

CALIDAD Y EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: SITUACIÓN ACTUAL Y PROSPECTIVA

Pedro M. Apodaca
Unidad de Evaluación
Universidad del País Vasco

RESUMEN

El conjunto de trabajos que este artículo introduce, analiza las políticas actuales de evaluación y calidad de la educación superior en nuestro país. Asimismo, aporta un análisis prospectivo de las grandes líneas de evolución de estas políticas en el marco nacional y europeo.

Este primer trabajo realiza un breve análisis de enfoques sobre la calidad y una defensa del importante papel que los expertos en metodología de la evaluación pueden y deber jugar en el desarrollo de las políticas de evaluación y calidad de la educación superior. Posteriormente, realiza una síntesis transversal de los artículos y finaliza con algunas conclusiones personales. En el primero de estos artículos compilados, se realiza un breve balance del I Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades así como se presentan las grandes líneas del II Plan de Calidad de las Universidades. En los siguientes trabajos se analizan los modelos 'empresariales' versus 'académicos' de evaluación y calidad. Finalmente se analiza el marco europeo presentando las grandes líneas orientadas a la acreditación de títulos académicos que garanticen la comparabilidad y el intercambio de profesionales y estudiantes.

Palabras clave: *Evaluación, Acreditación, Calidad, Educación Superior.*

ABSTRACT

The main aim of this group of works is to analyze the current policies of evaluation and quality of higher education in our country. It also brings a prospective analysis of the main evolution lines of these policies in the national and European frame.

This first work realizes a brief analysis of some approaches on quality and a defense of the important function that the experts in evaluation methodology can and should play in the deve-

lopment of the evaluation and quality of higher education policies. After that, a cross-sectional synthesis of the articles is made and it finishes with some personal conclusions. In the first compiled article, a brief balance of the I National Plan of Evaluation of the Quality of the Universities is made and the great lines of the II Plan of Quality of the Universities are shown as well. In the following works the 'business' versus 'academic' models of evaluation and quality are analyzed. Finally, the European frame is analyzed presenting the great lines oriented to the accreditation of academic titles that guarantee the comparability and the interchange of professionals and students.

Key words: Evaluation, Accreditation, Quality, Higher Education.

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo introduce, enmarca y resume un conjunto de trabajos compilados con motivo de la celebración de una mesa redonda en el pasado X Congreso Nacional de Modelos de Investigación Educativa.

La Mesa plantea realizar un rápido análisis del *I Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades* como expresión práctica de la evaluación institucional aplicada a la Educación Superior del Estado. Sin embargo, su propósito es esencialmente prospectivo intentando aportar perspectivas, análisis y propuestas sobre los modelos de evaluación y mejora a implantar en el momento de inicio del II Plan de Calidad de las Universidades (Real Decreto 408/2001 de 20/4/01; 1ª Convocatoria BOE 15/8/01).

Asimismo, es importante señalar que se desarrolla en un escenario muy 'fluido' en lo que a definición de políticas evaluativas de la educación superior se refiere, tanto a nivel estatal como europeo. Recientemente se han producido acontecimientos relevantes como pueden ser el encuentro de ministros europeos de educación en Praga, la creación o consolidación de nuevas agencias autonómicas de calidad, la tramitación de la nueva ley orgánica de universidades, la maduración de la vía de contratos programa en algunas universidades, el Informe Final Anual de la 3ª Convocatoria del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades,...

Esta confluencia de acontecimientos no es sino el reflejo de algo ya previsto: el papel crucial que está llamada a desempeñar la evaluación en las nuevas políticas de la educación superior española y europea.

Por lo tanto, la mesa referida se desarrolla en el punto de inflexión o encrucijada tras haber superado la fase piloto, de puesta a punto o de creación de las condiciones favorables que permitan su profundización y generalización.

También se desarrolla en un momento de gran confusión. Términos como acreditación, certificación, evaluación institucional, auditoría, modelo europeo de calidad,... se manejan en sentidos muy diversos y contradictorios. Esto puede explicar en parte una cierta perplejidad de los implicados así como las enormes facilidades que en este momento se están dando para que elementos ajenos a las universidades y las administraciones (empresas, agencias, consultorías, particulares,...) oferten proyectos de evaluación/mejora de viabilidad y/o utilidad no contrastadas.

2. APROXIMACIONES A LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Las diferentes aproximaciones o marcos criteriosales de la calidad es un área de trabajo suficientemente desarrollada dentro de la cual contamos con importantes trabajos tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Es más, dentro de nuestra propia área de conocimiento podemos citar algunas conceptualizaciones fundamentales.

Una parte de estos trabajos están más bien centrados en abordar la 'calidad' de un objeto de análisis: el sistema educativo, la investigación, la educación superior,... Por lo tanto, son aproximaciones al propio concepto de 'calidad'. Es decir, están más referidos a la calidad del objeto de la evaluación que al propio procedimiento de evaluación.

Otras aproximaciones son más específicas analizando los criterios o referentes de la 'calidad de la evaluación'. Es decir, son reflexiones y análisis sobre la calidad de los procedimientos y metodologías aplicadas. Sin embargo, resulta evidente que el criterio de calidad del procedimiento debe estar necesariamente referido a su pertinencia y capacidad para dar lugar a valoraciones referidas a el o los criterios de calidad fijados para el objeto a evaluar.

