de autorevisión se constituye en el marco para discutir, deliberar y decidir colegiadamente qué conviene hacer, cómo van las cosas y qué habría que corregir. Dicha dimensión de proceso debe abocar a acuerdos prácticos (dimensión de contenido), siendo muy importante -para asegurar su posterior traducción práctica- el propio proceso de diálogo, confrontación de perspectivas y acuerdos finales.

3. Para que estas prioridades, determinadas por un proceso que a veces tiene el peligro de una inversión muy larga de tiempo, funcionen, deben unirse a **condiciones organizativas** del funcionamiento del centro (marcos, roles, responsabilidades y modos de trabajo). Precisamente trabajar conjuntamente las prioridades con las condiciones organizativas de trabajo exige emplear un conjunto de **estrategias** que permitan unir proceso y contenido, como señalan en una experiencia similar Hopkins y Ainscow (1993).

Normalmente el proceso funciona mejor cuando un foco práctico y claro para el desarrollo logra unirse al trabajo simultáneo en las condiciones internas dentro de la escuela. De este modo al tiempo que contribuye a resolver un problema acuciante, percibiendo los profesores su utilidad, se estarán generando formas de trabajo que puedan funcionalmente ser aplicadas a otros temas, así como dando pasos en la construcción de una cultura escolar más cooperativa.

4. Más que imponer determinadas prioridades, formas o modelos de mejora se trata prioritariamente de inducir y apoyar la creación por el centro de su propio ámbito de mejora.

Por eso la **cultura de la escuela**, sus contextos e "historias", su carácter insular impide trabajar con formas y contenidos similares. Cada centro escolar determina sus prioridades y sus maneras de llevarlas a cabo. Se trata, por el contrario, de ayudar al proceso de revisión interna y desarrollo del centro.

No cabe esperar una mejora escolar desconectada de las condiciones internas del centro escolar, por lo que cualquier reforma educativa impuesta externamente, si quiere ser exitosa, tendrá que ser reconstruida por el centro escolar de acuerdo con sus prioridades; al tiempo que ir creando condiciones internas que puedan apoyar y gestionar el cambio en los centros. Tomar como núcleo del cambio la cultura escolar significa priorizar los valores, modos de trabajo y expectativas compartidas sobre la acción diaria. Desde este enfoque se tratará de considerar como objetivo del cambio organizativo las imágenes, valores y significados compartidos en el modo de trabajar, y no primariamente los cambios a nivel de estructura burocrática o formal.

Por eso mismo no todos los proyectos formativos y de innovación funcionan con la misma fortuna. Unos, por factores coyunturales y contextuales, se han visto abocados al fracaso, tras un período de funcionamiento; en otros se va incrementando la participación de los profesores y la calidad de los procesos a medida que avanza. Y es que los conflictos y problemas son, como conocemos, parte integrante y sustantiva de los procesos de cambio.

5. Ha sido necesario establecer algún tipo de **coordinación o apoyo interno**, algún profesor o profesora (uno o dos), que por algún tipo de liderazgo asumen -con un consenso del grupo- la función de estimular el proceso de trabajo en el propio centro, preparar los recursos, o coordinar procesos, necesidades o planes con asesores o agentes de cambio externo. Sin tener que adoptar un papel formalista, sí es necesario algún tipo de liderazgo pedagógico dentro del grupo para que el proceso pueda progresar. El grupo de apoyo interno es clave en el desarrollo organizativo del centro, tanto para estimular y mantener el proceso iniciado, como para ir logrando su institucionalización que, al final, pudiera hacer cada vez más innecesaria la presencia de los agentes externos.

6. Normalmente estos procesos han surgido o se han visto potenciados cuando algún **agente o profesional externo** (profesor universitario, asesor de formación del CEP, de equipos psicopedagógicos, etc.) ha potenciado la formación, revisión o innovación del centro. Esto exige clarificar, en los momentos de la relación inicial, sus relaciones con el centro, más en una línea de trabajar **con** centros, que sobre ellos, según la conocida contraposición de Lieberman.

