

Criterios para evaluar el impacto de los Planes de Evaluación de la Calidad de la Educación Superior

Criteria for evaluating the impact of Higher Education Quality Assessment Plans

Mario de Miguel

Universidad de Oviedo. Facultad de Ciencias de la Educación. Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación (MIDE). Oviedo, España.

Pedro Apodaca

Universidad del País Vasco. Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación. Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación (MIDE). San Sebastián, España.

Resumen

Transcurridos quince años desde el comienzo de los Planes de Evaluación Institucional de la Calidad de las Universidades (PEXEC, PNECU, PCU), se presentan algunos elementos de interés para la metaevaluación de los resultados e impacto de dichos Planes. Se propone un análisis diacrónico de estos Planes identificándose y describiéndose cuatro etapas bajo los epígrafes de ilusión, confusión, expansión y negocio.

Estas etapas así como los diferentes procesos de evaluación puestos en marcha se sitúan en un diagrama bidimensional cuyos ejes respectivos oponen el control a la mejora, en el primer caso, y el enfoque técnico/profesional a lo burocrático/especulativo, en el segundo. En este plano se sitúan los diferentes Planes de Evaluación postulándose que los Planes iniciales (1992-96) ocupan el extremo más orientado a la mejora y a lo técnico/profesional. Los Planes posteriores irían deslizándose progresivamente hasta el extremo contrario caracterizado por una orientación al control y de corte burocrático/especulativo.

Finalmente, se especifican tres criterios para evaluar el impacto y los resultados de dichos Planes. En primer lugar, realizar una auténtica valoración de las «audiencias» sobre la efectividad de los procesos dado que la evaluación de dichos Planes ha tenido un carácter marcadamente burocrático y administrativo. En segundo lugar, utilizar el criterio de la presencia y adecuación

de sistemas de autorregulación institucional que aseguren la mejora continua. En tercer lugar, evaluar el incremento de la reflexión teórica sobre los fundamentos y la práctica evaluadora y de la profesionalización de quienes diseñan y desarrollan estos Planes.

Palabras clave: evaluación de programas, educación superior, calidad, universidad española, evaluación institucional.

Abstract

Fifteen years after the implementation of the Institutional University Quality Evaluation Plans (PEXEC, PNECU, PCU), this study presents some elements of interest for the meta-evaluation of the results and impact of these plans. A diachronic analysis of these plans is proposed, with four stages being identified and described under the headings hope, confusion, expansion and business. These stages, as well as the different evaluation processes carried out, are located within a two-dimensional diagram whose respective axes compare control and improvement, in the first place, and technical/professional aspects with bureaucratic/speculative ones in the second. The different assessment plans are situated on this diagram, with the initial plans (1992-96) being located at the end more oriented towards improvement and technical/professional aspects. Later plans gradually move towards the other end of the diagram, characterized by a focus on control and the more bureaucratic/speculative aspects.

Finally, three criteria are specified for evaluating the impact and results of said plans. Firstly, a true 'audience' assessment is carried out regarding the effectiveness of the processes, given that the evaluation of said plans has hitherto been decidedly bureaucratic and administrative in nature. Secondly, we use the criterion of the presence and adaptation of self-regulating institutional systems that ensure continuous improvement. And thirdly, we assess the increase in theoretical reflection regarding the basic aspects, evaluative practice and professional qualifications of those designing and developing said plans.

Key words: program evaluation, higher education, quality, spanish university, institutional evaluation.

La evaluación de la calidad de las universidades españolas puede considerarse hoy una realidad consolidada gracias a los Planes de Evaluación de la Calidad de las Universidades (PEXEC, PPE, PNECU, PCU). No debemos olvidar que es a comienzos de la década de los noventa cuando cristalizan en iniciativas institucionales la inquietud por estos temas de amplios sectores universitarios y la voluntad o necesidad política

de ponerlos en marcha. Quince años después, estos procesos han mejorado ampliamente su cobertura e intensidad aunque caben diversas valoraciones sobre el impacto real que han tenido en el desarrollo de nuestras instituciones universitarias.

Actualmente, la mayoría de las universidades y titulaciones están implicadas en procesos de evaluación institucional, especialmente en la dimensión de la enseñanza. Por ello, llegados a esta evaluación generalizada, parece necesario abordar un estudio sistemático del camino andado que nos permita estimar las aportaciones de estos Planes a la calidad de la Educación Superior. A través de un análisis diacrónico, podremos valorar adecuadamente los procesos implementados a la largo del tiempo y comprender mejor la situación actual. Éste es el objetivo fundamental que pretendemos abordar con este estudio.