2.1. Aproximaciones al concepto de calidad de un objeto de análisis

Específicamente referido a la evaluación de la Educación Superior, los trabajos de Sebastián Rodríguez (1991a, 1991b) aportan un enfoque 'multidimensional' de la calidad para abordar los procesos de evaluación institucional de la educación superior. Este enfoque queda recogido en la propia Guía de Evaluación del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades donde se establecen como dimensiones principales de la calidad de la enseñanza superior las siguientes:

- Dimensión de la disciplina
- Dimensión de la reputación
- Dimensión de la perfección o consistencia
- Dimensión económica o de resultados
- Dimensión de la satisfacción de los usuarios
- Dimensión de la organización

En una línea similar tenemos las contribuciones de Dendaluze (1991) quien aporta tres dimensiones de calidad de la educación en general:

- Dimensión de las necesidades educativas de los alumnos
- Dimensión de coherencia interna
- Dimensión de satisfacción de alumnos, padres y educadores

Desde los enfoques de Gestión Total de la Calidad (Lawrence y Kettner, 1996), también se aborda la calidad desde enfoques multidimensionales pero remitiendo finalmente a la satisfacción de los clientes y otras audiencias como criterio final de calidad. Los

aspectos o dimensiones de esta satisfacción —por lo tanto dimensiones de la calidad del objeto— son, entre otros: fiabilidad, inmediatez, seguridad, empatía, tangibilidad,...

De acuerdo con estos enfoques, una evaluación óptima debiera contemplar adecuadamente las dimensiones de calidad establecidas como prioritarias para el objeto a evaluar.

2.2. Aproximaciones a la calidad de la evaluación

Otra serie de trabajos se centran en la propia metodología de la evaluación. Es decir, en los criterios a utilizar para metaevaluar este tipo de procesos. Así, De Miguel (1999a), directamente referido a la propia evaluación, aporta el criterio de la calidad de la evaluación desde las funciones más relevantes que ésta debe cubrir:

- Rendición de cuentas (accountability)
- Mejora del programa (improvement)
- Fuente de conocimiento
- Compromiso con el cambio social

En otro trabajo específicamente referido a la evaluación de la educación superior (De Miguel, 1999b), utiliza una serie de parámetros o criterios para metaevaluar el desarrollo del denominado Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades. Esta aproximación es igualmente válida y utiliza el desglose del programa de evaluación en subprocesos analizando cada uno de ellos: organización y coordinación general del plan, selección y formación de evaluadores, funcionamiento de los comités de autoevaluación, publicación de resultados,.... En un trabajo posterior, De Miguel (2000), profundiza aún más en el 'deber ser' de la evaluación aportando algunos criterios y elementos clave para el desarrollo de los procesos de evaluación.

Por otro lado, también podemos recurrir a los grandes modelos y enfoques de la evaluación cada uno de los cuales prioriza unos valores y estrategias como óptimos para abordar estos procesos. Desde los enfoques más clásicos referidos a objetivos (Tyler 1983, Tyler et al. 1989), pasando por lo modelos CIPP (Stufflebeam y Shinkfield 1987), hasta los modelos más participativos como el enfoque respondente-constructivista de (Stake, 1983, 1991; Guba y Lincoln, 1981, 1989).

Mención especial podría merecer la aportación de las normas o estándares de la evaluación del Joint Committee on Standards For Educational Evaluation (1988, 1994,...). Constituye un marco completo cuasiexhaustivo para establecer juicios de valor de los programas y, por lo tanto, para metaevaluar los propios procesos de evaluación.

3. NECESIDADES METODOLÓGICAS EN LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Sistematizar y estructurar las aportaciones relacionadas en el apartado anterior para concretar propuestas metaevaluadoras podría haber sido el eje vertebrador de la

mesa redonda. Desde el punto de vista académico e investigador esta orientación habría sido plenamente válida. Sin embargo, la opción ha sido radicalmente distinta primando dos principios o criterios:

- Oportunidad
- Pertinencia social

Bajo estos dos criterios se decidió acotar el tema de la mesa al campo de la evaluación de la educación superior en un momento especialmente crítico en la definición de las nuevas políticas evaluativas nacionales e internacionales. Se trata de realizar una aportación significativa a la toma de decisiones de todos los agentes y niveles implicados.

Esta opción es además reivindicativa y recordatoria para el área de conocimiento de métodos de investigación y diagnóstico en educación. Puede afirmarse que elementos de nuestra área de conocimiento han tenido un especial liderazgo en el nacimiento y desarrollo de los procesos de evaluación institucional de la educación superior en el Estado.

Sin embargo, parejo al proceso de su generalización y consolidación se produce un protagonismo creciente de elementos académicos de otras áreas de conocimiento así como de otros actores procedentes de la administración y de la empresa.

De esta manera, la mesa pretende también cumplir la función de animar y movilizar al conjunto de investigadores de nuestra área de conocimiento para que desarrollen proyectos e investigaciones aplicadas en este campo. En definitiva, dar una respuesta de calidad a las necesidades de pautas metodológicas, con suficiente fundamento teórico y aplicado, que se detectan en los procesos de evaluación institucional de la educación superior.