De esta forma se han propuesto hoy modelos de innovación centrada en la escuela (Escudero, 1990; Escudero y Bolívar, 1994), en que, desde una relación igualitaria entre asesores externos y profesores, el cambio es un proceso de construcción solidario y cooperativo, realizado por los propios agentes. Se trata de capacitar a los profesores, en el contexto de la acción práctica del Centro, para un desarrollo autónomo, en un *éthos* o filosofía práctica de colaboración y participación, propiciando contextos para la reflexión y posibilidades para unir dialécticamente la teoría y la práctica educativas. El papel de los agentes externos de cambio y la función del profesor quedan redefinidos en una relación de colaboración (Escudero y Moreno, 1992; Nieto Cano, 1993). Ni el agente de cambio tiene como función prescribir lo que ha de hacerse, ni la del profesor ser un ejecutor de prescripciones externas; ambos quedan comprometidos con una realidad que tratan de cambiar, detectando mutuamente los problemas y planificando las acciones estimadas como adecuadas para su transformación.

7. La **autoevaluación, como revisión interna basada en la escuela**, no queda como un momento específico o fase específica terminal (aunque no se excluye, e incluso sea

necesario tras determinados períodos hacer un balance de lo conseguido o por hacer, como evaluación **de** la mejora), está inmersa en todo el **proceso de desarrollo**, para potenciar el propio cambio, como actitud permanente del grupo o institución por supervisar y valorar lo que se está haciendo.

Una primera fase de autorevisión es el **diagnóstico organizativo inicial** (evaluación **para** la mejora) del centro donde alcanza su punto álgido. Este diagnóstico previo (detectar necesidades y problemas), una vez sea compartido por el grupo, debe inducir a establecer planes futuros para la acción (mejora escolar). Pero sobre todo la evaluación va inmersa en "espiral" en el propio proceso de desarrollo (evaluación **como mejora**), se van 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.

8. Reconstruir lugares y espacios atrapados por burocracia, trabajo individualista y toma de decisiones jerárquicas, por **un trabajo en colaboración no es tarea fácil**. La cultura de la escuela, en estos momentos, es resistente a los intentos de embarcarse en procesos de este tipo. Requiere, en último extremo, un cierto compromiso ético y político por parte del profesorado y de la propia comunidad educativa por una regeneración educativa y cambio social. Es en el seno de estos grupos renovadores, apoyados coyunturalmente por asesores externos, cabe ir intentado un cambio educativo institucionalizado, cuando sienten necesidad mútua de hacer algo nuevo y trabajar de modo distinto, planteándose los fundamentos y fines de lo que enseñan. Emplearlo como un recurso instrumental por la administración, al servicio de sus planes de Reforma, como ha sucedido en algunas propuestas de "formación en centros", no nos lleva muy lejos.

Contamos ya con suficientes tradiciones de trabajo, con sus correspondientes propuestas y experiencias prácticas que pueden ser aprovechadas para sugerir procesos metodológicos y estrategias de trabajo en esta línea. Pero también sin ir demasiado lejos en la utopía, es necesario partir de la cultura escolar existente en los centros, con todas las limitaciones que impone, y de la necesidad de una redefinición de las condiciones de trabajo, para abrir espacios que resquebrajen los muros actuales.

3. Coordinar autoevaluación institucional (Autonomía) y evaluación externa (centralismo): Debate actual

Dentro de las estrategias de política curricular es hoy una cuestión fundamental si la toma de decisiones debe ser hecha a nivel central, local o basada en el propio centro escolar; y sobre todo **qué tipo de política (centralizado/descentralizado), en un determinado contexto, favorece en mayor medida un desarrollo curricular orientado a la mejora**. En general las tendencias actuales de la política curricular en los países occidentales se dirigen a cómo compatibilizar unas decisiones políticas centrales y un amplio campo de decisión profesional a nivel de centro, lidiando entre las decisiones políticas centralizadas, por un lado, y un grado de discrecionalidad, por otro. La descentralización del currículum, como parte de un esfuerzo por mejorar la enseñanza, debe ir unida a una política agresiva de desarrollo profesional, generando una nueva cultura organizativa favorecedora de la innovación. Una cierta tentación de la política educativa es volver a mecanismos de **control** del sistema y del trabajo de los profesores, para acabar con la propia inercia de un compromiso innovador de los centros y profesores.

