

Educación técnico-profesional

Retos actuales de la educación técnico-profesional

Francisco de Asís Blas
Juan Planells
Coordinadores

**Metas
Educativas**
2021

Organização
dos Estados
Ibero-americanos



Para a Educação,
a Ciência
e a Cultura

Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

Fundación **Santillana**

© Del texto: Organización de Estados Iberoamericanos
para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)
C/ Bravo Murillo, 38
28015 Madrid, España
www.oei.es

Las opiniones de los autores expresadas en este libro no representan necesariamente los puntos de vista de la OEI.

La colección METAS EDUCATIVAS 2021 es una iniciativa de la OEI en colaboración con la Fundación Santillana.

Impreso en España por Fernández Ciudad, S. L.

ISBN: 978-84-7666-201-4
Depósito legal: M. 14.645-2009

La evaluación y la garantía de calidad en las instituciones de enseñanza y formación profesional

Joaquim Azevedo

INTRODUCCIÓN

Este capítulo aborda la problemática de la calidad y de la evaluación de las instituciones de enseñanza técnico-profesional (ETP), así como de los centros de formación profesional, en general. En primer lugar, contextualiza la problemática de la calidad y de la evaluación en las políticas públicas. Defiende que la evaluación sea vista como un instrumento de gestión de calidad de las organizaciones educativas y formativas y que corresponda a un proceso deseado y participado por los actores locales, en una perspectiva de aprendizaje organizacional permanente. Más que un nuevo Estado evaluador, las sociedades actuales carecen de organizaciones inmersas en sus comunidades, comprometidas con ellas, inscritas en nuevas redes de cooperación, capaces de autoevaluarse y de estar abiertas a la evaluación externa, en una confrontación que solo puede ayudar a mejorar continuamente el desempeño social de cada centro de formación.

El capítulo procura además analizar algunos instrumentos concretos de evaluación, describir indicadores tipo de la evaluación de la calidad de estas organizaciones y argumentar que todos estos procesos de evaluación interna y externa deben estar al servicio de planes concretos de mejora continua de cada centro. Solo de este modo se podrá lograr credibilidad y confianza social y formar personas cualificadas y aptas para enfrentar los actuales desafíos de sociedades y mercados de trabajo en mutación constante.

EL DISCURSO POLÍTICO SOBRE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN Y DE LA FORMACIÓN

El discurso político sobre la calidad de la educación y de la formación emerge generalmente como una respuesta salida ante una inmensidad de problemas acumulados por los sistemas educativos nacionales, en pugna con la democratización del acceso, con la promoción de la igualdad de oportunidades sociales y los nuevos retos de la educación a lo largo de toda la vida y para todos los ciudadanos. Invasión el “santuario” escolar (Dubet, 2004, p. 19) –y acogiéndolo este actualmente a todos los ciudadanos, con todo tipo de desigualdades y de expectativas sociales inherentes–, las políticas de educación y formación, en las últimas tres décadas, tienden a agarrarse a la “calidad” como la gran respuesta necesaria y posible, como si de una tabla de salvación se tratase.

Por eso, la calidad de la educación es un concepto polisémico que, históricamente, abarca una multiplicidad de políticas que buscan superar una inmensidad de nuevos problemas que surgen a continuación, sea el éxito de las políticas socioeducativas, de la democratización de la educación y de la igualdad de oportunidades, sea las aceleradas mutaciones tecnológicas, organizacionales y sociales que invadieron las sociedades occidentales tras los años setenta del siglo xx. Así, la

calidad encierra una dimensión político-social y constituye incluso una amplia "plataforma" social donde se revén movimientos políticos y sindicatos, asociaciones de padres y entidades locales, profesores, formadores y alumnos, gobiernos y organizaciones internacionales (como la Comisión Europea, la OCDE, la UNESCO, el CEDEFOP, etc.), en pugna con la necesidad de promover oportunidades de educación y formación para todos los ciudadanos.

Así pues, calidad de la educación es currículo, procesos de enseñanza-aprendizaje, formación de formadores, organización y acondicionamiento de los centros, cualificación profesional de los jóvenes, resultados escolares, clima del centro e implicación centro-comunidad local; es orientación escolar, innovación educacional, patrones de desempeño; es evaluación de las personas en formación y de las instituciones; es refuerzo de la confianza social en sistemas de educación y formación que tienen que cambiar y mejorar con respecto a su anticuada matriz organizacional, que viene del siglo XVIII (OCDE, 1992; Venâncio y Otero, 2003). La calidad de la educación y de la formación viene siendo mucho más que un problema pedagógico, correspondiendo sobre todo la respuesta a un conjunto de expectativas sociales en torno a la educación a lo largo de la vida.

Así, las políticas de educación y formación en pro de la calidad, a lo largo de casi cuatro décadas, deben ser vistas ante todo como parte integrante de un amplio "programa" político y social. Ya no será posible aislar los problemas pedagógicos dentro de las paredes de los centros, desconectándolos de los problemas sociales y de los mercados de trabajo (Nóvoa, 1992). Estamos, de hecho, ante políticas sociales y económicas que atraviesan obligatoriamente la educación y la formación y en cuya ejecución se generan nuevos problemas sociales (que también son en parte problemas educativos). Movimientos como los de las escuelas y centros eficaces, los de la mejora de cada centro, los de la asertividad formativa (Davis y Thomas, 1992; Murillo Torrecilla, 2003) deben ser vistos bajo esta luz, aunque muchas veces se cierran demasiado dentro del campo estrictamente institucional, cuando deberían procurar alcanzar objetivos y metas con enorme impacto social.