Los cambios y nuevas orientaciones metodológicas de estos procesos de evaluación están fundamentalmente provocados por factores externos de tipo socio-económico que la administración operativiza y traslada como imposición al sistema educativo. La presencia y protagonismo de expertos en estos procesos podría servir de filtro y reconducción de las iniciativas para lograr un mejor servicio a la sociedad. A modo de ejemplo puede aportarse un análisis de una de las cuestiones que está recogiendo un mayor debate e inquietud: los indicadores de rendimiento.

El énfasis en un mayor protagonismo de los indicadores de rendimiento (cuantitativos) en los procesos de evaluación parece estar más orientado a sustituir los procesos de evaluación propiamente dichos, como juicios de valor contextualizados y participados por los agentes, por procedimientos puramente burocráticos y atolondradamente conclusivos que prestarían escasa atención al entorno y características específicas de cada unidad y a la opinión y participación de los implicados.

En cierta medida se trasluce una desconfianza en dos niveles complementarios. Por una parte en los propios implicados sustituyendo su juicio o criterio por datos cuantitativos aparentemente objetivos. Por otra, en la propia metodología de la evaluación donde el uso de evidencias (datos cuantitativos, documentos, opiniones,...) son únicamente una parte del proceso siendo el juicio de valor lo que constituye una verdadera evaluación.

Si las directrices de la 'administración' no son objeto de filtro o adaptación 'metodológica' se primará la funcionalidad de la evaluación como rendición de cuentas a la sociedad y a la administración. Supuestamente ganaremos en transparencia y claridad aunque probablemente caigamos en la falacia de confundir datos estadísticos con verdaderos indicadores de rendimiento los cuales requieren estar referidos a unos objetivos y ser valorados en relación al contexto y al momento en que se producen (Dochy et al. 1991). Es más, probablemente los indicadores acabarán constituyéndose en los objetivos de las instituciones; resultado perverso bien conocido que sería necesario evitar (Frackmann, 1987).

Las funcionalidades de mejora de las instituciones y de cambio social estarían en peligro pues requieren verdaderas evaluaciones participadas por los agentes y audiencias.

Sin embargo, un adecuado protagonismo de expertos en este tipo de metodologías podría dar lugar a cambios cualitativos muy importantes en la orientación final en el uso de los indicadores de rendimiento. Es decir, en una evaluación de calidad. Así, los sistemas de indicadores, en lugar de suplantar a los propios procesos de evaluación optimizarían los mismos.

La necesidad de una evaluación más fundamentada en evidencias o datos —en sentido amplio— es común a muchos campos aplicados. El trabajo de Shadish, Cook y Leviton (1991) contiene un amplio y brillante análisis de este déficit en los procesos de evaluación. Más orientado al campo de la evaluación de la educación superior, el trabajo de Apodaca y Grao (1996) detecta un déficit similar proponiendo estrategias participativas para un adecuado uso de datos e indicadores de rendimiento.

También debemos recordar que la transición de los actuales procesos de evaluación hacia procesos de acreditación requiere contemplar instrumentalmente los indicadores de rendimiento como elemento esencial para identificar y especificar baremos y normas que orienten los juicios de valor. Este valor instrumental está muy presente entre metodólogos y especialistas en el área pero parece estar ausente en la toma de decisiones de las administraciones y en la propia elaboración de 'baterías' de indicadores.

El trabajo de Sebastián Rodríguez, Joan Mateo et al. (2000) es un buen ejemplo que marca el contraste entre las contribuciones realizadas por expertos en este campo y aquellas otras que provienen de agentes que, experimentados o no, carecen de la formación necesaria, de una panorámica global de los procesos y, sobre todo, de una visualización precisa proyectada al futuro de su verdadero sentido y características. En el citado trabajo, se realiza un ejemplo de despliegue de los contenidos de la evaluación para dar lugar a juicios de valor reglados y fundamentados en evidencias. Puede verse también el valor instrumental y no absoluto de los indicadores de rendimiento así como su ubicación en el conjunto del proceso.

De la misma manera podrían plantearse otros ejemplos de 'cambios' que para que constituyan verdaderas 'innovaciones' requieren un mayor protagonismo metodológico experto. Por citar solamente algunos de los que actualmente se debaten en la definición de las políticas de evaluación de la educación superior, se presentan los siguientes:

- Desde la evaluación referida a metas hacia la evaluación referida a normas. Se abre así paso a la comparabilidad entre unidades e instituciones.
- De la Evaluación para la mejora a la evaluación para la toma de decisiones de la Administración o para la información a clientes y usuarios.
- De la evaluación externa como paso intermedio en el conjunto del proceso a la evaluación externa como punto final y conclusivo del proceso (acreditación,...).
- De la evaluación centrada en un título (plan de estudios-alumnos) a la evaluación centrada en unidades agregadas o administrativas (Centro, Departamento,...).
- ...

Estos motivos son los que explican las diversas contribuciones que están relacionadas en el siguiente apartado de este artículo. Con el conjunto de orientaciones y perspectivas se pretenden visualizar los dilemas, oportunidades y amenazas de este campo de trabajo y todo ello en una orientación proactiva y prospectiva que más que hacer balance del pasado pretende orientar el futuro movilizando a expertos en metodología de la evaluación.

