

# EL PLAN NACIONAL DE EVALUACION DE LA CALIDAD DE LAS UNIVERSIDADES. PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS

MARIO DE MIGUEL DIAZ

## RESUMEN

En el año 1995 se ha puesto en marcha el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades españolas para un periodo de cinco años. El objetivo del mismo es promover la evaluación, mediante el desarrollo de metodologías comunes a las que se llevan a cabo en el contexto europeo, y facilitar ayuda a las instituciones en los procesos de toma de decisiones. En este trabajo efectuamos una valoración del proceso de aplicación del Plan al tiempo que se formulan una serie de propuestas en relación con el futuro del mismo.

## ABSTRACT

The National Assessment Plan for Quality in Spanish Universities was put into effect in 1995, for a period of five years. Its objective is to promote assessment, through the development of methodologies rooted in European practice, and to provide information to aid various institutions to make relevant decisions. This paper offers a diagnosis of the application process of the plan, at the same time as some proposals for its future.

## PALABRAS CLAVE

Evaluación, Calidad, Universidades.

## KEYWORDS

Assessment, Quality, Universities.

## 1. INTRODUCCION

Mi participación en este Congreso tiene un objetivo muy concreto: realizar una valoración de la puesta en marcha del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades. En principio, este encargo no debería resultar difícil para una persona que ha estado vinculada a dicho Plan desde su inicio ya que soy miembro del Comité Técnico y he participado en todas las actividades de evaluación institucional que se han realizado previamente. Sin embargo, puesto a la tarea el trabajo resultó más complicado de lo que inicialmente suponía ya que es difícil efectuar una valoración comprensiva que responda a los intereses e interrogantes que se plantean personas que no están directamente implicadas en el mismo.

Por ello, con el fin de clarificar mi intervención, he considerado apropiado enfocar este trabajo analizando el Plan Nacional como se trata cualquier otro programa de intervención social; es decir, partiendo de unas necesidades o carencias sociales, evaluar el diseño de la estrategia de intervención propuesta, el proceso de implementación de la misma y los resultados obtenidos. En nuestro caso estas cuatro fases implícitas en todo programa se identifican con los siguientes tópicos: razones que justifican la creación del Plan,

descripción de las características generales del mismo, principales problemas encontrados en el proceso de aplicación y propuestas a considerar a la vista de los resultados.

La valoración del Plan -como sucede en toda evaluación- conlleva un proceso de recogida de información, formulación de juicios y propuestas de mejora. De ahí que, antes de emitir juicios o proponer las cuestiones que se deberían resolver si queremos una mejora significativa del mismo, necesitamos previamente efectuar un breve análisis de los principales problemas que desde nuestra perspectiva han condicionado cada una de las etapas de su desarrollo. Pretendemos, además, realizar esta tarea asumiendo el papel de evaluador interno, con las ventajas e inconvenientes que esta función tiene, y hacerlo desde una perspectiva técnica, ya que ésta es la razón que justifica nuestra vinculación con este Plan. Lógicamente se pueden hacer muchas "lecturas" sobre el camino andado en el terreno de la evaluación institucional. Ahora bien, yo creo dado el carácter y audiencia de este evento en el que intervienen destacados profesionales responsables de la formación y evaluación en todos los niveles de la enseñanza, procede resaltar especialmente los problemas técnicos frente a otros de carácter político ya que en su resolución podemos estar comprometidos. De alguna forma se podría decir que voy a efectuar una lectura del Plan asumiendo una perspectiva pedagógica.

## 2. JUSTIFICACION DEL PLAN

En el preámbulo del R.D. 1947/1995 de 1 de diciembre por el que se establece el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades se formulan diversas razones que justifican la creación del mismo. Entre los argumentos que se explicitan en dicha introducción cabe destacar los tres siguientes:

1. Todas las organizaciones deben incorporar políticas orientadas a mejorar la calidad de los productos y servicios que justifican su creación. Las universidades no pueden permanecer al margen de esta tendencia que constituye actualmente uno de los objetivos prioritarios en todas las organizaciones sociales, máxime cuando por su propia naturaleza son instituciones con "una vocación irrenunciable de excelencia académica y científica".