LA EMERGENCIA DE LA EVALUACIÓN Y DEL ESTADO EVALUADOR

De todos los intentos por encontrar respuestas para las nuevas exigencias sociales de más calidad de la educación y de la formación, quizá la *evaluación* haya sido aquella que hasta hoy más impacto tuvo, tanto en el ámbito internacional como en los ámbitos nacional y local, tanto en los gobiernos como en los centros de formación, en los formadores y en el conjunto de la sociedad.

La evaluación de la calidad de la educación y de la formación fue encumbrada, entre múltiples medidas en pro de la calidad, a la categoría de medida nuclear o medida madre de todas las otras. De hecho, la evaluación, a pesar de constituir un instrumento, es frecuentemente considerada una respuesta e incluso como *la* respuesta; y con base en medidas de evaluación tiende a transmitirse la creencia (y la ilusión) de que serán superados los problemas educativos y sociales que subsisten. Una razón de más, por lo tanto, para que la evaluación sea elevada a una alta prioridad política por parte de muchos gobiernos.

La evaluación de las organizaciones de formación ha seguido caminos muy diversos, conforme los valores que la subyacen y el ángulo de análisis que se valora, pero sobresale una tendencia general a transformarla en una cuestión técnica y a "naturalizarla", ocultándose de este modo sus múltiples sentidos, finalidades y procesos.

La emergencia de un “Estado evaluador” es solamente una de las muchas manifestaciones políticas, junto a la retórica de la autonomía de las instituciones de formación, que revelan la insuperable necesidad de que los Estados nacionales se relegitimen social y políticamente. Evaluación externa y evaluación interna, auto y heteroevaluación, exámenes nacionales, *rankings* y *accountability*, necesidad de difusión de una “cultura de evaluación”, estas son algunas de las actuales expresiones de esta nueva cara de la acción del Estado en el terreno de la educación y de la formación.

LA EDUCACIÓN A LO LARGO DE LA VIDA Y LA EMERGENCIA DEL “RECONOCIMIENTO DE LOS (APRENDIZAJES) ADQUIRIDOS”

La educación de todos y a lo largo de toda la vida apunta hoy como una prioridad política que atraviesa todos los países del mundo. Ya no se trata de valorar la educación básica o la educación de adultos, la enseñanza técnico-profesional o la enseñanza superior, ya que estamos hoy ante mutaciones sociales profundas que hacen de la educación a lo largo de la vida y con la vida un eje/plataforma donde giran las principales medidas de política de educación y formación, del nacimiento a la muerte.

La formación y la capacitación permanente de los individuos y de las organizaciones constituyen el mayor objetivo para el futuro. Por eso es imprescindible desarrollar una educación de calidad para todos y a lo largo de toda la vida, pues sin acceso a esta educación las personas y los pueblos difícilmente podrán tener acceso al desarrollo y, aún más, a un desarrollo que sea sostenible, tanto económica como culturalmente. Por este motivo, esta disciplina debe centrar su atención en la educación de valores, en el marco de una educación cívica y ética que desarrolle la reflexión crítica y la capacidad de analizar y encontrar soluciones para los problemas concretos en cada comunidad, con base en todos los recursos existentes, inspirando la participación en la toma de decisiones, la confianza en forjar soluciones colectivas, las redes de colaboración y la cooperación intergeneracional.

“El concepto de educación a lo largo de toda la vida es la llave que abre las puertas del siglo XXI. Supera la distinción tradicional entre educación inicial y educación permanente. Se aproxima a otro concepto propuesto con frecuencia: el de la sociedad educativa, donde todo puede ser ocasión para aprender y desarrollar los propios talentos. [...] Bajo esta nueva perspectiva, la educación permanente es concebida avanzando mucho más allá de lo que ya se practica, especialmente en los países desarrollados: actualización, reciclaje y conversión y promoción profesionales de los adultos. Debe ampliar a todas las posibilidades de educación, con varios objetivos, sea el de ofrecer una segunda o una tercera oportunidad, el de dar respuesta a la sed de conocimiento, de belleza o de superación de sí mismo, o aun del deseo de perfeccionar y ampliar las formaciones estrictamente ligadas a las exigencias de la vida profesional, incluyendo las formaciones prácticas.

En síntesis, la educación a lo largo de toda la vida debe aprovechar todas las oportunidades ofrecidas por la sociedad” (Carneiro, 2001, p. 194).

Siguiendo al mismo autor, valoramos hoy una concepción holística de ciudadano, como una persona humana indivisible, infinitamente diversa y diferente de todas las otras, merecedora de respeto en su invulnerable dignidad.