Pasados quince años de la publicación patrocinada por el Consejo de Universidades (De Miguel, Mora y Rodríguez, 1991) -que constituyó el punto de arranque de la evaluación institucional en nuestro país-, se pueden hacer muchas «lecturas sobre el camino andado». Nosotros en este estudio vamos a utilizar para ello una estrategia meta-evaluativa utilizando como marco teórico de referencia el desarrollo histórico que la evaluación ha tenido como disciplina científica. La evaluación, como otras disciplinas científicas, ha tenido a lo largo de los años enfoques y planteamientos metodológicos diversos que los estudiosos sobre el tema suelen clasificar en etapas (Stufflebeam y Skinkfield, 1987; Guba y Lincon, 1989). Nuestro propósito es analizar si los planteamientos de los procesos de evaluación implementados en las universidades españolas a lo largo de estos años se ajustan a las características que definen cada una de las etapas del desarrollo histórico de esta materia. Ello nos permitirá estimar si los procesos evaluativos impulsados por los Planes de Evaluación presentan rasgos peculiares o, al contrario, no difieren de los que ha tenido la propia disciplina a lo largo del tiempo.

Procede igualmente destacar que nuestro papel como evaluadores para llevar a cabo este estudio meta-evaluativo sobre los Planes de Evaluación se justifica en tanto que somos profesores universitarios que conocemos el devenir histórico de la evaluación como disciplina, ya que esta materia constituye el campo de nuestra especialización científica, y a la vez hemos actuado como agentes en la implementación de los procesos y actividades generados por estos Planes durante el período que constituye objeto de nuestra revisión. Así pues, nuestros conocimientos teóricos y prácticos sobre el objeto que se va a evaluar avalan nuestro rol como evaluadores y nuestras valoraciones con respecto al grado de cumplimiento del objetivo primordial que justifica cualquier estrategia de evaluación institucional: *mejorar la calidad de las prestaciones que son propias de las instituciones universitarias.*

Etapas en el desarrollo de la evaluación institucional

Utilizando como marco de referencia la historia de la evaluación como disciplina científica, cabe establecer en el desarrollo de la evaluación institucional en nuestro país cuatro etapas distintas que podemos identificar con términos similares a los que se utilizan para caracterizar la historia de la evaluación. A saber:

La etapa de la ilusión

El período anterior a la promulgación del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades (PNECU) (R.D. 1947/1995, de 1 de diciembre) fue una etapa muy interesante y fructífera para la evaluación institucional en nuestro país, no sólo por las experiencias y trabajos realizados –el Plan Experimental (PEXEC) y los Proyectos Piloto Europeos (PPE)–, sino también por el entusiasmo y complicidad que se percibía en todos los participantes en las actividades y eventos que se organizaron para difundir en las universidades estos programas y sensibilizar a los equipos rectorales sobre la conveniencia de incorporar procesos de evaluación orientados a mejorar la calidad de la enseñanza, de los procesos de gestión de la investigación y del funcionamiento de los servicios administrativos. En el sentir de todos estaba que las universidades no podían permanecer al margen del reto de la calidad presente en todas las organizaciones sociales, máxime cuando por su propia naturaleza son instituciones con «una vocación irrenunciable a la excelencia académica y científica».

El reto era tan evidente que la característica dominante durante este período era la ilusión y la confianza en que a corto plazo la evaluación institucional sería una realidad en nuestras universidades. Todos los esfuerzos iniciales se vieron recompensados con la promulgación del PNECU a finales de 1995 (op. cit.) con «una duración de cinco años, revisable anualmente, y que se ejecutará a través de convocatorias anuales de proyectos de evaluación institucional en los que podían participar las universidades públicas y privadas».

La etapa de la confusión

Se publica la primera convocatoria del PNECU (febrero 1996) y el trabajo se acumula para los miembros del Comité Técnico recién nombrado: había que gestionar el Plan y

además elaborar las herramientas necesarias para ello, herramientas que, con pequeños ajustes, continuaron utilizándose en los siguientes planes de evaluación. Pero pronto comenzaron los problemas: retrasos en la gestión de las convocatorias, carencia de información, incertidumbres, cambios en los cuadros rectores del Consejo de Universidades, etc. Aunque existía un marco legal explícito, los hechos venían a demostrar que no existía compromiso político de los gestores para hacer realidad la norma establecida. La resolución de la primera convocatoria se hizo esperar nueve meses y al finalizar los cinco años de duración del Plan aún estaba por concluir la segunda.