Un debate actual en las medidas de política curricular es justo cómo coordinar ambos niveles (p.e. "*Systemic School Reform*", o el movimiento de "*reestructuración escolar*"), conscientes de que si bien los mandatos de arriba inhiben las iniciativas locales,

no bastan propuestas de autorenovación de la escuela desde los propios centros, si el sistema central no juega su papel, apoyando de modo sostenido estas iniciativas, con una dirección y una fuerte infraestructura para mantener el cambio a nivel de centro. Numerosas evidencias sugieren que el control por el centro del proceso de cambio, **no necesariamente afecta o mejora por sí mismo los resultados del aprendizaje ni 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.

Y es que, como comenta Wohlstetter y otros (1994: 268), es una expectativa poco realista pensar que el solo cambio en las estructuras de decisión pueda generar por sí mismo una mejora escolar, en ausencia de otros mecanismos directamente dirigidos al cambio en los aspectos curriculares y de enseñanza. Por eso dicen la cuestión clave es si una gestión basada en la escuela puede, combinada con un apoyo en la reforma del curriculum y la enseñanza, producir una mejora escolar. No basta una transferencia delegada del poder de decisión para que por sí mismo genere una mejora, es necesario que esta transferencia sea apoyada por un conjunto de medios que llenen de contenidos y medios el espacio decisional. En nuestro tema la autoevaluación de los centros no se sostiene sin, aparte de un real ejercicio de poder, un apoyo de agentes externos y medios. La capacidad para decidir cómo organizar los centros para una mejora es una condición necesaria, pero no suficiente. Son necesarios, además, entre otros, como condiciones críticas para la mejora escolar: conocimiento, información y recursos para ejercerlo.

El fracaso de las estrategias centralizadas podría llevar a pensar que sólo estrategias descentralizadas, focalizadas en el centro escolar podrían hacer exitosa la reforma. Sin embargo la primacía de superioridad de las iniciativas tomadas desde la base es primariamente teórica, señala Fullan (1994: 187). Revisando la evidencias de las experiencias de gestión basada en la escuela concluye que los esfuerzos de reestructuración que devuelven la toma de decisiones a los centros pueden haber alterado los procedimientos de gobierno, pero no afectan por sí mismos al núcleo de la enseñanza-aprendizaje de las escuelas. Numerosos estudios (Smylie, 1994) vienen a corroborar que hay una falta de conexión entre las estructuras de gobierno y toma de decisiones y el proceso de enseñanza-aprendizaje:

"En suma, las iniciativas descentralizadas, hasta donde muestran las evidencias, no distan mucho de ser mejores que las reformas centralizadas. Dada la ausencia de una clara superioridad de las estrategias verticales sobre las surgidas desde abajo, dos patrones, ambos inefectivos, persisten. Cada estrategia intenta resolver el dilema mediante la falsa claridad de la preferencia ideológica" (Fullan, 1994: 189).

En esta situación la propuesta de Fullan es que son necesarias, conjuntamente, estrategias centralizadas y descentralizadas. Su propuesta alternativa se estructura en estas cuatro principios:

1. Existe una amplia evidencia de que **las organizaciones en general no suelen iniciar cambios en ausencia de estímulos externos**. Las escuelas, en particular, no son conocidas por su carácter de propensión a la innovación.
2. Cuando las escuelas tienen oportunidad de controlar el proceso de cambio (p.e. mediante la gestión basada en el centro), **no necesariamente da lugar a acciones docentes más eficaces**. Muchas veces se queda empantanado o en cambios estructurales superficiales.

3. En sistemas descentralizados es difícil evaluar, al quedar aislados o autónomos, **el control de calidad educativa que ofrecen los centros** (o dicho de otro modo, el rendimiento de cuentas dista de ser mejor que en los sistemas centralizados).

4. Se podría especular si es posible para una escuela dada llegar a ser altamente innovadora, a pesar de su pertenencia al distrito. Se podría aventurar que **no es posible para semejante escuela permanecer innovadoramente al margen del apoyo del apoyo administrativo del distrito local o autonómico**. La acción o inacción del distrito (transferencia de personal, decisiones de salarios o presupuesto, y otras parecidas) inevitablemente juega su papel.

En este contexto es difícil elegir qué estrategia de cambio es mejor a priori. Parece que los mejores resultados se consiguen cuando los mandatos "top-down" logran conectar con las iniciativas desde la base. Y desde estas coordenadas la clave está en **cómo maximizar la mezcla productiva entre iniciativas de arriba, incentivos y responsabilidad de un lado, con las iniciativas de abajo**, el desarrollo y el rendimiento de cuentas (Fullan, 1994: 199). En el mismo sentido Clune (1993), en una buena revisión actual de las ventajas y problemas de la centralización y descentralización curricular, concluye que es necesaria una **"coordinación descentralizada"**.