El aprendizaje ya no se puede confinar a la educación formal. Es una actividad permanente inextricablemente ligada a la experiencia humana, que a todos implica y a todos debe comprometer. Así pues, ninguna institución *per se* puede considerarse autosuficiente para la promoción de la

educación de todos y a lo largo de toda la vida. Esa es una tarea de la comunidad, porque es un bien público y una obligación social. Por eso, las colaboraciones y las redes de cooperación están en el centro de la educación actual, el corazón mismo del desarrollo comunitario. Las escuelas son llamadas a articularse con otros socios y actores sociales. Cada comunidad-ciudad debería crear un sistema de educación a lo largo de la vida apto para crear subsistemas de múltiples entradas y salidas y para responder a las necesidades de aprendizaje que se colocan a lo largo de todos los ciclos de la vida humana, lo que implica también, por un lado, suscitar la búsqueda por parte de todos, en particular de los que no salen a buscarla, y por otro, acoger a cada uno en su humanidad, siempre en un marco de inequívoca solidaridad.

Las instituciones sociales de la comunidad son llamadas a cooperar en la educación de todos y a lo largo de toda la vida, todas las instituciones y en cooperación las unas con las otras. La ciudad (metáfora de todas las comunidades de vida) debe por eso constituirse en un espacio de aprendizaje permanente, soportado por redes de cooperación, aptas para apoyar a todos los ciudadanos, en cualquier edad, preparándoles para el trabajo, es cierto, para el ejercicio profesional, pero también para una vida digna y para una realización humana solidaria.

En ese contexto, la emergencia de los sistemas de reconocimiento, validación y certificación de competencias corresponde a una de las respuestas políticas sociales más innovadoras de los años noventa del siglo xx (aunque ya existentes en varios países anteriormente). Los propios sistemas tradicionales de formación profesional tienden a evolucionar bajo la presión y el incentivo de los nuevos modelos de reconocimiento, validación y certificación de competencias.

Esta es una prioridad también de la Unión Europea, impulsada tras la Cumbre de los Estados Miembros de 2001 y de la Declaración de Lisboa, prioridad asumida también por la OEI y por los ministros de Educación iberoamericanos.

Los nuevos sistemas de reconocimiento, validación y certificación de competencias (formales, no formales, informales, profesionales, sociales y personales) surgen hoy como elementos nucleares de las políticas sociales, pues tienen importantes incidencias, sea en el marco de los derechos de los ciudadanos (derecho al aprendizaje a lo largo de toda la vida), sea en el ámbito de las nuevas exigencias de los mercados de trabajo (reforzando la empleabilidad a lo largo de la vida), o incluso como instrumento decisivo de las políticas de inclusión social (valorando los adquiridos e incentivando permanentemente nuevos aprendizajes y nuevas ocasiones de integración social y de obtención de empleo).

LA EVALUACIÓN: GESTIONAR Y GENERAR CALIDAD

Concomitantemente con este nuevo papel atribuido al Estado en cuanto evaluador, la evaluación también es vista como instrumento de gestión interna (autoevaluación) o externa (heteroevaluación o evaluación externa) de la calidad. Es decir, como instrumento intencional de gestión de la mejora de las organizaciones. Bajo esta luz nace el concepto de Total Quality Management (TQM).

Con vistas a la gestión interna de la calidad están hoy disponibles múltiples modelos de autoevaluación, habiendo organizaciones que optan incluso por la creación de un modelo propio. Sin embargo, se trata siempre de crear en la propia organización espacios de reflexión compartida sobre los fines de la acción colectiva, la forma como esta se desarrolla y los resultados que obtiene,

todo esto con vistas a la creación de dinámicas concretas de mejora, apoyadas en esa reflexión. Es de esta relación entre objetivos y acción donde nace la calidad, mejor dicho, donde se procura garantizar la existencia de un conjunto de “calidades” (Blackmur, 2007) que la organización debe tener. La calidad es, así, más que una conceptualización abstracta de la excelencia, una realización concreta de fines (*fitness for purpose*) a través de la constante búsqueda de formas más eficientes o más eficaces de hacerlo. La evaluación es así conceptualizada como un instrumento de gestión proactiva de las “calidades” de la organización –calidades existentes y calidades que se procura crear– y no como un mero juicio de valor/conformidad de la acción de la organización.

Uno de los modelos más difundidos y conocidos es el modelo de excelencia EFQM (European Foundation for Quality Management), creado en 1988 por una asociación sin fines lucrativos para la promoción de la excelencia organizacional sostenible. A partir de este modelo nació el modelo CAF (Common Assesment Framework), utilizado hoy por las administraciones públicas europeas y que se está usando en diversos países por organizaciones del sector de la enseñanza y de la formación profesional.

Ya en el caso de la gestión externa de la calidad, se trata de crear sistemas de incentivos que orienten la acción de los actores dentro de las organizaciones en el sentido deseado por un Estado regulador y por los socios locales. Como veremos a continuación, esta no es la única función de la evaluación externa. Sin embargo, es cada vez más por la creación de estos incentivos (que se traducen en compensaciones o sanciones en función del grado de consecución de objetivos) por lo que se desafían las organizaciones educativas a recorrer caminos de mejora continua. En el caso de las organizaciones de enseñanza y formación profesional, la gestión de la calidad gana especial relevancia a la luz de sus fines específicos –integración social y empleabilidad (o integración por la empleabilidad)– y de la premura de la realización personal de los educandos.

LA EVALUACIÓN: CONSIDERACIONES SOBRE EL SISTEMA

La evaluación y la garantía de calidad de las instituciones de formación y de enseñanza técnica y profesional (ETP) deben, pues, ser analizadas bajo la luz de este marco de evolución política de la educación y de la formación profesional a lo largo de los últimos veinte años y de este marco de valores que se constituyen como el referente que aquí seguimos.