4. SÍNTESIS TRANSVERSAL DEL CONJUNTO DE TRABAJOS

En la elección de los miembros de la mesa, y por lo tanto en los trabajos aquí compilados, se ha buscado la diversidad de perfiles para abarcar adecuadamente el conjunto de temas a tratar.

Por una lado, se ha procurado la participación de los responsables de las políticas públicas de evaluación de la Educación Superior en el Estado. De esta manera, se ha contado con la participación del Ilmo. Sr. D. Eduardo Coba que, en su calidad de Vice-secretario de Estudios del Consejo de Universidades, es el responsable operativo máximo de los planes de evaluación impulsados desde el citado Consejo. Su contribución trata de aportar un balance del anterior Plan de Evaluación así como avanzar los principales cambios y objetivos del II Plan de Calidad de las Universidades. Con ello queda de alguna manera representada la política de la Administración Central en los temas de Evaluación.

Por lo que se refiere a las políticas autonómicas, la mesa ha contado con la participación del Ilmo. Sr. D. José Eduardo López Pereira aunque finalmente no ha sido posible disponer de su trabajo en esta compilación. En su calidad de Director General de Universidades de la Xunta de Galicia, aportó la importante perspectiva de la entidad financiadora de la Educación Superior. Asimismo realizó interesantes aportaciones sobre la creación de las denominadas 'Agencias de Calidad de las Universidades'.

La mesa ha conseguido contar también con la mejor representación de la vertiente técnica y académica de la evaluación de la educación superior española. Se trata de los profesores Mario De Miguel, Sebastián Rodríguez y José Ginés Mora. Constituyen sin duda el núcleo inspirador y fundacional de las políticas de evaluación y mejora de la educación superior que se desarrollaron a principios de los noventa.

Fueron elementos clave en la definición de los primeros planes de evaluación (1992-1995) así como del denominado Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades (1996-2001). En estos momentos, en el caso de los profesores De Miguel y Mora, forman parte del Comité de Coordinación del II Plan de Calidad de las Universidades. En el caso del profesor Rodríguez, constituye el asesoramiento fundamental de la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario en Cataluña.

El Profesor Mario De Miguel nos hablará de los modelos 'académicos' de evaluación en contraposición a los modelos 'empresariales'. Asimismo, realizará un análisis de los elementos clave que distinguen la orientación del anterior plan de evaluación y del nuevo identificando y valorando las causas de dichos cambios.

El Profesor Sebastián Rodríguez analizará los modelos 'empresariales' de evaluación centrándose especialmente en los modelos de 'certificación'. Asimismo, aborda los modelos de acreditación presentes en el ámbito internacional y aporta interesantes y novedosas propuestas sobre la aplicación del benchmarking a la mejora de la calidad en la educación superior.

El profesor José Ginés Mora, expondrá la situación europea y estatal, describiendo sus incipientes políticas y aportando interesantes pronósticos sobre el desarrollo de los acontecimientos a corto y medio plazo. Asimismo, realiza propuestas concretas sobre las políticas a implantar en el Estado.

Con este conjunto de contribuciones se pretende aportar una visión global pero precisa tanto de la vertiente política como de la técnico-académica de la evaluación de la educación superior. Cada una de ellas contiene especificidades de mucho interés por lo que se recomienda una lectura detenida y vertical de cada una de ellos. Sin embargo, cabe también una segunda lectura más transversal y comparativa que puede arrojar interesantes conclusiones.

Es este segundo nivel de lectura el que se pretende orientar aquí aportando varios ejes o coordenadas de análisis y señalando las contribuciones de los diferentes autores a los mismos. Las coordenadas que nos han parecido de mayor interés son las siguientes:

4.1. Las dos tradiciones en 'competencia' y el 'negocio' de la evaluación

Las metodologías y propuestas para la evaluación institucional de la educación superior son de muy diverso tipo. Sin embargo, una mínima clasificación de las mismas podría englobarlas en dos grandes familias de modelos con la suficiente homogeneidad interna y heterogeneidad entre las mismas. Se trata de los modelos o tradiciones de corte empresarial y los modelos y tradiciones de corte académico.

El trabajo de Mario De Miguel desarrolla sobre todo la tradición académica de la evaluación institucional enmarcándola en la evaluación de programas y en la acreditación. El trabajo de Sebastián Rodríguez está más centrado en analizar algunas de las tradiciones de corte empresarial tales como las certificaciones ISO.

Actualmente estos modelos están en franca competencia más que en complementariedad. Las tradiciones de corte académico tienen una gran fortaleza en algunos aspectos como son su larga trayectoria, la consistencia y fundamentación tanto teórica como

práctica de sus postulados, y su supremacía en el campo específico de la evaluación de la educación superior. Sin embargo, también pueden detectarse ciertas debilidades que pueden resultar claves en la actual coyuntura. Por un lado, las tradiciones académicas no parecen manejar con suficiente soltura las habilidades de tipo político y de 'marketing' necesarias para inclinar hacia sus postulados las decisiones de la administración. Por otro lado, realizan propuestas incompletas, más bien acotadas al terreno de la evaluación, sin aportar un marco más general de gestión de calidad que garantice mejoras efectivas.