Como salida a la falta de funcionamiento del sistema escolar Fuhrman (1994: 40), revisando las políticas educativas de la segunda mitad del siglo XX, señala que parece que ninguno de las dos grandes políticas (mandadas o inducidas), tal como han sido utilizadas, son suficientes para conseguir la calidad educativa, tal como hoy la entendemos. Es más algunas de las principales innovaciones han surgido al margen de los mandatos oficiales, aunque éste le pueda/deba haber prestado apoyo: *"Mandar la mejora escolar es inapropiado porque los cambios requeridos para ello no pueden tener lugar al margen del compromiso, iniciativa o capacidad, indiferente a la rigurosidad de los mandatos estatales"* (Fuhrman, 1994: 40). Elmore y Fuhrman (1994: 210-11), afirman que una de las conclusiones de este debate sobre quién debe gobernar el curriculum, es que la interdependencia entre niveles debe ser incrementada, y que los intereses parroquiales de cada nivel deberán tener más dificultades para ser defendidos. Esto implica que cada nivel debe funcionar no independientemente, sino pensando que forma parte de un sistema más amplio.

Una autonomía escolar o autogestión no puede por sí misma llevar a cambios curriculares significativos si no hay apoyo externo, por lo que muchos esfuerzos de desarrollo curricular basados en la escuela se han extinguido a los pocos años. Por esto Smith y O'Day (1991) proponen **una estrategia que combine una reforma "top-down" y "bottom-up"**, en una estructura política estatal de apoyo que pueda proveer dirección y una fuerte infraestructura para sostener la reforma a nivel de centro.

Lusi (1994: 111) caracteriza el movimiento de "cambio sistémico", con dos notas:

- (1) Tomar los esfuerzos de reforma **como un sistema**, es decir como una actuación coherente, frente a las medidas dispersas y, a veces, contradictorias de pasadas reformas. Así si se considera que un componente de la política curricular debe ser rediseñado para promover una reforma, los restantes componentes del sistema deben ser realineados para apoyar esta nueva política.
- (2) Los cambios a nivel sistémico explícitamente se proponen **apoyar los esfuerzos a nivel de centro escolar**. Reivindicar un nivel central del sistema escolar sin apoyar decisivamente los esfuerzos de cambio y trabajo de los centros escolares para que puedan rediseñar la práctica escolar puede ser contraproducente.

Asegurar que todos los alumnos puedan tener parecidas experiencias de aprendizaje y alcanzar altos niveles, y que puedan ser conseguidos en todas las escuelas, significa que a nivel Administrativo se debe intervenir, al menos, de estos cinco mecanismos para apoyar el cambio en las escuelas:

1. **Proveer incentivos** como medios económicos, asistencia, etc., para comprometer a los centros en el proceso de planificación y apoyos adicionales en la fase de implementación.
2. **Aportar y diseminar conocimientos** valiosos para el proceso de cambio: marcos curriculares, síntesis de la investigación educativa, y publicaciones referidas a cómo el proceso de enseñanza y aprendizaje pueda ser más exitoso.
3. Llamar la atención de los centros en los **resultados deseables en el aprendizaje**, y como podrían ser evaluados.
4. Proveer asistencia a los centros para que puedan rediseñar sus programas para mejorar el aprendizaje de los alumnos. Parece ya claro que si no hay una **asistencia de agentes externos** el intento de cambio puede fracasar. Louis y Miles (1990) califican que la *"asistencia efectiva es intensa, relevante a las necesidades locales, variada y sostenida"*.
5. Si bien el objetivo final del cambio sistémico es reducir las regulaciones para incrementar el nivel local, determinados aspectos, mientras tanto, pueden ser regulados en algún grado. Esta **regulación estatal lo será de resultados, no del proceso**.