Bajo la perspectiva que se acaba de explicitar, la evaluación y la garantía de calidad de las instituciones de enseñanza y formación profesional deben tener en cuenta las siguientes orientaciones:

- **La accesibilidad.** Como todos los ciudadanos a lo largo de toda su vida pueden y deben tener acceso a oportunidades de educación y formación (de modo formal, no formal e informal), se vuelve imprescindible asegurar que todos tengan acceso a los centros, independientemente de la edad, sexo, religión, origen étnico y social, lugar de residencia y situación ante el empleo.
- **La legibilidad y la transparencia.** Buscando promover las mejores elecciones, es imprescindible garantizar sistemas de información y mecanismos de transparencia que garanticen la mayor capacidad, por parte de todos los ciudadanos, de conocer los recorridos, las vías alternativas, las cualificaciones y acceso al empleo, etc. Dar a conocer y a reconocer todas las oportunidades educativas y formativas a todos los ciudadanos, así como los eventuales sistemas de incentivos a ellas asociados, constituye un reto mayor para las políticas públicas y de cada centro de formación.

- **La credibilidad social.** Para que puedan cumplir su función, es necesario que estas instituciones sean socialmente creíbles, en particular en el modelo laboral y en el conjunto de la sociedad. La calidad y el acceso al empleo (y las condiciones en que este se procesa) constituyen, así, piedras de toque de la evaluación de la calidad de los centros. Para esto, todo el sistema de cualificaciones debe ser objeto de negociación y de implicación directa por parte de los empleadores y de las organizaciones profesionales.
- **La orientación a la persona en formación.** Las instituciones de educación y formación deben procurar responder a las diferentes necesidades de formación y de cualificación de cada persona en formación, buscando asegurar procesos formativos de calidad para todos, con resultados excelentes en el plano de las cualificaciones obtenidas y en el plano de la realización personal y socioprofesional. Para esto, las instituciones y los sistemas de enseñanza y formación profesional deben ser flexibles, capaces de encontrar situaciones ágiles y adecuadas a la promoción del éxito de cada una de las personas en formación.
- **La orientación hacia los resultados.** El ciclo de evaluación solo tiene sentido si está orientado a la producción de resultados que permitan empezar ciclos de mejora continua debidamente planificados, ejecutados y evaluados. Escuchar a los empleadores y a las instituciones sociales más implicadas en el desarrollo local y regional se vuelve, por eso, indispensable. Esta información debe orientar la revisión de las políticas, de las estrategias, de los objetivos, metas, indicadores y planos de acción y mejora.

El objetivo central de esta lista de ejes orientadores se refiere a la necesidad de obtener centros de enseñanza y de formación profesional que sean eficientes y eficaces, que correspondan a las expectativas sociales de educación a lo largo de la vida y efectivamente procuren permanentemente la calidad a través de la planificación de la mejora continua. La mejora constante de los resultados educativos, en un marco de satisfacción y realización de sus profesionales, debe orientar esta mejora permanente. Es bajo la luz de estos objetivos como debe ser enunciada la autoevaluación institucional y el plan de mejora de cada institución formativa.

LA AUTOEVALUACIÓN DE LOS CENTROS

La autoevaluación se entiende como un proceso por el cual los formadores, en cuanto grupo de especialistas, ponen en cuestión su centro, a fin de mejorar la calidad de la formación. Este proceso engloba el examen/reflexión sobre el espíritu y el clima del centro (OCDE, 1992).

Se puede hacer este ejercicio de diversas formas y según diversos modelos, en función de los objetivos del ejercicio, de la cultura de la organización y del capital de conocimiento existente. Respecto a la metodología y a los instrumentos de trabajo, la autoevaluación puede ser desarrollada:

- a partir de una metodología y de un marco conceptual creado *ex novo* por cada organización;
- mediante la utilización de una metodología e instrumentos preexistentes y concebidos por terceros, o
- por una mezcla de estos dos polos.

Cualquier alternativa tiene ventajas e inconvenientes. Un modelo creado en la organización es un modelo participativo en que los agentes podrán reverse más fácilmente. Sin embargo, es también

un modelo no probado y que puede carecer de legitimidad técnica en momentos críticos del proceso. En el caso de la utilización de un modelo preexistente, se gana en legitimidad técnica lo que se podría perder en implicación de los actores.

Sin embargo, la realidad es que la opción por la metodología e instrumentos a utilizar no siempre es consecuencia de la voluntad de un centro individual. A veces, y esto sucede siempre que la decisión de implementar un proceso de autoevaluación es tomada al nivel político y es impuesta a un conjunto de organizaciones, las opciones metodológicas son impuestas a los centros.

Es cierto que, en este contexto, existe un peligro real de deslegitimación de la autoevaluación, en la medida en que esta surge como imposición política y no por libre decisión del centro. Sin embargo, si se pretende que un gran número de organizaciones implemente procesos sustentados de autoevaluación, alguna imposición política tendrá que existir.