Ciertamente, la escasa cultura evaluativa existente en nuestras instituciones no cooperó a la implementación de la norma pero, sin ninguna duda, el factor más decisivo ha sido el de tipo político, debido al *cambio de orientación ideológica en el gobierno de la nación*. El escaso compromiso demostrado por quienes tenían la responsabilidad de impulsar el Plan, unido a la precariedad en los medios e improvisación en las condiciones establecidas para su puesta en marcha, condujeron a que muchos de los procesos realizados durante este período hayan sido técnicamente bastante deficientes, como ya hemos manifestado en otro momento (De Miguel, 1999). Quienes viamos de cerca este proceso estábamos realmente desconcertados ya que no encontramos razones para explicar lo que sucedía, sobre todo cuando observábamos lo que pasaba en los países más avanzados de nuestro entorno. De ahí que podamos considerar este período como la etapa de la confusión, aunque más bien la deberíamos denominar como la «etapa de la inocencia», tal como se la conoce en la historia de la evaluación como disciplina.

El período de la expansión

De pronto, la situación cambió significativamente. A partir de la recomendación del Consejo de la Comunidad Europea, publicada en el Diario Oficial de fecha 07-10-98 sobre la cooperación para la garantía de la calidad en la Enseñanza Superior, nuestra clase política entendió que los temas de calidad y evaluación no podían quedar marginados, y las cosas comenzaron a moverse con un ritmo vertiginoso: se agiliza la ejecución de las convocatorias de PNECU, se recupera el diálogo con las agencias creadas en diversas comunidades autónomas, se incrementan las dotaciones y las acciones que se han de desarrollar, etc. Los datos sobre la participación de las universidades, las unidades evaluadas, los proyectos aprobados y las acciones desarrolladas manifiestan sin ninguna duda que entre 1999 y 2002 la evaluación institucional tuvo un período

de expansión muy importante, aunque muchos de los proyectos que se presentaban tenían limitaciones técnicas importantes.

En el Consejo de Universidades, entendiendo que uno de los objetivos de los Planes era la creación de una «cultura evaluativa», se decidió dar trámite a todas las iniciativas frente a posiciones fundamentadas que defendían que no se podía iniciar un camino con tal volumen de proyectos sin clarificar su viabilidad técnica y efectividad real. Al primar el número de las acciones sobre la calidad de las mismas, el trabajo se incrementó de forma exagerada y, de alguna forma, se perdió el control sobre la calidad del proceso iniciado. Sobre todo, teniendo en cuenta que los equipos técnicos vinculados a la evaluación institucional en las universidades eran bastante precarios, no habían sido formados adecuadamente y resultaban claramente insuficientes para dar una respuesta satisfactoria a las numerosas acciones que era necesario desarrollar. Quienes participamos en esta etapa teníamos que hacer de todo: revisar las guías, elaborar herramientas, seleccionar proyectos, formar evaluadores internos y externos, supervisar informes externos, efectuar informes de síntesis, etc. Demasiado trabajo para pocas personas y pocos especialistas en metodologías de evaluación. Sumergidos en este bosque de tareas y compromisos, se perdió la perspectiva de qué tipo de cultura evaluativa se estaba creando para llevar a término las diversas convocatorias del Plan de Evaluación.

La etapa del negocio

A comienzos del nuevo siglo, surgen una serie de acontecimientos –la tramitación de la LOU que incluye la creación de la ANECA como «fundación», la consolidación de las Agencias Autonómicas de Evaluación, el Informe Final de la 3ª convocatoria del PNECU, la constitución de diversos contratos-programas en algunas universidades, etc.– que ponen de relieve el papel crucial que tiene la evaluación en las políticas sobre Educación Superior. Todo ello contribuye a la promulgación del II Plan de la Calidad de la Universidades –PCU– (R.D. 408/2001) en el que ya aparecen nuevos términos relacionados con la evaluación institucional –acreditación, certificación, auditoría, homologación, etc.– aunque no siempre utilizados de forma correcta, lo que genera bastante desconcierto. En realidad, lo que sucedió fue que quienes idearon el citado real decreto efectuaron un claro solapamiento entre los supuestos teóricos y metodológicos de dos modelos evaluativos –evaluación institucional y la acreditación– que presentan características claramente diferentes, como ya hemos señalado en otro lugar (De Miguel, 2001). El primero asume la tradición académica; el segundo tiene un corte de tipo empresarial.