Por su parte el **movimiento de "reestructuración" escolar**, dentro de esta segunda ola de Reforma, se caracteriza por pensar que es necesario **reconstruir de un modo alternativo los centros escolares y la propia política curricular**. Rediseñar el trabajo escolar es promover un sentido de comunidad en el Centro, con unas relaciones de colegialidad y colaboración que, implicando al profesorado en el desarrollo de la institución, conduzcan a un compromiso por parte de la comunidad docente con las misiones consensuadas del Centro. Por todo ello se ha propuesto **nuevos diseños organizativos de los Centros**, que posibiliten un reprofesionalización de la fuerza de trabajo (con todas las críticas que se podrían aducir), mediante la promoción de un desarrollo profesional. La reestructuración conlleva cambios en las estructuras de gobierno y organización en los Centros, como consecuencia de una descentralización política y administrativa.

Cambios en las prácticas instructivas y curriculares requerirán cambios en cómo están organizadas las escuelas, **recreando la cultura de la escuela**. Los programas y equipos deben ser reorganizados para que estén más integrados e interdisciplinarios; unido a construir una estructura colaborativa para proveer un marco de oportunidades para el desarrollo profesional del profesor y su participación en la reestructuración de la escuela. Es posible aprender a trabajar conjuntamente sin prestar atención al contenido del curriculum o a las estrategias centradas en el aprendizaje de los alumnos. También es posible trabajar en la adopción de un nuevo programa de lectura, con insuficiente atención a la dinámica de equipo o al proceso necesario para comprometer a la escuela como un todo. En el primer caso, el trabajo en equipo puede ser considerado poco significativo y el experimento en la toma de decisiones compartidas juzgado como un fracaso. En el segundo caso, el proyecto, puede ser quizá concebido mejor, pero destinado a fracasar. Esta es la primera lección: **proceso y contenido están interrelacionados**; *"el proceso se refiere a cómo y de qué modo los miembros del equipo aprenden a trabajar juntos, pero el contenido de lo que trabajan provee el foco y la justificación para su trabajo"* (Lieberman, Darling-Hammond y Zuckerman, 1991: 23).

Clune (1993), en una buena revisión actual de las ventajas y problemas de la centralización y descentralización curricular en el contexto norteamericano, concluye que una estrategia descentralizada tiene mayores ventajas si implica elección local de los *curricula*, un continuo apoyo técnico y potencia un desarrollo profesional. De hecho las propuestas de volver a una política educativa unificada tienen que admitir un considerable grado de adaptaciones locales. En último extremo es a nivel local de centro escolar donde se juega el cambio educativo, y una política educativa centralista no parece que lo favorezca. Pero **una estrategia de cambio curricular descentralizada requiere un fuerte y sostenido apoyo a los centros desde un nivel central.**

En este contexto social, sin referentes ideológicos claros, la legítima aspiración a autogobierno de los centros escolares, mezclada con la **tendencia neoconservadora a introducir mecanismos de desregulación, autogobierno y competencia entre los centros escolares**, como ha denunciado recientemente Smyth (1993), puede dar lugar justo a utilizar el Desarrollo Curricular Basado en la Escuela como un mecanismo sutil de legitimación y gestión de los propios intereses de la administración al servicio propuestas conservadoras. En esta situación reivindicar las propuestas ilustradas de la educación como servicio público promovido por el poder estatal puede paradójicamente ser la propuesta progresista. En la coyuntura ideológica y filosófica señalada anteriormente, donde se han puesto de manifiesto cómo tanto la centralización y descentralización tienen inconvenientes y problemas, parecería como conclusión provisional -si esto fuera fácticamente realizable de modo simple- mezclar los aspectos positivos de cada una. Murphy (1991: 84), de modo parecido, señala la conclusión paradójica de que "*una descentralización exitosa depende de una fuerte centralización en ciertos aspectos de la organización*".

Hacer compatibles ambos lados (iniciativas centrales y autonomía local), más que objeto de regulación legislativa, de tutelaje o control supervisor, es -finalmente- asunto de generar una cultura escolar y social propicia para la reconstrucción y apropiación de la educación en sus contextos naturales por los propios agentes. En otro lugar (Bolívar, 1994b) he incidido en algunos de los ambivalentes fundamentos ideológico/políticos que pueden tener tanto el centralismo como la autonomía en el desarrollo curricular, que posibilitan desarrollos/usos alternativos. La autoevaluación institucional para la mejora interna, en esta situación, tiene que construirse entre el persistente riesgo de ser instrumentalizada como mecanismo sutil para gestionar más eficazmente los mandatos centrales, y la reconstrucción organizativa e interna de los centros.