Este es probablemente el caso de los sistemas de educación y formación. La generalización rápida de su autoevaluación es fuertemente incentivada a partir del responsable político. Aquí, la opción por un modelo preexistente ayuda a legitimar el proceso y a reducir la interferencia política en la decisión de evaluar, aislándola de cada proceso de autoevaluación en concreto. Se reafirma aquí lo que resulta de la definición de autoevaluación citada: la autoevaluación es un proceso propiedad de las personas que componen la organización evaluada.

De la experiencia de acompañamiento de la autoevaluación de grupos de instituciones de formación resulta que esta utilización de un modelo externo al grupo es incluso motivadora de una trayectoria colectiva en el descubrimiento de los conceptos que subyacen en él, creando nuevos lazos de solidaridad entre profesionales, que no solo reflexionan, sino que aprenden en conjunto. Resulta igualmente fértil, según nuestra experiencia, la existencia de un elemento externo que acompañe al grupo de centros en su proceso de autoevaluación. No se trata de controlar o coordinar los diferentes procesos, sino de una función de polinización de cada proceso. Se trata de un elemento neutro que podrá: 1) ayudar a observar el centro con otra mirada, 2) comunicar buenas prácticas o una semejanza en las dificultades encontradas en otro centro, o incluso 3) llamar la atención por retrasos o debilidades del proceso.

Además, la perspectiva de generar dinámicas de autoevaluación de centro en red, en conjuntos de centros, acompañados por un elemento externo, puede constituir una de las formas más eficaces de superar las dificultades inherentes al hecho de haber liderazgos de primer nivel que no son los primeros incentivadores de la autoevaluación en las organizaciones educativas.

La autoevaluación, tal como se propone aquí, presenta pues un conjunto de características específicas que pueden ser resumidas del siguiente modo (Alaíz *et al.*, 2003):

- es un proceso de mejora del centro de formación, conducido a través de la construcción de referentes o de la búsqueda de pruebas (hechos comprobatorios) para la formulación de juicios de valor;
- es un ejercicio colectivo, firme en el diálogo y en la confrontación de perspectivas sobre el sentido del centro y de la formación;
- es un proceso de desarrollo profesional;
- es un acto de responsabilidad social, es decir, un ejercicio de civismo;

- es un proceso conducido internamente, pero que puede contar con la intervención de agentes externos.

En resumen, las instituciones de formación tienen ventajas en anticipar las dinámicas de evaluación impuestas del exterior, principalmente por el poder político, porque de este modo pueden aprender en conjunto a conocer mejor sus potencialidades y sus debilidades, a mejorar su desempeño, a lograr una mayor credibilidad social junto a los diversos intereses presentes y, además, a dialogar mejor con las referidas dinámicas de evaluación externa.

LA EVALUACIÓN EXTERNA Y SUS FUNCIONES

La evaluación externa está en la agenda política y crece continuamente y en todo el mundo, circunstancia a la que no son ajenas las políticas de progresiva autonomía de los centros, como “una nueva estrategia concebida para enfrentar el problema del déficit de la gobernabilidad” (Afonso, 2000, p. 211).

La evaluación externa del conjunto del sistema procede también de la necesidad de las autoridades que lo regulan de poder disponer de medios que les permitan evaluar sus políticas, siendo necesario que puedan recibir informaciones proporcionadas por las instituciones de formación. Estas informaciones podrán ayudar a modificar cierto tipo de orientaciones políticas (Venâncio y Godás Otero, 2003, p. 71). Uno de los modos de llevar a cabo esta práctica consiste en recurrir a los servicios de inspección, que en algunos países ya disponen de guiones para evaluación basados en indicadores, o de encuestas que permiten obtener una perspectiva más detallada de los resultados de la formación y del desempeño general de los centros.

A la creciente autonomía de los centros y a la necesidad de obtener información sobre las políticas públicas, se debe añadir otro factor que justifica la necesidad de realizar evaluaciones externas: el progresivo descrédito de muchas instituciones formativas, principalmente de los centros públicos, perspectiva recurrentemente vehiculada por los medios de comunicación. Los centros de formación están, por tanto, buscando reconocimiento y credibilidad, siendo posible que la evaluación externa les restituya parte de la confianza perdida y sea exhibida como un “sello de garantía de calidad” (Alaíz *et al.*, 2003b).

Para los centros de formación del sector privado los resultados de una evaluación externa pueden representar instrumentos de gran utilidad para potenciar el marketing directo y posiblemente para conquistar mayores cuotas de mercado.

Por último, cabe decir que el clima favorable a la evaluación externa está seguramente asociado a una nueva filosofía de evaluación de las instituciones responsables por la evaluación externa, como sucede un poco por toda Europa y de la que el OFSTED (Office for Standards in Education, Children' Services and Skills, designación adoptada en 2007 en el Reino Unido) es un buen ejemplo. Tradicionalmente, la evaluación externa era entendida como una mera operación de control, desde la perspectiva de evaluación de las prácticas de formación de los formadores y de los aprendizajes de las personas en formación. En las últimas décadas esta situación se ha alterado. Sus funciones no son exclusivamente de control; se encaminan también hacia la presentación de recomendaciones derivadas del proceso de la evaluación, de sus prioridades y de sus objetivos de mejora, potenciando la función formativa de la evaluación (ibíd. p. 17).