Por ello, la puesta en marcha del PCU marcó un giro significativo en la implantación de los procesos evaluativos en la Educación Superior ya que además de la evaluación institucional contempla procedimientos basados en la acreditación y la utilización de indicadores. De ahí que aparezca la confusión de plantear como alternativos modelos que debieran aplicarse complementariamente. Las debilidades generadas a partir de una aplicación poco rigurosa del modelo académico son aprovechadas hábilmente por quienes defienden el modelo empresarial para resaltar sus fortalezas en relación con la toma de decisiones.

En otro trabajo anterior ya se vislumbraba este desafío y afirmábamos que «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» (Apodaca 2001, p. 380). Pasados los años, puede considerarse como fracasado este propósito a la vista de los acontecimientos donde evaluar la calidad en la Educación Superior se acopla al *gran negocio* existente en el mundo empresarial donde mandan las consultoras y las agencias privadas.

La ANECA asume este papel y su despliegue resulta imparable. Se evalúa todo: instituciones, programas, servicios, personas, agencias, etc. aunque, en ocasiones, no sean procedentes los objetos, los criterios o los procedimientos utilizados y las acciones sean ejecutadas por profesionales no expertos en metodología de la evaluación. Creado el órgano, éste necesita combustible para funcionar. Ello cuestiona su papel como organización independiente e intermediaria (*buffer organizations*) entre universidades y administraciones con credibilidad para todas las partes implicadas.

Representación de los períodos evaluativos en el continuo mejora vs. rendición de cuentas

Otra forma de representar y describir la evolución que han tenido al través del tiempo los Planes de Evaluación puede efectuarse mediante su ubicación dentro de un diagrama que permita recoger los principales elementos de tensión o dilemas nucleares de los procesos evaluativos durante este período. El análisis metaevaluativo y diacrónico presentado en el apartado anterior cobra así una mejor visualización. El diagrama que se presenta para ello se fundamenta en los dos principales modelos evaluativos

utilizados en el ámbito universitario cuya justificación y características pueden consultarse en trabajos anteriores de los autores (Apodaca, 2001; De Miguel, 2001; De Miguel, 2004). En estas obras, puede observarse que los más reputados autores que abordan el tema de los modelos evaluativos en la Educación Superior dan cuenta tanto de la tensión entre rendición de cuentas y mejora como de la tensión entre los modelos empresariales de la evaluación y los modelos más académicos.

La obra de Vroeijenstijn (1995) constituyó una importante referencia europea para los procesos de evaluación en España pues aportaba la experiencia del modelo holandés de evaluación de la Educación Superior. Este modelo resultaba especialmente interesante para nuestro país pues aunaba el poseer un sistema universitario fundamentalmente público con la adaptación a su sistema de metodologías de evaluación con larga trayectoria en Norteamérica. El núcleo central de la obra lo constituye la oposición entre rendición de cuentas y mejora y puede explicar con mucha claridad la evolución de los procesos evaluativos en nuestro país así como la situación actual. La tensión entre los sectores e intereses que ven en la evaluación una herramienta de control externo y de implantación de políticas -también externas- en el sistema universitario frente a otros sectores e intereses para quienes la evaluación sería primordialmente una herramienta para la mejora de las instituciones desde el interior de las mismas (Apodaca, 2001).