2. Las instituciones universitarias, en la medida que están financiadas con recursos públicos, están obligadas -al igual que el resto de las instituciones sociales- a dar cuenta sobre su utilización y el rendimiento obtenido. Esta información es imprescindible tanto para los gobiernos a la hora de tomar decisiones sobre políticas educativas como para los usuarios del sistema y en modo alguno compromete la autonomía universitaria.

3. Nuestra reciente incorporación a Europa nos exige igualmente una homologación con las políticas educativas vigentes dentro de la Comunidad. La evaluación de la calidad de las universidades constituye una de estas políticas impulsadas a través de diversas directrices y recomendaciones comunitarias y que ya es una realidad en los países más avanzados.

Partiendo de estos argumentos el Real Decreto citado establece la creación del Plan Nacional "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 podrán participar las Universidades públicas y privadas". Hasta la fecha se han llevado a cabo solamente dos convocatorias. La primera fue convocada por Orden de 21 de febrero de 1996 (BOE del 28) y resuelta por O. de 30 de octubre de 1996 (BOE del 8 del XI). La segunda por

O. de 20 de abril de 1998 (BOE del 28) y ha sido resuelta por O. de 17 de junio de 1998 (BOE del 24).

En una primera valoración de estos datos cabe señalar el desfase temporal que existe entre las previsiones establecidas en el Real Decreto y la dinámica con que han aparecido las convocatorias. La previsión de que el Plan durará cinco años prácticamente ya se ha cumplido y todavía no ha concluido la segunda convocatoria. Este hecho refleja la incidencia que tienen los procesos administrativos sobre la puesta en práctica de las políticas educativas ya que cualquier aspecto que no esté claramente negociado puede retrasar las previsiones establecidas. Esto es lo que ha sucedido en la primera convocatoria cuya resolución se hizo esperar nueve meses.

No obstante, los problemas que están generando dificultades en el desarrollo del Plan no son exclusivamente administrativos. Desde nuestro punto de vista existe una falta de toma de conciencia dentro de los colectivos universitarios de que la evaluación no solo es necesaria sino que, además, constituye la mejor herramienta que se puede utilizar para la mejora. Más aún, en algunos sectores se cuestiona si las universidades deben ser sometidas a procesos de evaluación. A este respecto, quizás el Plan se haya implantado sin tener en cuenta la escasa "cultura evaluativa" que existe en nuestras instituciones y hubiera sido necesario dedicar previamente más esfuerzos a sensibilizar a todos los implicados sobre la conveniencia de incorporar sistemas de autocontrol y reflexión sobre el funcionamiento de nuestras Universidades. No es fácil decidir qué procede en cada caso ya que, mientras unos opinan que el propio Plan puede constituir un cauce apropiado para generar esta "cultura", otros pensamos que la consolidación de estos procesos requiere algo más que buenas intenciones, paciencia y pedagogía. Me parece que el convencimiento de la necesidad de mejorar no puede llegar si no hay una adecuada presión externa que a la vista de los resultados genere consecuencias para los responsables y actores fundamentales de la institución. No se puede utilizar la autonomía universitaria para tomar decisiones al margen, incluso en contra, de lo que debe constituir un principio básico de ética social.

### 3. PARTICIPACION DE LAS UNIVERSIDADES

Como ya hemos avanzado, en el Plan se establece que la participación de las Universidades es totalmente voluntaria. Lógicamente esto debería ser así por dos razones fundamentales. De una parte, la autonomía que la Constitución reconoce a nuestras Universidades exige ser respetuosos con sus derechos, máxime si tenemos en cuenta que en nuestra Ley de Reforma Universitaria no se aborda de forma explícita la obligación de establecer procesos de evaluación institucional, laguna que consideramos debe ser subsanada. De otra, no es procedente tratar de fomentar una cultura de evaluación y mejora de la calidad sometiendo obligatoriamente a las instituciones a procesos evaluativos ya que podemos generar efectos contrarios. Ambas razones justifican de que el Plan deje la decisión en manos de las Universidades.