No obstante, será preciso hacer la pregunta: ¿la masa de información que la evaluación externa proporciona será suficiente para permitir intervenciones, sea a nivel del sistema, sea a nivel de los centros de formación? Para hacer todo el proceso más eficiente y más eficaz, los centros deben mirar hacia los resultados de las evaluaciones externas y desarrollar procesos reflexivos. ¿Qué resultados obtuvimos? ¿Qué es lo que los explica? ¿Qué es preciso cambiar y mejorar para que obtengamos mejores resultados? ¿Quién puede hacerlo, qué actores y con qué medios? ¿En qué plazos? ¿Con qué socios podemos mejorar la realización personal y la inserción socioprofesional de las personas en formación?

INTERACCIÓN ENTRE AUTOEVALUACIÓN Y EVALUACIÓN EXTERNA

Afonso (2000) enuncia como una de las motivaciones para el desarrollo de la autoevaluación “gestionar la presión de la evaluación externa institucional”, sea anticipando la identificación de sus puntos débiles (y también de los fuertes) y delineando las estrategias adecuadas de mejora, sea preparando la justificación de las debilidades identificadas por la evaluación externa. Esta motivación estrecha la relación entre evaluación externa y autoevaluación, haciendo de esta un instrumento de la autonomía del centro de formación (Bolívar, 2000).

Para esta finalidad de la autoevaluación no es esencial que los instrumentos utilizados para cada una de las modalidades de evaluación sean coincidentes. Sin embargo, esa similitud puede tener ventajas. Permite una mayor preparación del centro para la evaluación externa y alinea las expectativas de los evaluadores externos con las de la organización.

Aunque la evaluación externa conlleve una tensión entre la organización y el evaluador, tensión que no existe en el campo de la autoevaluación, desde el punto de vista conceptual no son procesos antagónicos en la metodología o en los fines. Son claramente complementarios y hay incluso ventajas recíprocas en su coordinación conceptual y temporal.

Para que la autoevaluación sea una reflexión libre de profesionales sobre su desempeño colectivo, es necesario que estos se puedan expresar sin el riesgo de reprobación externa. Para que de la autoevaluación pueda resultar un plan de mejora, es necesario que esta dé visibilidad a los puntos de mejora del centro. Ahora bien, la revelación de los resultados de la autoevaluación, como se comprende, condicionará fuertemente la libertad de expresión de los actores y desincentivará la búsqueda de puntos de mejora.

Así, la evaluación externa cumple la función de hacer público lo que el centro hace. Es un modelo de rendimiento de cuentas (Stufflebeam, 2001, p. 18; Sanders, 2003, p. 807) y de planificación educativa al nivel macro. La utilidad de la evaluación externa es medida a partir del valor que crea para fuera de la organización (información sobre su desempeño) (Miron, 2003, p. 772).

Si, por un lado, la autoevaluación va a facilitar la reacción del centro a la evaluación externa, por otro, la evaluación externa va a crear condiciones para una autoevaluación más sólida. Se trata de una relación simbiótica. Cada tipo de evaluación cumple su función, pero ambos la desempeñan mejor cuando sacan partido de la existencia del otro tipo.

EL LIDERAZGO Y LA EVALUACIÓN

La importancia del liderazgo en el desarrollo de procesos de autoevaluación y de mejora eficaz en los centros de formación es un punto sobre el cual no caben dudas. La concordancia y la impli-

cación del liderazgo de primer nivel en estos procesos es crucial para su éxito, ya que los líderes, más que nadie, deben tener una visión estratégica del centro, capacidad de movilización y gestión de recursos, conocimiento de los apoyos y de los puntos de resistencia, información actualizada acerca de las diferentes áreas del centro o ligazones con el exterior. El estilo de liderazgo existente en el centro podrá ser un factor facilitador de la autoevaluación. Según Alvik (1997), la dirección del centro debe dar el ejemplo, proponiendo que su desempeño sea evaluado y participando activamente en el proceso de evaluación.

Si la dirección del centro no se muestra suficientemente motivada para la autoevaluación, el equipo de evaluación debe hacer un análisis cuidadoso de la situación y procurar verificar si el liderazgo de primer nivel o los liderazgos intermedios constituyen obstáculos insalvables al proceso evaluativo.

Difícilmente la autoevaluación organizacional será mantenida si el liderazgo de la organización no está comprometido con el proceso. No se trata de una mera autorización para el desarrollo del proceso, sino un apoyo total a su materialización.

Como bien lo ha demostrado la literatura (Costa *et al.*, 2000), los líderes de alto nivel son fundamentales para la mejora del desempeño de las instituciones formativas. Así, líderes con visión estratégica, capaces de escuchar a los actores internos de la organización y de implicarlos en las dinámicas de reflexión y de cambio, que promueven diferentes niveles de responsabilidad y los evalúan, que establecen horizontes de futuro y promueven los centros en el medio de la sociedad, son fuerzas decisivas para la mejora de la calidad de los sistemas. Los líderes, en una perspectiva transformacional, deben ser “los primeros seguidores” (Sergiovanni, 2004) y no conjuntos aislados de actores que piensan cambiar milagrosamente o “por mero choque” las organizaciones educativas.

REFERENCIAL DE EVALUACIÓN

La creación de un referente para evaluación de centros de enseñanza y formación profesional es una tarea que debe ser desarrollada considerándose las orientaciones que hemos formulado anteriormente y el objetivo central de la motivación de la mejora de las “calidades” de cada centro.