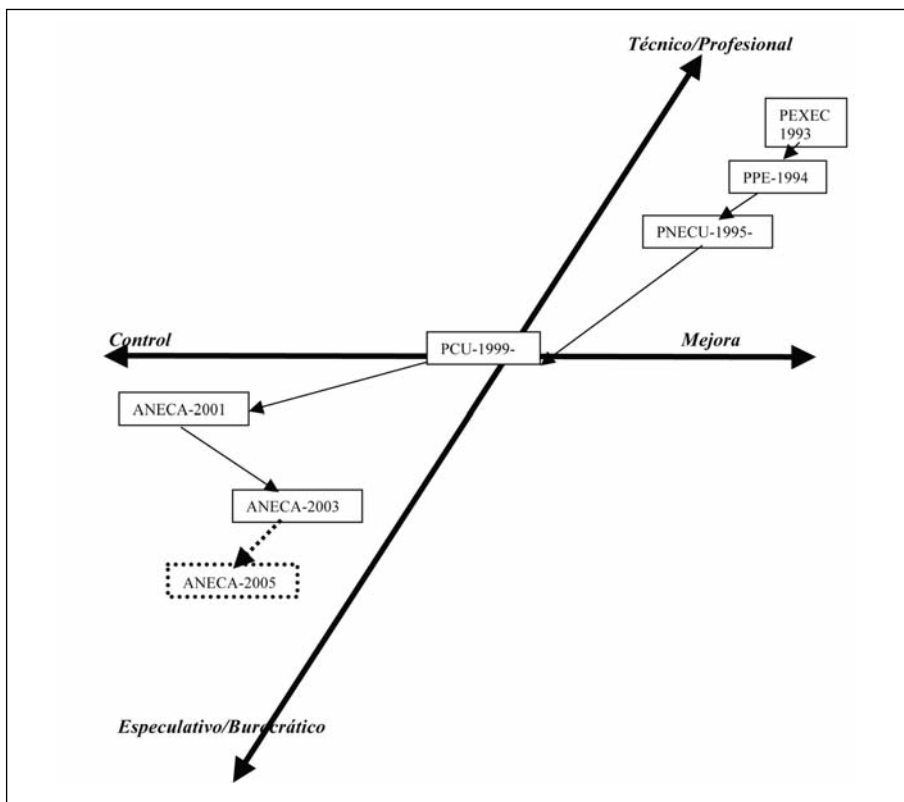
El Diagrama I pretende representar la evolución de las cuatro fases antes referidas en el citado continuo que opone el control (rendición de cuentas) a la mejora pero añadiendo otro eje que juzgamos también muy importante para entender el proceso: la tensión entre el enfoque técnico con raíces en la tradición académica de la evaluación de programas y otro enfoque más dinámico y especulativo acorde con la tradición empresarial de las consultorías y con el entramado burocrático de la Administración pública. De ahí que las dimensiones que se establecen entre los dos polos del segundo eje no sólo sean con respecto a la finalidad de la evaluación sino fundamentalmente procedimentales.

El eje mejora vs. control y el eje profesional vs. especulativo tienen en nuestra conceptualización una asociación media, por lo que su ángulo es menor de 90°. En efecto, observamos una clara asociación entre las evaluaciones orientadas fundamentalmente a la mejora y los equipos técnicos de formación y tradición académica. Por el otro lado, se da también una clara asociación entre los procesos de evaluación fundamentalmente orientados al control y la presencia en los mismos de profesionales ajenos a la formación en evaluación de programas.

El PEXEC, y junto a él la primera etapa de la ilusión, podría situarse en un extremo junto a lo más técnico y enfocado a la mejora, abierto a los intereses de los participantes. Los sucesivos planes de evaluación habrían ido contemporizando cada vez más

con la vertiente del «interés» político hasta llegar a los extremos de la creación de la ANECA y de la absorción por parte de ésta del PCU, donde situamos con claridad la cuarta etapa del «negocio». En los puntos intermedios, situamos el inicio del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades junto a la denominada segunda etapa o de la «confusión» y poco más adelante podemos situar la tercera etapa de la expansión. La situación posterior a marzo de 2004 es algo confusa porque hay un evidente continuismo de programas y personas pero la situación parece de espera al cambio legislativo que supondrá la aplicación de la reforma de la Ley de Ordenación Universitaria. Por este motivo, somos prudentes a la hora de identificar hacia dónde se orientarán las políticas evaluativas aunque el articulado conocido de la citada ley se decanta claramente por el enfoque orientado hacia el control.

DIAGRAMA I. Evolución de los Planes de Evaluación de la Calidad de las universidades españolas



Algunos criterios para evaluar el impacto de los Planes de Evaluación

El comienzo de la mencionada cuarta etapa -del negocio- en la que la evaluación pasa a constituir una fuente de poder y dinero ha supuesto un punto de inflexión sobre el papel que podrían tener estos procesos evaluativos en el desarrollo interno de nuestras universidades. La pregunta resultaba inevitable: ¿Los Planes de Evaluación reñados han generado una auténtica cultura de la evaluación en nuestras universidades o han contribuido a consolidar una nueva burocracia? Ésa es la disyuntiva que es preciso resolver. Cada uno de los implicados utilizará argumentos a favor y en contra ante estas opciones según sus propias percepciones y valoraciones. El reto es justificar una de ellas con criterios exentos de intereses personales.