Sorprendentemente la respuesta ha sido abrumadora. En la primera convocatoria del Plan (febrero 96) participaron 46 Universidades públicas y privadas que presentaron un total de 7 proyectos globales, 32 temáticos y 31 acciones especiales generalmente orientadas a dotar de infraestructura para llevar a cabo procesos evaluativos. El total de unidades a evaluar ascendía a 130. En la segunda (abril 1998) la participación aún ha sido mayor. En ella 50 Universidades presentaron proyectos de los cuales 19 eran globales, 31 temáticos y se

proponían, además, 30 acciones especiales orientadas a la introducción de mejoras. El total de unidades a evaluar se aproxima a las 200.

Si comparamos estos datos con los relativos a programas anteriores fácilmente se advierte el salto cuantitativo y cualitativo que experimentaron estos procesos. En el Programa Experimental (1992-1994) solamente habían participado 17 Universidades, de las cuales 6 presentaron un proyecto temático y 11 una acción especial. El Proyecto Piloto Europeo (1994-95) se limitó a cuatro titulaciones de cuatro Universidades distintas de acuerdo con las instrucciones de este programa.

Sin embargo estos datos sobre la participación pueden tener lecturas muy distintas. En unos casos se generaron expectativas poco realistas en relación con la financiación lo que llevó a muchas universidades a remitir proyectos con el fin de figurar en un listado. En otros la decisión fue tomada por personas concretas sin que la comunidad universitaria evaluara los compromisos que suponía su participación. Esta falta de realismo e información sobre las características del Plan se hizo notar en los proyectos remitidos por las Universidades, la mayoría de los cuales presentaban limitaciones técnicas importantes. El Consejo de Universidades entendiéndolo que uno de los objetivos del Plan era la creación de "cultura evaluativa" decidió dar trámite a todos ellos frente a la opinión de algunas personas que pensábamos que no se podía iniciar el camino con tal volumen de proyectos y sin clarificar la viabilidad que estos podían tener en la realidad. Esta situación de conflicto entre calidad técnica de los proyectos y creación de cultura evaluativa se volvió a repetir en la segunda convocatoria, solo que esta vez agravado por el hecho de que algunas Universidades no habían realizado adecuadamente los "deberes" relativos a la primera. Este dilema, fundamental en todo proceso de evaluación, yo creo que se ha resuelto mal. Al haber proliferado procesos de evaluación deficientes lo que ha ocurrido es un descrédito del propio Plan, lo que a su vez hipoteca la calidad de los procesos en próximas convocatorias.

#### **4. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PLAN**

Al igual que sucede en todo programa social, el diseño del Plan Nacional se ha efectuado a partir de los propósitos que se pretenden alcanzar con el mismo y que se agrupan en tres objetivos concretos: "promover la evaluación institucional de la calidad de las Universidades, elaborar metodologías homogéneas para la evaluación de la calidad integradas en la práctica vigente en la Unión Europea, y proporcionar información objetiva que pueda servir de base para la adopción de decisiones de las distintas organizaciones en el ámbito de su competencia".

Partiendo de estos objetivos se ha elaborado el diseño de la estrategia evaluativa que promueve el Plan cuyas principales características técnicas son las siguientes:

##### **4.1. Enfoque abierto**

El modelo evaluativo propuesto es claramente abierto tanto desde el punto de vista teórico como metodológico. Desde el punto de vista teórico no parte de una definición concreta de calidad sino que deja tal definición en manos de las instituciones con el fin de que sean estas las que determinen los criterios a utilizar para su evaluación en función de sus objetivos específicos. Desde el punto de vista metodológico tampoco se decanta por un modelo concreto, al contrario postula la utilización e integración de diversas aproximaciones

(cuantitativas y cualitativas), distintas informaciones (datos y opiniones) y diferentes procedimientos (utilización de indicadores y revisiones de expertos) con el fin de adecuar los procesos evaluativos a las características del objeto evaluado.