Se trata de un ejercicio que debe ser desarrollado en equipo multidisciplinar constituido por técnicos de evaluación, responsables de centros de formación, formadores, empleadores, representantes de la sociedad civil, etc.

Debe empezar por ser un ejercicio de listar “calidades” y formas de medir su existencia, ordenándolas dentro de un marco conceptual evaluativo cualquiera, pudiendo dejarse las decisiones metodológicas finales para otro momento. Proponemos presentar sumariamente aquí ese trabajo, esperando así contribuir al inicio de los procesos.

Como marco conceptual primero, descriptivo de la complejidad de un centro, proponemos usar el modelo CIPP de Daniel Stufflebeam (creado en los años sesenta):

- contexto educativo y social de la población/procura (*context*);
- recursos implicados en el proceso de formación (*input*);
- funcionamiento de las instituciones (*process*);
- resultados de la formación (*products*).

Para cada categoría proponemos algunos indicadores, en un conjunto de más de 30:

1. Indicadores del contexto

- 1.1. Accesibilidad al centro.
- 1.2. Caracterización socio-profesional de las familias de las personas en formación.
- 1.3. Nivel de carencia económica del medio.
- 1.4. Expectativas de las personas en formación a la entrada.

2. Indicadores de recursos

- 2.1. Recursos físicos:
 - 2.1.1. Tipo y adecuación de las instalaciones.
 - 2.1.2. Accesibilidad para ciudadanos portadores de deficiencia.
- 2.2. Recursos humanos:
 - 2.2.1. Número de formadores.
 - 2.2.2. Experiencia profesional de los formadores.
 - 2.2.3. Cualificación pedagógica de los formadores.
 - 2.2.4. Cualificación técnico-científica de los formadores.
 - 2.2.5. Actividades de desarrollo profesional de los formadores.
 - 2.2.6. Distribución de los formadores por categorías funcionales.
- 2.3. Recursos tecnológicos:
 - 2.3.1. Tipo y adecuación del equipamiento informático (hardware y software).
 - 2.3.2. Disponibilidad del equipamiento informático (hardware y software).
- 2.4. Recursos financieros:
 - 2.4.1. Distribución del presupuesto del centro por fuentes de financiación.
 - 2.4.2. Distribución del presupuesto de funcionamiento y de personal.
 - 2.4.3. Presupuesto invertido en la calidad pedagógica de la formación.

3. Indicadores de funcionamiento

- 3.1. Cohesión y participación en la vida del centro.
- 3.2. Modalidades de comunicación e información en el centro y para con la comunidad social y económica.
- 3.3. Calidad de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

- 3.4. Animación socioeconómica y difusión cultural.
- 3.5. Nivel de autonomía de funcionamiento.
- 3.6. Nivel de participación de los actores del mercado de trabajo en la formación y en la evaluación/certificación.
- 3.7. Estilo de dirección.
- 3.8. Actividades de apoyo pedagógico personalizado.
- 3.9. Procesos de evaluación.
- 3.10. Nivel de complejidad organizacional.
- 3.11. Niveles de satisfacción de las personas en formación.

4. Indicadores de resultados

- 4.1. Tasa de eficacia en la obtención de los diplomas técnicos.
- 4.2. Tasa de aprovechamiento.
- 4.3. Calidad del éxito.
- 4.4. Tasa de abandono.
- 4.5. Flujos formativos.
- 4.6. Nivel de satisfacción de los formadores, personas en formación y empleadores.
- 4.7. Tasas de empleabilidad.

No se trata, por supuesto, de un listado exhaustivo, ni tampoco los centros deben seguir ciegamente estos indicadores. Ellos sirven para orientar las actividades de evaluación y para estimular la creación de otros elementos que permitan en cada contexto generar nuevos indicadores de recopilación de información.

EL CICLO DE LA PLANIFICACIÓN DE LA MEJORA EFICAZ

Como referimos anteriormente, realizada la evaluación del centro, para que esta genere calidad es necesario que uno de los productos del proceso evaluativo sea un plan de mejora de la organización. Este plan de mejora será tanto más eficaz cuanto más sea parte de un verdadero plan de desarrollo del centro. El plan de desarrollo de cada centro es una declaración de intenciones que resulta de una visión del centro de formación para el futuro, identifica los objetivos estratégicos y las prioridades de la acción, establece las metas a que se pretende llegar y lista los recursos y el calendario para llevar a cabo este objetivo.

Esta planificación de la mejora debe ser orientada por las siguientes cuestiones (Alaíz *et al.*, 2003):

- *¿Qué cambios necesitamos hacer?*
- *¿Cómo podemos gestionar estos cambios a lo largo del tiempo?*
- *¿Cómo podemos conocer el efecto de las medidas tomadas?*

Basado en Hargreaves y Hopkins (1998) y Alaiz *et al.* (2003), el ciclo de planificación de la mejora, tal como viene siendo referido, comprende:

- *Autoevaluación*: en el final del proceso de auditoría el centro tiene identificados sus puntos fuertes y los puntos que necesita mejorar.
- *Planificación*: este es verdaderamente el primer estadio del ciclo. Se utiliza la información recogida para seleccionar las prioridades de acción del centro, transformarla en metas específicas, definir estrategias y establecer los criterios de éxito con el objeto de responder a la cuestión: “¿cómo sabemos que nuestra acción fue bien realizada?”
- *Implementación*: es la fase de implementación de las estrategias, teniendo en cuenta las prioridades establecidas; durante esta fase el centro debe asegurarse de que se sigue el plan y de que se realizan las acciones previstas para su éxito.
- *Evaluación*: en esta fase se evalúa el éxito de las medidas implementadas y se elaboran recomendaciones que podrán originar la introducción de alteraciones en el plan de desarrollo o la elaboración de uno nuevo (a través de la revisión de prioridades, metas, estrategias, actores, etc.).