A efectos de contribuir a resolver este dilema sobre el impacto generado a partir de los procesos evaluativos implementados, vamos a formular tres criterios -que se justifican por su idoneidad y pertinencia- sobre los que parece importante reflexionar para tomar una opción ante la alternativa planteada. A saber:

La valoración de las «audiencias» sobre la efectividad de los procesos evaluativos

El criterio fundamental que podemos utilizar para estimar el impacto de los Planes de Evaluación es valorar en qué medida alcanzan el primer objetivo que promueve su implantación: mejorar la calidad de las prestaciones que son propias de las instituciones universitarias. Por ello, es lógico que tengamos que indagar la valoración que tienen sobre la efectividad de los mismos quienes reciben o participan en los servicios universitarios, las denominadas audiencias. Necesitamos evidencias contrastadas por los destinatarios de nuestros servicios. Asumir este criterio implica aceptar que la forma más adecuada para estimar el impacto de los procesos evaluativos desarrollados es a través de las valoraciones de los estudiantes, los profesores y los empresarios. Ésta es la tesis que mantienen todos los partidarios de las evaluaciones inclusivas al afirmar que siempre se podrán cuestionar los efectos de un proceso evaluativo mientras no sean contrastados por quienes reciben las prestaciones. No se puede caer en la trampa de presentar como impactos las mejoras a las que se alude en los informes que desde las universidades y las agencias emiten servicios y personas directamente implicadas en los procesos.

Ahora bien, dada la escasa participación que las audiencias implicadas han tenido en los procesos de evaluación, éstas son incapaces de identificar cambios o impactos generados por los procesos evaluativos implementados; en muchos casos, ni siquiera conocen que estos Planes hayan sido realizados. Por ello, una vez más se constata que ninguno de los planes implementados PEXEC-PNECU-PCU ha tenido en cuenta los resultados de sus metaevaluaciones para reorientar sus proyectos y programas a la luz de las deficiencias detectadas ya que, para poder realizar una auténtica evaluación con impacto, previamente habría sido necesario cuidar extremadamente que todas las audiencias hubieran participado en los procesos evaluativos. Mientras este objetivo no haya sido cubierto adecuadamente, difícilmente podremos obtener evidencias fiables sobre el impacto de los planes desarrollados.

Funcionamiento de los sistemas de autorregulación establecidos por las instituciones universitarias

El segundo objetivo de los Planes de Evaluación era generar y consolidar la «cultura evaluativa» dentro de las instituciones universitarias, lo que implica incorporar a la práctica cotidiana de la organización una serie de estrategias y procedimientos evaluativos que potencian su desarrollo de forma continua y que, lógicamente, agregan valor a la institución en su conjunto. Las instituciones universitarias deben ser consideradas como organizaciones dinámicas en constante proceso de aprendizaje *-learning organizations-*, por lo que cabría esperar que las actividades realizadas a partir de los Planes de Evaluación incidieran de forma significativa en la implantación de estrategias evaluativas orientadas hacia el propio desarrollo organizador de la institución. No se puede sostener que la cultura evaluativa se estime solamente a partir de las acciones desarrolladas. De ahí que nos surja una pregunta de forma inmediata: ¿qué han aprendido las universidades como organizaciones que realizan prestaciones sociales a partir de los procesos de evaluación?, ¿cuál ha sido su desarrollo organizacional en relación con la mejora de la calidad? ¿cómo han incidido los Planes de Evaluación en el funcionamiento interno de las instituciones?

El problema radica en distinguir en los cambios introducidos en las universidades durante los últimos años entre aquéllos que constituyen realmente una innovación que presupone un cambio en la cultura evaluativa de la instituciones de aquellos otros que son meras estrategias de acomodación a una nueva situación generada por los planes de evaluación. Para nosotros, la clave está en que los cambios incidan sobre los

procedimientos orientados hacia el aseguramiento de la calidad de las prestaciones universitarias y no sobre aspectos meramente burocráticos. Desde esta perspectiva, es difícil afirmar un impacto real de los Planes de Evaluación sobre la calidad de las universidades ya que no se constatan evidencias relacionadas con cambios en los currícula, en los métodos de enseñanza-aprendizaje, en los procedimientos de evaluación, en la gestión de los recursos humanos, en el funcionamiento de las estructuras organizativas, etc.