Referencias

- ASCHER, C. (1994): "Essay Review: Retravelling the Choice Road", *Harvard Educational Review*, 64 (2), 209-221.
- BELTRAN, F. y SAN MARTIN, A. (1992): "Autoevaluación escolar. Hacer posible la democracia organizativa", *Cuadernos de Pedagogía*, 204 (junio), 66-71.
- BOLIVAR, A. (1993a): "Culturas profesionales en la enseñanza", en *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 219 (noviembre), 68-72.
- BOLIVAR, A. (1993b): "Cambio educativo y cultura escolar: resistencia y reconstrucción", *Revista de Innovación Educativa* (Univ. de Santiago), vol. 2, 13-22.
- BOLIVAR, A. (1994a): "La evaluación de centros: entre el control administrativo y la mejora interna", en M^a.T. González y J.M. Escudero: *Profesores y escuelas: ¿Hacia una reconversión de los centros y la función docente?*. Madrid: Ediciones Pedagógicas, 251-281.

- BOLIVAR, A. (1994b): "Autonomía escolar en el desarrollo curricular: razones y problemas", en A. Villa (Ed.): *La autonomía institucional de los centros educativos*. Bilbao: Universidad de Deusto, 365-400.
- BRYK, A.S. y HERMANSON, K.L. (1992): "Educational Indicator Systems: Observations on Their Structure, Interpretation, and Use", en L. Darling-Hammond (Ed.): *Review of Research in Education*, 19. Washington: A.E.R.A., 451-484.
- CHUBB, J.E. y MOE, T.M. (1990): *Politics, Markets, and America's Schools*. Washington, DC.: Brookings Institution.
- CLUNE, W.H. (1993): "The Best Path to Systemic Educational Policy: Standard/Centralized or Differentiated/Decentralized", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 15 (3), 233-254.
- COCHRAN-SMITH, M. y LYTLE, S.L. (Eds.) (1993): *Inside/Outside: Teacher Research and Knowledge*. Nueva York: Teachers College Press.
- CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (CECJA) (1994): *Evaluación de Centros*. Sevilla: Instituto Andaluz de Evaluación Educativa y Formación del Profesorado. Documento de uso interno, policopiado.
- CORTINA, A. (1993): "Ética del discurso y democracia participativa", en A. Cortina: *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos.
- CRITTENDEN, B. (1994): "Conflicting Traditions and Education in a Democracy: Can Liberalism Provide Defensible Common Values?", *Curriculum Inquiry*, 24 (3), 293-326.
- DARLING-HAMMOND, L. (1994): "Performance-Based Assessment and Testing Policy", *Harvard Educational Review*, 64 (1), 5-29.
- ELMORE, R.F. y FUHRMAN, S.H. (Eds.) (1994): *The Governance of Curriculum*. 1990 Yearbook of the ASCD. Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.
- ESCODERO, J. M. (1990). "El centro como lugar de cambio educativo: La perspectiva de la colaboración", en *Actas del I Congreso Interuniversitario de Organización Escolar*. Barcelona: Departamentos de Didáctica y Organización Escolar, 189-221. Recogido en J. Gairín y S. Antúnez (Coords.): *Organización escolar: Nuevas Aportaciones*. Barcelona: PPU, 1993.
- ESCODERO, J.M. (1992): "Innovación y desarrollo organizativo de los Centros escolares". Ponencia en *II Congreso Interuniversitario de Organización Escolar: Cultura escolar y Desarrollo organizativo*. (Sevilla, 15-19 diciembre 1992), organizado por el Grupo de Investigación Didáctica. Texto policopiado.
- ESCODERO, J.M., MARTINEZ, J.A., NICOLAS, A. y VICENTE, A. (1990): *El Proyecto Cordillera: Una estrategia de desarrollo y formación de las escuelas y los profesores*. Jornadas de Encuentro de Experiencias de Formación en Centros. Mazarrón, Murcia. Paper.
- ESCODERO, J.M. y MORENO OLMEDILLA, J.M. (1992): *El Asesoramiento a Centros Educativos*. Madrid: Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad de Madrid.
- ESCODERO, J.M. y BOLIVAR, A. (1994): "Inovação e Formação Centrada na Escola. Uma Perspectiva da Realidade Espanhola", en A. Amiguihno y R. Canário (Organiz.): *Escolas e Mudança: O Papel dos Centros de Formação*. Lisboa: Educa, 97-155.
- FOUCAULT, M. (1977): *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.
- FOUCAULT, M. (1981): "Verdad y poder", en *Un diálogo sobre el poder*. Madrid: Alianza Ed. y Materiales, 128-145.
- FULLAN, M. (1993): *Change Forces. Probing the Depths of Educational Reform*. Londres: The Falmer Press.