#### **4.2. Comprensividad del modelo**

El Plan promueve además un modelo evaluativo comprensivo al considerar que el proceso debe abarcar a todas las dimensiones de las instituciones universitarias. De ahí que el objeto de la evaluación no solo se centre sobre la enseñanza sino también sobre la función investigadora y la gestión universitaria. Por ello, aunque establece distintas unidades de evaluación -la titulación para la enseñanza, el departamento para la investigación y cada servicio universitario para la gestión-, considera que estos procesos deben efectuarse de forma coordinada. Para ello propone que cuando se evalúa una titulación también se lleve a cabo este proceso sobre los departamentos y servicios directamente relacionados con la misma a fin de tener una visión más comprensiva de la realidad y de las alternativas de mejora. Esta comprensividad, que ya estaba presente en el Plan Experimental, constituye una de las singularidades del modelo español en el contexto de las experiencias europeas que presenta serias dificultades a nivel operativo debido a que la estructura departamental normalmente constituye una realidad multicentro y multicampus. Respecto a la gestión existe igualmente el mismo problema de identificación de las unidades o servicios que deben ser objeto de análisis.

#### **4.3. Homologación metodológica**

En el Plan se propone una metodología de evaluación homologable a la que se utiliza con la misma finalidad en los países de nuestro entorno. Esta metodología, como ya es conocido, se concreta en las siguientes estrategias:

##### **4.3.1. Fase de Autoevaluación**

La estrategia comienza con un proceso de autoestudio o autoevaluación sobre la unidad evaluada realizado por los miembros de la comunidad universitaria implicados en la misma mediante una reflexión participativa que posibilite analizar y valorar objetivamente su realidad, plasmando en un autoinforme los puntos fuertes y débiles encontrados así como las propuestas que se formulan para la mejora.

##### **4.3.2. Fase de Evaluación externa**

La contrastación y validación del autoinforme elaborado por la unidad evaluada se efectúa mediante un proceso de evaluación externa que se lleva a cabo a través de un comité de pares (peer review) elegidos expresamente para realizar esta tarea. Dicho comité, a partir del autoinforme elaborado, visitará y analizará la realidad de la unidad recabando la información que estime pertinente con el fin de obtener los elementos necesarios para poder emitir un juicio sobre el proceso evaluativo realizado, elaborando igualmente un informe con las recomendaciones y sugerencias que estime oportunas.

##### **4.3.3. Informe de Evaluación**

A la vista de los dos documentos elaborados -autoinforme e informe de la evaluación externa- los miembros de la unidad evaluada procederán a la discusión de los juicios emitidos

y a la elaboración de propuestas y alternativas que orienten las actuaciones futuras. Todo lo cual deberá quedar reflejado en un informe de evaluación sobre la unidad en el que, junto a las valoraciones establecidas, se detallen las acciones a desarrollar, los órganos implicados, los plazos previstos y los procedimientos a través de los cuales se va a llevar a cabo el seguimiento.

#### **4.4. El Protocolo como guía**

Dado que toda realización de procesos de evaluación institucional requiere cierta instrumentación en el Plan se propone un protocolo para que -a modo de guía- oriente las actuaciones de las personas que actúan como evaluadores. En este protocolo se recogen las cuestiones fundamentales a abordar sobre cada una de las tres dimensiones que pueden ser objeto de evaluación -enseñanza, investigación y gestión- así como los procedimientos que se consideran pertinentes para llevar a cabo la recogida de información, descripción, análisis y valoración de la unidad evaluada. El protocolo tiene un carácter meramente instrumental por lo que debe ser revisado y adaptado a las características propias de cada contexto específico.

#### **4.5. Publicidad de los Informes**

Una de las connotaciones fundamentales del Plan es su carácter público en el sentido de que tanto las actuaciones de los comités como los informes que se generan pueden y deben ser conocidos por todos los implicados en la unidad evaluada. Esta característica conlleva la obligación que tienen los responsables de la evaluación de difundir y dar publicidad dentro y fuera del marco universitario de todos los documentos e informes que se elaboren al respecto. La publicidad de las actuaciones y los resultados no sólo es un derecho que tienen todos los implicados en la unidad evaluada sino también una exigencia para dar credibilidad al proceso realizado. Por ello, el comité que se responsabiliza en cada universidad de la evaluación institucional deberá cuidar especialmente este aspecto.