Como ya hemos dicho en otro momento (De Miguel, 2003), el aseguramiento de la calidad es el reto hacia el que debe enfocar una institución todos los procedimientos de evaluación dada su conexión con los procesos de desarrollo y mejora. Por ello, es muy importante analizar qué tipo de medidas que se han introducido en las universidades como consecuencia de los procesos evaluativos para asegurar la calidad de las prestaciones y cuál es el sistema de control que se establece sobre el funcionamiento de las mismas. Necesitamos evidencias sobre el número, el funcionamiento y la efectividad de estas medidas y no simples repertorios sobre mejoras elaborados desde los servicios implicados. Mientras no existan pruebas contrastadas sobre la implantación de estrategias de aseguramiento, cabe pensar que la evaluación no ha generado su función emancipadora (*empowerment*), que es la clave para que una institución pueda aprender. A este respecto, cabe pensar que no parece que las universidades hayan aprendido mucho cuando observamos que frecuentemente no sólo delegan en otras instituciones la gestión de los procesos evaluativos sino también las decisiones sobre qué se debe evaluar, con qué criterios y para qué fines.

Los planteamientos de la denominada *evaluative inquiry* pueden ser ilustrativos de los componentes esenciales que permiten a una organización aprender en el sentido de mejorar e innovar a partir de los procesos de evaluación. Preskill y Torres (1998, 1999) plantean cuatro procesos necesarios para una organización que aprende:

- diálogo,
- reflexión,
- plantear interrogantes,
- identificar y clarificar valores, creencias y conocimiento compartido.

Estos cuatro procesos deben estar imbricados en todos los niveles de la organización y, por lo tanto, en los propios proyectos de evaluación para orientar y fundamentar la toma de decisiones. Para ello, estos proyectos deberán ejecutarse en tres fases, en cada una de las cuales se despliegan los cuatro procesos antes referidos. Estas fases son:

- Indagación: definir el objeto de evaluación, identificar las audiencias, etc.
- Diseño: recolección de datos, análisis, interpretación, informe, etc.
- Aplicación de lo aprendido en la organización: identificar y seleccionar acciones de mejora, desarrollar, implantar y monitorizar planes de mejora, etc.

Estos planteamientos resultan imprescindibles para que pueda asegurarse un cambio cultural importante y significativo (Cousins et al., 2004), característica intrínseca de las organizaciones que aprenden. Parece oportuno por lo tanto una reconceptualización de los procesos de evaluación vigentes hacia una mayor autonomía de las propias universidades a la hora de definir sus estrategias evaluativas y, sobre todo, sus políticas de toma de decisiones.

Incremento de la reflexión teórica sobre la práctica evaluadora

Finalmente, queremos apuntar otro criterio técnico para evaluar el impacto de los Planes de Evaluación que consideramos imprescindible dada nuestra condición de profesores comprometidos con el progreso de la teoría de la evaluación como disciplina académica y que se justifica desde un enfoque histórico. Nadie discute que la evaluación como actividad práctica ha tenido un desarrollo espectacular durante los últimos años. Por ello, al igual que sucede en toda disciplina sujeta a un rápido crecimiento, procede efectuar una reflexión teórica sobre la práctica desarrollada con el fin de reajustar internamente los parámetros que aportan a la evaluación identidad como disciplina científica. En definitiva, iniciar un proceso de reflexión que nos permita identificar el «corpus teórico» que sustenta lo que hace el evaluador y cómo lo hace desde el punto de vista práctico. Necesitamos incrementar la «teoría» que nos permita identificar la naturaleza y contenido de la evaluación a la vez que nos aporte criterios de demarcación de otras actividades afines.

En la medida en que se profundiza sobre estas cuestiones, es patente no sólo que la interacción entre teoría y práctica deja mucho que desear sino también que muchas de las prácticas se establecen con carencias teóricas y metodológicas evidentes, lo que en modo alguno beneficia la eficacia de la tarea evaluadora. Necesitamos asumir que teoría y práctica en evaluación son una «pareja de hecho» y plantearnos que lo que hacemos y cómo lo hacemos es el resultado de una serie de opciones concretas tomadas a partir de una «cierta teoría sobre evaluación». Otorgar a la evaluación el estatus de disciplina científica implica avanzar en la identificación de los conocimientos a partir

de los cuales cada evaluador configura su actividad práctica. En definitiva, la forma de realizar nuestra actividad práctica depende de la respuesta que hayamos dado a cuestiones teóricas básicas: cómo generar conocimientos a partir de la evaluación, cuál es la naturaleza y contexto del objeto a evaluar, qué criterios debemos utilizar en la evaluación, cómo se van a utilizar los resultados, a quién servimos los evaluadores. Estas y otras preguntas similares son las que debe plantearse todo evaluador para poder «lograr la máxima coherencia entre lo que piensa que hay que hacer y lo que realmente hace».