- FULLAN, M. (1994): "Coordinating Top-Down and Botton-Up Strategies for Educational Reform", en R.F. Elmore y S.H. Fuhrman (Eds.): *The Governance of Curriculum. 1994 ASCD Yearbook*. Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development, 186-202.
- GAIRIN, J. (1993): "La autoevaluación institucional como vía para mejorar los centros educativos", *Bordón*, 45 (3), 331-350.
- GITLIN, A. y SMYTH, J. (1989): *Teacher Evaluation: Educative alternatives*. Philadelphia: Falmer Press.
- GITLIN, A. y SMYTH, J. (1990): "Toward educative forms of teacher evaluation", *Educational Theory*, 40 (1), 83-94.
- GOMES, R. (1993): *Culturas de Escola e Identidades dos Professores*. Lisboa: Educa.
- GONZALEZ, I. y MARTINEZ, J.A. (1992): "Un proyecto de formación en y para el centro", *Cuadernos de Pedagogía*, 213 (abril), 57-61
- GRANHEIM, M. K. y LUNDGREN, U.P.(1991): "Steering by goals and evaluation in the Norwegian education system: a report from the EMIL project", *Journal of Curriculum Studies*, 23 (6), pp. 481-505.
- GUBA, E.G. y LINCOLN, Y.S. (1989): *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, CA.: Sage Publications.
- HOPKINS, D. (1989): *Evaluation for School Development*. Milton Keynes, Open University Press.
- HOPKINS, D. y AINSCOW, M. (1993): "Making Sense of School Improvement: An Interim Account of the 'Improving the Quality of Education for All' Project", *Cambridge Journal of Education*, 23 (1), 287-304.
- HOUSE, E.R. (1983): "Assumptions Underlying Evaluation Models", en G.F. Madaus, M.S. Scriven y D.L. Stufflebeam (eds.): *Evaluation Models. Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*. Boston: Kluwer-Nijhoff, cap. 3 (pp. 45-64).
- HOUSE, E.R. (Ed.) (1973): *School Evaluation: The Politics and Process*. Berkeley, CA.: McCutchan
- HUBERMAN, M. y COX, P.(1990): "Evaluation Utilization: Building links between Action and Reflection", *Studies in Educational Evaluation*, 16, 157-179.
- KEMMIS, S. (1986): "Seven Principles for Program Evaluation in Curriculum Development and Innovation", en E.R. House (ed.): *New Directions in Educational Evaluation*. Lewes: The Falmer Press, 117-140.
- KVALE, S. (1992): "La evaluación y la descentralización de los conocimientos", *Revista de Educación*, 299 (septiembre-diciembre), 119-142.
- LAKOMSKI, G. (1983): "Ways of Knowing and Way of Evaluating: Or, how Democratic in 'Democratic Evaluation'?", en J. Codd (1988): *Knowledge and Control in the Evaluation of Educational Organisations*. University of Deaking Press, 55-67.
- LIEBERMAN, A., DARLING-HAMMOND, L. y ZUCKERMAN, D. (1991): *Early Lessons in Restructuring Schools*. New York: NCREST (National Center for Restructuring Education, Schools, and Teaching), Teachers College, Columbia University. 42 pp.
- LOUIS, K.S. y MILES, M.B. (1990): *Improving the Urban High School. What Works and Why*. Nueva York: Teachers College Press.
- LOUIS, K.S. y VAN VELZEN, B.A. (1989): "Reconsidering the Theory and Practice of Dissemination", en R. M. Van der Berg y otros (eds.): *Dissemination Reconsidered: The Demands of Implementation*. Leuven: ACCO, 261-281.
- LUSI, S.F. (1994): "Systemic School Reform: The Challenges faced by State Departaments of Education", en R.F. Elmore y S.H. Fuhrman, (Eds.): *The Governance of Curriculum. 1994 ASCD Yearbook*. Alexandria, VA: Association for Supervision and

Curriculum Development, 109-130.