#### **4.6. Orientado a la mejora**

Aunque todo proceso de evaluación institucional se justifica en función de dos finalidades fundamentales -rendir cuentas (accountability) y proponer mejoras (improvement)- procede resaltar que la filosofía que inspira este Plan apuesta claramente por la opción de la mejora excluyendo, por tanto, su vinculación a procesos de financiación o acreditación administrativa. Cuando no se tiene claro el propósito hacia el que se orienta esta evaluación normalmente se producen una serie de interferencias que no ayudan a la consolidación de los procesos. En el Plan se insiste en que son las propias instituciones universitarias las que deben asumir el protagonismo a la hora de impulsar y desarrollar políticas de calidad y las que deben estar más interesadas en arbitrar sistemas de evaluación que incidan en la mejora de los productos y servicios que estas ofrecen a la sociedad.

A título de resumen, cabe señalar que el Plan Nacional presenta unas características que no difieren de las estrategias sobre evaluación institucional implantadas en los países de nuestro entorno. Globalmente asume las recomendaciones y directrices establecidas por el Consejo de la Unión Europea sobre la cooperación para la garantía de la calidad en la enseñanza superior formulada con fecha 24 de septiembre de 1998 (DOCE de 7 de octubre).

Nuestro Plan es novedoso respecto a estas directrices al promover un enfoque comprensivo que integra una evaluación coordinada de la enseñanza, la investigación y la gestión. En cambio descuida una de las condiciones básicas establecidas por la CE al señalar que los organismos encargados de gestionar la evaluación de la calidad deben ser autónomos e independientes "con arreglo a las estructuras correspondientes de cada estado miembro". En este sentido se puede cuestionar que la gestión del Plan se lleve a cabo por el Consejo de Universidades ya que es a la vez "juez y parte".

## **5. PRINCIPALES PROBLEMAS EN EL PROCESO DE IMPLANTACION**

La puesta en marcha del Plan implicaba lógicamente establecer un aparato organizativo que llevará a cabo su gestión así como el desarrollo de una serie de actividades de carácter formativo y técnico con el fin de que las personas que se iban a implicar en estos procesos generaran actitudes favorables hacia la tarea y adquirieran las destrezas necesarias para llevar a cabo con éxito la misma. Entre las muchas actividades que ha requerido la puesta en marcha del Plan queremos destacar aquellas que, desde nuestro punto de vista, han presentado mayor número de problemas que inciden sobre su valoración:

### **5.1. La estructura organizativa del Plan**

Como ya hemos dicho, la organización y gestión del Plan se encomienda a la Secretaría General del Consejo de Universidades para lo cual se le proporcionará los medios personales y materiales necesarios. Posteriormente dentro de esta Secretaría se crea una Oficina de gestión con el fin de administrar los asuntos relacionados con el Plan y se nombra un Comité Técnico (O. de 13 de marzo 1996, BOE del 19) a efectos de asesoramiento.

Igualmente, con el fin de impulsar la participación, se establece la concesión de ayudas económicas para subvencionar los proyectos presentados por las Universidades. Para ello en las convocatorias anuales se proponen distintas modalidades de participación en el Plan así como los requisitos exigidos en cada una de ellas y las aportaciones económicas que inicialmente se les asigna. Dichas subvenciones se entienden como una ayuda que en ningún caso puede cubrir los gastos que genera el proyecto presentado.