Por su parte, las tradiciones empresariales resultan complementarias a las académicas convirtiendo en sus fortalezas las debilidades de éstas y en debilidades sus fortalezas. En definitiva, la evaluación de las universidades se ha convertido en un gran negocio, como recoge y analiza perfectamente el trabajo de Sebastián Rodríguez en sus primeros párrafos que pueden enlazar perfectamente en este aspecto con el último párrafo de su trabajo.

El mundo de la empresa y de la administración estará naturalmente más familiarizado con los modelos de evaluación de corte empresarial y el celo de consultoras y agencias privadas por ocupar esta área de negocio podría hacer el resto.

4.2. La Gestión Total de la Calidad. Una significativa omisión

Los corrientes 'empresariales' han sido objeto de valoración en algunos de los trabajos compilados. Sin embargo, las menciones específicas a algunas de sus operativizaciones no han contemplado el análisis de los modelos de Gestión Total de Calidad. Habida cuenta de su supremacía en otros ámbitos, esta ausencia resulta significativa. Varias pueden haber sido las razones que explican este hecho:

- Los modelos de Gestión Total de la Calidad (desde ahora GTC) tienen una limitada trayectoria en la Educación Superior.
- Los modelos GTC tienen aún pendiente una adecuada adaptación a la Educación Superior.
- Los modelos GTC no son propiamente modelos de evaluación sino modelos de gestión global de la institución lo cual lleva implícitos procesos de evaluación.
- ...

La tercera explicación podría ser la más verosímil. Los modelos GTC, en su versión europea (E.F.Q.M.), puján de forma decidida por ocupar espacios evaluativos en la Educación Superior. Sin embargo, su cobertura actual es puramente testimonial. Las pocas experiencias de esta metodología puestas en marcha arrojan resultados muy modestos cuando no contraproducentes.

La razón de este hecho puede ser el intento precipitado de utilizar los procesos de evaluación intrínsecos a la GTC (el ciclo PDCA: Plan, Do, Check, Act; las dimensiones de modelo,...) sin cambiar el modelo de Gestión de la unidad a analizar. El modelo GTC es sobre todo un modelo de gestión de las unidades y no propiamente un modelo de evaluación. Por lo tanto, antes de realizar una evaluación bajo el modelo GTC

sería necesario implementar ese modelo de gestión de manera integral en la unidad objeto de análisis.

Sin embargo, algunas de las escasas experiencias disponibles parecen haber optado por la estrategia de iniciarse en los modelos GTC mediante la aplicación únicamente de su metodología de evaluación. Realizar la evaluación bajo parámetros ajenos a la realidad gestora de las unidades resulta inconsistente. Los agentes implicados se ven abocados a utilizar unos referentes y criterios para la evaluación que son ajenos a los criterios y referentes que han guiado y/o guiarán su labor. Es decir, los criterios de valor son extraños a los criterios de actuación produciendo una esquizofrenia que se suele resolver de forma puramente burocrática.

Así, el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades, a partir de su segunda convocatoria, propuso una adaptación de la metodología EFQM para la evaluación de los servicios. Los resultados obtenidos no han sido prometedores en contraste con los obtenidos por la evaluación de la dimensión de la enseñanza que ha utilizado una metodología más contrastada y de corte 'académico'. El Informe de la 3ª Convocatoria de dicho Plan refleja con claridad y precisión este hecho.

En definitiva, los procesos de evaluación bajo parámetros de la GTC (EFQM) plantearían como 'condición necesaria' para su aplicabilidad a la Educación Superior la implantación de esta metodología a la gestión integral de la institución. Como 'condición suficiente' requerirían una correcta y adecuada adaptación de sus protocolos y procedimientos (terminología, dimensiones de análisis, ponderación de aspectos,...). Bajo estos parámetros podríamos disponer en unos años de experiencias contrastadas y comparar así las metodologías de evaluación de tradición empresarial y académica.

4.3. La confusión terminológica: a río revuelto...

El trabajo de Mario De Miguel y el de Sebastián Rodríguez señalan y analizan el problema de la confusión terminológica alrededor de la evaluación institucional de la educación superior. Presentan cada uno de ellos acotaciones o precisiones del verdadero y correcto uso de algunos términos.

Mario De Miguel nos señala dos fuentes principales que alimentan esta confusión. Por un lado la aplicación progresiva de las 'teorías de la calidad' al campo de la educación superior. Por otro, la orientación de los procesos evaluativos hacia la mejora. En este contexto la evaluación académica y su terminología deben convivir con otras terminologías que, aunque ajenas, resultan muy competitivas. Es más, debieran asimilar estas terminologías haciéndolas propias pues reflejan necesidades sociales a las que la 'academia' no ha sabido dar adecuada respuesta.

También el trabajo de José Ginés Mora realiza contribuciones interesantes y llega a proponer una acotación terminológica para la certificación y la acreditación.

Es precisamente alrededor de estos dos términos donde puede detectarse una mayor confusión. Los trabajos que aquí se compilan son sin duda una aportación muy clarificadora en este sentido. Las 'certificaciones' (ISO,...) sería un término a reservar para evaluaciones que verifican el cumplimiento de una serie de requisitos

de los procesos. Las 'acreditaciones' sería un término a reservar para evaluaciones donde tanto los resultados como los procesos y otros elementos tendrían un papel fundamental.