A este respecto procede recordar que «evaluar es participar en la construcción de un tipo de conocimiento axiológico en relación con un objeto» que debe ser abordado de forma global, sin establecer visiones simplistas sobre su realidad. Lo cual implica utilizar procedimientos metodológicos para recoger e interpretar la información necesaria que no sólo sean pertinentes en relación con la naturaleza del objeto sino también adecuados a la finalidad o tipo de conocimiento que se pretende alcanzar y oportunos con respecto al contexto en el que se llevan a cabo. De ahí que cada vez se asuma con más nitidez que «no hay evaluación sin evaluador», lo que viene a significar que la práctica está mediatizada por la teoría de quien la realiza, teoría que habitualmente escasea o no se explicita. El riesgo es la incoherencia entre modelos, finalidades, criterios y procedimientos por falta de reflexión y profesionalización de los agentes. La metaevaluación constituye la estrategia adecuada no sólo para que los evaluadores puedan detectar y corregir estas incoherencias sino también para avanzar en la construcción de la «teoría de la evaluación». A la vista de los hechos comentados, no parece que las distintas orientaciones que han tenido los Planes a lo largo del tiempo hayan sido fruto de procesos de metaevaluación y reflexión sobre las prácticas ejecutadas.

Con estos tres criterios apuntados -que se justifican en función de objetivos fundamentales que orientan la creación de los citados Planes de Evaluación-, pretendemos hacer visibles algunas de las cuestiones que consideramos claves a la hora de efectuar una valoración del impacto que han generado en las universidades durante los últimos años. Dependiendo de la percepción que cada uno de los agentes implicados tenga sobre estos criterios, se decantará hacia una de las disyuntivas del dilema planteado: cultura vs. burocracia. Todo es posible. No obstante, no es nuestra intención que estos criterios puedan entenderse solamente como indicadores para efectuar un balance sobre el pasado, sino también como una propuesta de futuro, ya que siguen vigentes. Por ello, desearíamos que éstos constituyan elementos de reflexión y mejora de los próximos Planes de Evaluación. Sería positivo que renaciera de nuevo la ilusión de que toda evaluación debe generar una mejora y que quienes se dediquen a

esta tarea manifiesten coherencia entre su teoría y su práctica evaluativas. En definitiva, que comenzara la etapa del profesionalismo en los procesos evaluativos de las universidades, con las exigencias y características que ello conlleva, tal como aparecen descritas en este período en la historia de esta disciplina.

Referencias bibliográficas

- APODACA, P. (2001). Calidad y evaluación de la Educación Superior: situación actual y prospectiva. *Revista de Investigación Educativa*, 19, 2, 367-382.
- COUSINS, J. B., GOH, S. C., CLARK, S. & LEE, L. E. (2004). Integrating evaluative inquiry into the organizational culture: A review and synthesis of the knowledge base. *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 19, 2, 99-141.
- DE MIGUEL, M. (1999). El Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades. Problemas y alternativas. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 34, 99-114.
- (2001). Modelos académicos de evaluación y mejora en la Enseñanza Superior. *Revista Investigación Educativa*, 19 (2), 397-400.
- (2003). Calidad de enseñanza universitaria y desarrollo profesional del profesorado. *Revista de Educación*, 331, 13-34.
- (2004). Evaluación Institucional versus acreditación en la Enseñanza Superior. *Contextos Educativos*, 67, 13-21.
- DE MIGUEL, M., MORA, J. G. Y RODRÍGUEZ, S. (1991). *La evaluación de las instituciones universitarias*. Madrid: Consejo de Universidades.
- GUBA, E. G. Y LINCOLN, Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation*. Newbury Park CA: Sage.
- PRESKILL, H. S. & TORRES, R. T. (1998). *Evaluative inquiry for learning in organizations*. California: Sage.
- (1999). Building capacity for organizational learning through evaluative inquiry. *Evaluation* 5, 1, 42-60.
- STUFFLEBEAM, D. L. Y SHINKFIELD, A. J. (1993). *Evaluación sistemática: Guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós.
- VROEIJENSTIJN, A. I. (1995). *Improvement and Accountability. Navigating Between Scylla and Charybdis*. London: Jessica Kingsley

Dirección de contacto: Mario de Miguel. Universidad de Oviedo. Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación (MIDE). Campus de Llamaquique. C/ Aniceto Sela, s/n. 33005 Oviedo. E-mail: mario@uniovi.es