Los resultados de la evaluación sustentarán nuevas medidas, dando así continuidad al ciclo de mejora.

La elaboración del plan de mejora no es un fin en sí mismo; este es un documento con carácter operacional, ya que orienta la acción del centro en su proceso de mejora. Además, su elaboración constituye también una oportunidad para que el centro y sus profesionales se desarrollen, pues, según Alaiz *et al.* (2003):

- Se centra en los objetivos educativos y sociales del centro de formación, especialmente en la calidad de la formación y del aprendizaje de todas las personas en formación.
- Permite una aproximación abarcadora y coordinada de todas las dimensiones a tener en cuenta en la formación: el currículo, la evaluación, la formación, la gestión y organización, la gestión financiera, etc.
- Proporciona una visión a largo plazo del centro, dentro de la cual los objetivos a corto plazo se enmarcan, representando las prioridades del plan y la agenda de acción del centro de formación.
- Ayuda a superar la ansiedad de los formadores, que así pueden controlar mejor el cambio en vez de ser por él controlados, además de permitir que se reconozca el papel de los formadores en la innovación del centro y en la mejora de la formación.
- Mejora la calidad del desarrollo del personal; la formación en servicio ayuda al centro a trabajar más eficazmente y ayuda a los formadores a adquirir saberes y competencias como parte de su desarrollo profesional.

En síntesis, el plan de desarrollo es un documento estratégico del centro de formación, pues permite que este se centre en sus objetivos principales, relacionados con la formación y el aprendizaje. Más allá de este plan de desarrollo, los centros deben desarrollar planes de acción más específicos, orientados a la implementación de mejoras específicas.

El plan de acción, todavía según Alaíz *et al.* (2003), es un documento que describe sumariamente lo que es necesario hacer para implementar y evaluar una prioridad, es decir, es un sumario y una guía para la acción, que orienta y responsabiliza a los participantes directos en su aplicación.

El plan de acción debe ser suficientemente pormenorizado y, claro, estar en sintonía con las líneas generales contempladas en los documentos más generales del centro. Cada plan de acción debe especificar, según estos autores:

- los objetivos estratégicos y las prioridades, tal como están descritas en el plan general de desarrollo;
- las metas u objetivos específicos para cada prioridad, para que la monitorización y la evaluación sean posibles; algunas de las metas pueden ser fácilmente mensurables, mientras que otras requieren apreciaciones más cualitativas;
- los criterios de éxito con los cuales se puede valorar el progreso o éxito de las medidas tomadas; la utilización de estos criterios ayuda al centro a:
 - aclarar las metas;
 - proporcionar las *pruebas* necesarias para evaluar el éxito de las medidas implementadas;
- los mejores medios a utilizar con el fin de garantizar la consecución de los objetivos;
- la atribución de responsabilidades a los diferentes participantes en las tareas a desarrollar;
- la programación de las actividades de monitorización y evaluación del impacto de las medidas tomadas;
- los recursos implicados (humanos, materiales, financieros, etc.).

Esta aproximación a la mejora organizacional corresponde al ciclo de Deming. Este autor, precursor de la gestión por la calidad total (TQM) en los años sesenta, proponía como estrategia de mejora continua de los servicios prestados o productos creados la realización sucesiva de cuatro pasos (*plan, do, check, act*):

- Planificar lo que se va a hacer.
- Hacer lo que se planificó.
- Verificar si el resultado fue el pretendido.
- Actuar para corregir problemas o mejorar la eficacia o eficiencia de la acción.

CONCLUSIÓN

La evaluación de los centros de formación surge como un camino inevitable en la búsqueda de la calidad. Esta no será nunca un resultado que se decreta o una etiqueta que se adopte, más bien requiere un esfuerzo continuo, en el que participan los actores internos y externos, persistente a lo largo del tiempo, cimentado en equipos competentes y apoyado por la dirección de cada centro. La calidad de los centros, a su vez, es un imperativo social cada vez más evidente y exigente, en un tiempo en que los mercados de trabajo sufren profundas alteraciones y el desarrollo social y

Joaquim Azevedo

económico requiere personas cada vez más capaces de enfrentar con dignidad nuevas exigencias en términos de competencias y capacidad de desarrollo permanente a lo largo de toda la vida.

Solo organizaciones educativas eficientes y eficaces, integradas en sus propios contextos socioculturales, pueden ayudar a crear la necesaria confianza de la sociedad en los centros de formación y ETP. Estos, consumidores que son de abultados recursos públicos en áreas de inversión prioritaria para el desarrollo social, deberían ser los primeros en requerir adecuados mecanismos de evaluación externa y en generar dinámicas de autoevaluación articuladas con planes de desarrollo y de mejora.