José Ginés Mora propone utilizar el término 'acreditación' únicamente referido a la acreditación de títulos académicos con un gran peso de la evaluación de sus resultados. El término 'certificación' quedaría referido al conjunto de la universidad y a sus sistemas de calidad. Es decir quedarían certificados los procesos de gestión de calidad de una universidad de forma independiente a la acreditación de sus títulos para lo cual los resultados alcanzados serían pieza esencial.

En definitiva, es urgente consensuar unas palabras clave para referirnos a los procesos de evaluación y calidad para evitar 'mercadeos' interesados en los cuales mediante la suplantación terminológica se pretende hacer válida una misma oferta para cualquier demanda o necesidad. Esperamos que este trabajo contribuya a ello.

4.4. El marco europeo e internacional

Los trabajos más centrados en recoger las prácticas y experiencias actuales en la evaluación de la educación superior son quizás los de José Ginés Mora y Sebastián Rodríguez. Sin embargo, en el resto de trabajos, de forma más o menos implícita, también podemos encontrar algunos análisis referidos a esta cuestión.

La conclusión que puede extraerse es que la evaluación institucional de la educación superior en Europa goza de una excelente salud y puede pronosticarse para ella un sólido futuro. La necesidad de construir un 'espacio común' de la educación superior (acuerdo de La Sorbona 1998; Declaración de Bolonia 1999, Praga 2001) lleva implícita la necesidad de procesos de evaluación y garantía de calidad que hagan homologables estudios y profesiones.

Progresivamente, los procesos de evaluación institucional tal y como actualmente los conocemos irán evolucionando para incorporar plenamente la funcionalidad de la acreditación. Los ritmos y características de esta evolución son aún inciertos pero la dirección del cambio está clara.

En estos momentos puede identificarse un cierto parón en esta evolución. El encuentro de Praga (mayo de 2001) no ha dado los frutos esperados y se detectan algunas reticencias larvadas en numerosas universidades y gobiernos.

Sin embargo, en este caso también debiera utilizarse el criterio de 'anticipación' y comenzar a preparar los procedimientos y estructuras que deberán hacer frente a las necesidades futuras evitando las tradicionales estrategias reactivas que tan malos resultados vienen proporcionando.

El contexto del Estado Español es otro nivel de análisis presente en el trabajo de Eduardo Coba y también en el de José Ginés Mora. La progresiva asunción de competencias por las comunidades autónomas convertirá los procesos de evaluación en un mosaico de estructuras y procedimientos que será necesario compatibilizar mediante soluciones 'creativas'.

En estos momentos estamos ante una aparente paradoja. Por un lado, la asunción de competencias por parte de las comunidades/universidades puede dar lugar a

formas diversas de hacer y entender la evaluación. Por otro, la necesidad de crear un espacio común europeo lleva implícita la homogeneidad de funciones y procedimientos.

Las propuestas de Eduardo Coba en el sentido de crear 'redes' de agencias puede ser un camino. La libre adhesión de las universidades a unas u otras agencias de evaluación/acreditación señalada por Sebastián Rodríguez puede ser también otro camino alternativo o complementario al anterior.

4.5. Cambios más importantes en el II Plan de Calidad de las Universidades

El trabajo de Eduardo Coba es el que desarrolla más explícitamente esta cuestión aportando las líneas generales u objetivos principales de este nuevo plan en comparación con los que se fijaron para el anterior 'Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades'. Sin embargo, también en el resto de trabajos compilados aquí podemos encontrar más o menos explícitamente algunos análisis en este sentido.

Así, en el trabajo de Mario De Miguel encontramos un aspecto que implica un cambio cualitativo fundamental en este II Plan. Esta cuestión queda implícita en lo publicado en el Boletín Oficial del Estado y en el trabajo de Eduardo Coba. Se trata del cambio progresivo hacia una evaluación referida a normas desde una evaluación que había pretendido utilizar como criterio fundamental de los juicios de valor la consecución de las metas y objetivos de la unidad. Las implicaciones que esto tiene son evidentes. La evaluación referida a normas lleva consigo la especificación de unos criterios o baremos homogéneos para evaluar unidades del mismo tipo (titulación, área científica,...).

Se abre el camino de la evaluación comparativa en la cual el elemento de referencia no será tanto la propia unidad en su evolución histórica sino otras unidades de comparación.

Junto a la fijación de estas 'normas' aparece también el progresivo protagonismo de los indicadores de rendimiento, en algunos de los cuales se fijarán unos 'puntos de corte' con los cuales 'clasificar-calificar' unidades.

Otros elementos coadyuvan también en estos cambios. El objetivo de garantizar una mayor y mejor información a las administraciones y los ciudadanos parece orientar necesariamente hacia un mayor protagonismo de los indicadores de rendimiento, de las evaluaciones comparativas y del establecimiento de normas y requisitos generales para unidades del mismo tipo. El 'derecho a saber', la 'libre competencia' y la 'protección del consumidor' parecen obligar a cambios que podrían llegar a limitar la funcionalidad de mejora de los procesos de evaluación.

En realidad, en el conjunto de estos cambios parecen subyacer dos fenómenos que en este momento empujan en una misma dirección: la necesidad de orientar los procesos de evaluación hacia procesos de acreditación (espacio común europeo) y la tradicional y ¿creciente? desconfianza de las administraciones hacia las universidades (Apodaca et al. 1997).