- MACDONALD, B. (1976): "La evaluación y el control de la educación", en J. Gimeno y A. Pérez Gómez (Eds.) (1983): *La enseñanza: su teoría y su práctica*. Madrid: Akal, 467-478.
- MACINTYRE, A. (1987): *Tras la virtud*. Barcelona: Crítica.
- MACINTYRE, A. (1988): *Whose Justice? Which Rationality?*. Londres: Duckworth.
- MADAUS, G.F. y KELLAGHAN, Th. (1992): "Curriculum Evaluation and Assessment", en Ph. W. Jackson (ed.): *Handbook of Research on Curriculum*. Nueva York: Macmillan, 119-154.
- MALEN, B. (1994): "Enacting Site-Based Management: A Political Utilities Analysis", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 16 (3), 249-267.
- MARTINEZ VALCARCEL, N. (1993): *Auto-revisión del Departamento de enfermería como proceso de innovación educativa*. Alicante: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- MESSICK, S. (1989): "Validity", en R.L. Linn (Ed.) *Educational Measurement* (3º ed.). Nueva York: American Council on Education y Macmillan, 13-104.
- MILES, M.B. y EKHOLM, M. (1985): "What is School Improvement?", en W.G. Van Velzen *et al.*: *Making School Improvement Work: A Conceptual Guide to Practice*. Leuven: ACCO, 33-67.
- MOSS, P.A. (1992): "Shifting conceptions of validity in educational measurement: Implications for performance assessment", *Review of Educational Research*, 62 (3), 229-258.
- MURPHY, J. (1991): *Restructuring Schools. Capturing and Assessing the Phenomena*. Nueva York: Teachers College Press.
- NEVO, D. (1994): "Combining Internal and External Evaluation: A Case for School-Based Evaluation", *Studies in Educational Evaluation*, 20 (1), 87-98.
- NIETO CANO, J.M. (1993): *El asesoramiento pedagógico a centros escolares: Revisión teórica y estudio de casos*. Universidad de Murcia: Facultad de Educación de la Educación, inédita.
- ROWAN, B. (1990): "Commitment and Control: Alternative Strategies for the Organizational Design of Schools", en C. Cazden (ed.): *Review of Research in Education*, 16, 353-389.
- SCRIVEN, M. (1994): "Evaluation as a Discipline", *Studies in Educational Evaluation*, 20 (1), 147 y ss..
- SCHWANDT, T. A. (1989): "Recapturing Moral Discourse in Evaluation", *Educational Researcher*, 18 (8), 11-36.
- SHEPARD, L.A. (1992): "Evaluating Test Validity", en L. Darling-Hammond (Ed.): *Review of Research in Education*, 19. Washington: A.E.R.A., 405-450.
- SMITH, M.S., O'DAY, J. (1991): "Systemic School Reform", en S.H. Fuhman y B. Malen (Eds.): *The Politics of Curriculum and Testing*. Nueva York: The Falmer Press.
- SMYLIE, M.A. (1994): "Redesigning Teachers' Work: Connections to the Classroom". En Darling-Hammond, L. (Ed.): *Review of Research in Education*, 20. Washington: AERA, 129-177.
- SMYTH, J. (Ed.) (1993): *A Socially Critical View of the Self-Managing School*. Londres: The Falmer Press.
- WEILER, H.N. (1989): "Why Reforms Fail: The Politics of Education in France and the Federal Republic of Germany", *Journal of Curriculum Studies*, 21 (4), 291-305.
- WEILER, H.N. (1992): "¿Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio

contradictorio?", *Revista de Educación*, 299, 57-80.

WEILER, H.N. (1993): "Control versus Legitimación", en J. Hannaway y M. Carnoy (Eds.): *Decentralization and School Improvement: Can we fulfill the Promise?*. San Francisco: Jossey-Bass, 55-83

WOHLSTETTER, P., SMYER, R. y MOHRMAN, S.A. (1994): "New Bondaries for School-Based Management: The High Involvement Model", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 16 (3), 268-286.

WORTHEN, B.R. y SANDERS, J.R. (1987): *Educational Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines*. Londres: Longman.