El énfasis en los indicadores de rendimiento parece explicarse por la necesidad de las administraciones de disponer de información 'objetiva' que sustituya versiones 'de

parte' sentidas como 'maquilladas' para lograr un diagnóstico válido de la realidad y con ello orientar las políticas.

Esta perspectiva de lo objetivo/subjetivo, interno/externo, cuantitativo/cualitativo podemos calificarla de 'clásica' y probablemente deberemos sufrir sus consecuencias para superarla al modo dialéctico.

Sin embargo, el momento actual puede aportar una imagen desdibujada de estos fenómenos subyacentes básicos. Coyunturalmente este proceso está trufado con el enfrentamiento entre las administraciones y las universidades alrededor del nuevo proyecto de Ley de las Universidades. Las administraciones están divididas e incluso enfrentadas y de las universidades podría decirse algo similar.

La superación o la cronificación de estos desacuerdos hará aparecer de nuevo en toda su crudeza las razones últimas que explican los grandes cambios y orientan en determinada dirección.

4.6. Las propuestas de futuro

En el conjunto de los trabajos aparecen algunas propuestas de mucho interés sobre la orientación y concreción de los procesos de evaluación institucional de la educación superior. Todas estas propuestas son compatibles con los objetivos generales y cambios implícitos en el II Plan de Calidad de las Universidades.

El trabajo de Eduardo Coba presenta con precisión las grandes líneas de este nuevo plan indicando sus grandes objetivos y el procedimiento a seguir. El trabajo de Mario De Miguel, introduce la interesante distinción entre la evaluación de la calidad propiamente dicha (assessment) y el aseguramiento de la calidad (assurance) proponiendo que los procesos de evaluación deben abordar también los sistemas establecidos en las unidades para mantener y mejorar sus niveles de calidad.

En el mismo trabajo, tras analizar algunos de los principales cambios en el nuevo plan de evaluación y sus consecuencias, apuesta por la aplicación de modelos académicos en contraposición a los de corte más empresarial para llevar a cabo los procesos de evaluación institucional. De alguna manera se previene contra los peligros de aplicar metodologías ajenas y no contrastadas a un campo de trabajo donde existen prácticas y teorías suficientemente fundamentadas y probadas. En un trabajo anterior (De Miguel 1991b), este autor presenta un balance del anterior plan y realiza también algunas propuestas de innovación metodológica de mucho interés.

El trabajo de Sebastián Rodríguez introduce una aportación especialmente relevante al proponer el benchmarking como estrategia ¿complementaria? a los procesos de evaluación que podría optimizar estos. Asimismo, su distinción entre varios niveles o enfoques de la autoevaluación de la enseñanza superior resulta muy clarificadora. Sus propuestas finales en forma de preguntas abiertas constituyen unas buenas coordenadas para la discusión posterior.

El trabajo de José Ginés Mora, mucho más directo y simplificador, propone combinar procesos de acreditación de títulos con procesos de certificación de los sistemas de calidad de las universidades. Va más allá y concreta las grandes líneas tanto de la certificación como de la acreditación citadas. Estas propuestas pueden ser el despliegue

más probable de las actuales directrices institucionales aunque su concreción deberá clarificar aún multitud de cuestiones.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES PERSONALES

Tras la lectura y sistematización de todos estos elementos de análisis queda un poso que, a modo de conclusiones personales, se presentan a continuación. Intentan ser elementos para la reflexión identificadores de importantes áreas de trabajo especializadas en la evaluación de programas y la investigación evaluativa.

- Los procesos de evaluación autorregulados como los concebimos actualmente evolucionarán de manera progresiva para integrar la funcionalidad de la acreditación.
- Las administraciones asumirán progresivamente un mayor papel en la definición y ejecución de las políticas de calidad de las universidades.
- La información a la sociedad, clientes y usuarios será una prioridad que deberá hacerse compatible con procesos autorregulados de evaluación.
- Los procesos de acreditación implicarán cambios importantes en los siguientes aspectos:
 - Mayor protagonismo de los indicadores de rendimiento.
 - Carácter finalista y conclusivo de la evaluación externa.
 - La evaluación orientada a normas (evaluación comparativa) en contraposición a la evaluación orientada a metas.
- El establecimiento de normas o baremos para orientar los juicios de valor requerirán de un esfuerzo considerable participado por expertos en el área.
- Los procesos de evaluación/acreditación deberán estar enmarcados en políticas integrales de calidad de las instituciones. La evaluación cobrará sentido en ciclos más amplios tipo 'PDCA'.
- Los 'metodólogos' de la evaluación deberán realizar un esfuerzo considerable por asimilar procedimientos, conceptos y terminología de las corrientes 'empresariales' de la evaluación/calidad hasta lograr el sincretismo necesario que les haga competitivos y socialmente pertinentes.
- Desde los contextos pedagógicos existen amplias oportunidades de desarrollar procedimientos e instrumentación de alto valor para las políticas de calidad: autorregulación, buenas prácticas, aseguramiento de la calidad de la enseñanza,...
- Se impone una colaboración más estrecha entre las instituciones universitarias basada más en la emulación de las buenas prácticas —benchmarking— que en la competición.

Para finalizar, quisiera señalar nuevamente la oportunidad de proyectar en el futuro las necesidades que implican los nuevos conceptos y orientaciones de la calidad en la educación superior. La metodología de la evaluación deberá evolucionar pareja a estas nuevas necesidades bajo el criterio de pertinencia y sincretismo que relegará en muchos casos la ortodoxia académico-investigadora.

REFERENCIAS

- Apodaca, P. y Grao, J. (1996). Autoevaluación, planificación estratégica y calidad total en la evaluación y mejora de la educación superior. En F.J. Tejedor y J.L. Rodríguez (eds.): *Evaluación educativa. II Evaluación Institucional*. Salamanca, Universidad de Salamanca.
- Apodaca, P., Latiegui, V. & Andino, S. (1997). *Evalue: Evaluation and Self-Evaluation in the Universities of Europe. Case-Study Report for Spain: UPV/EHU: European Commission*.
- De Miguel, M. (1999a). La evaluación de programas: entre el conocimiento y el compromiso. *Revista de Investigación Educativa*, 17, 2, 345-348.
- De Miguel, M. (1999b). El Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades. Problemas y alternativas. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 34, 99-114.
- De Miguel, M. (2000). La evaluación de programas sociales. Fundamentos y enfoques teóricos. *Revista de Investigación Educativa*, 18, 2, 289-317.
- Dendaluce, I. (1991). Dimensiones e investigabilidad de la calidad de la educación. En P. Braza Lloret, M. A. Caballero López-Lendinez, J. García Mínguez, M.D. Gómez Gadea & D. Sales Márquez (Eds.), *Actas del I Congreso Internacional sobre la Calidad de la Docencia Universitaria* (pp. 72-79). Cádiz: Universidad de Cádiz.
- Dochy, F., Segers, M. S. & Wijnen, W. H. (1991). Selección de indicadores de rendimiento: una propuesta con resultado de la investigación. In M. de Miguel, J. G. Mora & S. Rodríguez (Eds.), *La evaluación de las instituciones universitarias*. Madrid: Consejo de Universidades. Secretaría General.
- Frackmann, E. (1987). Lessons to be learnt from a decade of discussions on performance indicators. *International Journal of Institutional Management in Higher Education*, 11, 2.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1981). *Effective evaluation*. San Francisco: Jossey Bass.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation*. Newbury Park, California: Sage.
- Joint Committee On Standards For Educational Evaluation (1988): *The personnel evaluation standards. How to assess systems for evaluating educators*. Londres: Sage.
- Joint Committee On Standards For Educational Evaluation (1994): *The program evaluation standards. How to assess evaluations of educational programs*. 2nd edition. Londres: Sage.
- Joint Committee On Standards For Educational Evaluation (borrador): *The student evaluation standards*. Kalamazoo, Michigan: Western Michigan University, The Evaluation Center.
- Lawrence, M. y Kettner, P.M. (1996). *Measuring the Performance of Human Service Programs*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Rodríguez Espinar, S. (1991a). Calidad universitaria: un enfoque institucional y multidimensional. In M. de Miguel, J. G. Mora & S. Rodríguez (Eds.), *La evaluación de las instituciones universitarias*. Madrid: Consejo de Universidades. Secretaría General.
- Rodríguez Espinar, S. (1991b). Dimensiones de la calidad universitaria. En Braza, P., Caballero, M. A., García Mínguez, J., Gómez Gadea, M. D. & Sales, D. (Eds.). (1991).

- Actas del I Congreso Internacional sobre la Calidad de la Educación Universitaria. Cádiz: Universidad de Cádiz.
- Rodríguez Espinar, S., Mateo, J., Casanova, J. y Hernando, J.C. (2000). La evaluación externa de la docencia y la investigación. El marco de referencia y el check list. *Cuadernos IRC*, 6, 4-8.
- Sales Marquez, D., Caballero López-Lendinez, A. & Gómez Gadea, M. D. (1998). *Actas del II Congreso: Sobre reforma de los planes de estudios y calidad universitaria: docencia, investigación y gestión*. Cádiz: Servicio de Autoedición e Impresión.
- Shadish, W.R., Cook, T.D. y Leviton, L.C. (1991). *Foundations of program evaluation: theories of practice*. Newbury Park, California: Sage.
- Stake, R.E. (1983). Program evaluation, particularly responsive evaluation. En G.F. Madaus, D.L. Stufflebeam y M.S. Scriven (Eds.), *Evaluation models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*. Boston: Kluwer-Nijhoff.
- Stake, R.E. (1991). Retrospective on 'The countenance of educational evaluation'. En M.W. McLaughlin y D.C. Phillips (Eds.), *Evaluation and Education: At Quarter Century*. Chicago: National Society for the Study of Education.
- Stufflebeam, D. L. & Shinkfield, A. J. (1987). *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós-MEC.
- Tyler, R. W. (1988). Evaluation for utilization. In J. P. Keeves (Ed.), *Educational research, methodology and measurement: an international handbook* (pp. 155-164). Oxford.: Pergamon Press.
- Tyler, R. W. (1991). General stament on program evaluation. In M. W. McLaughlin & C. Phillips (Eds.), *Evaluación and Education: At quarter Century* (pp. 3-17). Chicago: NSSE.
- Tyler, R.W., Madaus, G.F. & Stufflebeam, D. L. (Eds.). (1989). *Educational evaluation: classic works of Ralph W. Tyler*. Boston: Kluwer.