Por otro lado, a efectos de garantizar los derechos de las Comunidades Autónomas se establece la posibilidad de que mediante los oportunos convenios estas puedan asumir la gestión de los proyectos de evaluación de la calidad de las Universidades ubicadas en su territorio sin perjuicio de las competencias atribuidas al Ministerio. Esta posibilidad fue rápidamente utilizada por la Generalidad de Cataluña que suscribió el Convenio con fecha 20 de marzo de 1996, lo que supuso la transferencia a dicha comunidad la gestión y subvenciones correspondientes a los proyectos presentados por sus universidades, para lo cual creó mediante un Consorcio la Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari a Catalunya en línea con las recomendaciones de la CE (D. 355/1996 de 26 de octubre, DOGC del 6 de XI). Posteriormente la Junta de Andalucía también suscribió el oportuno Convenio para gestionar los proyectos relativos a la segunda convocatoria, aunque hasta la fecha no ha regulado el funcionamiento de un organismo específico para ello.

A la vista de la organización establecida para desarrollar el Plan fácilmente se pueden deducir los problemas encontrados. De una parte todos conocemos la lentitud de la burocracia administrativa, máxime cuando el órgano responsable ha estado sometido a cambios sucesivos (durante el tiempo que lleva vigente el Plan ha habido cuatro Secretarios de Consejo de Universidades). De otra parte, aunque el texto legal explicitaba de forma clara que para la puesta en marcha de este Plan se dotaría de los recursos personales y humanos necesarios, la Oficina de Gestión no contó con medios suficientes para llevar a cabo las tareas que era necesario realizar en los plazos previstos. Todos estos problemas de carácter organizativo se agravaron aún más al tener que coordinar las actividades de gestión realizadas por el Consejo y las que llevan a cabo las Comunidades Autónomas que han suscrito el oportuno convenio.

## **5.2. Propuesta de unidades a evaluar**

De acuerdo con las directrices establecidas son las Universidades que concurren a cada convocatoria las que deciden las unidades que proponen a efectos de evaluación formulando su propuesta según las tres modalidades establecidas: proyectos globales, proyectos temáticos y acciones especiales. Lógicamente esta decisión conlleva la presentación de una memoria en la que se especifique lo que se pretende hacer y los medios con que se cuenta para ello. Se entiende por proyecto global una propuesta que suponga la evaluación de toda la universidad en un plazo temporal concreto. Si la propuesta se limita a una o varias titulaciones/unidades el proyecto se denomina temático. Y, finalmente, se consideran acciones especiales aquellos proyectos orientados a introducir estrategias diversas que consoliden procesos de mejora (dotación de infraestructura de evaluación, formación de evaluadores, desarrollo de acciones estratégicas, etc...).

Como cabe esperar, las diferencias entre los proyectos presentados por las Universidades en la primera convocatoria eran patentes. Algunas, las menos, que ya habían participado activamente en programas anteriores -Plan Experimental y Proyecto Piloto Europeo- y contaban con una infraestructura adecuada para asumir estos procesos, presentaron propuestas realistas y ajustadas técnicamente a las exigencias de las convocatorias. Este es el caso, por ejemplo, de la Universidad Autónoma de Madrid, la Politécnica de Cataluña y la Universidad del País Vasco. Otras, que ya estaban informadas sobre el Plan y habían previsto la infraestructura necesaria lograron presentar planes muy coherentes (Central de Barcelona, Salamanca,...). Sin embargo, la mayoría se acercaban por vez primera a esta temática por lo que sus peticiones presentaban evidentes deficiencias técnicas y, en general, no habían evaluado los recursos de que disponían para llevar a cabo los compromisos que suscribían.

Con todo, el principal problema que hemos podido constatar por su influencia negativa sobre el desarrollo del Plan ha sido que la mayoría de las unidades/titulaciones propuestas en los proyectos presentados habían sido seleccionadas por las autoridades académicas sin tener en cuenta la opinión de los implicados en las mismas. En muchas ocasiones no estaban ni siquiera informados los órganos académicos responsables ya que había sido una decisión "desde arriba". Este hecho no solo pone de manifiesto una falta de coherencia respecto a la filosofía del Plan, ya que mientras este garantiza la participación voluntaria de las Universidades estas no respetaron este principio a la hora de seleccionar las unidades que sería objeto de evaluación, sino que genera actitudes contrarias al propio proceso lo que indudablemente repercute sobre la eficacia del mismo.



### 5.3. Selección y formación de los evaluadores

Una vez que se habían concretado las unidades/titulaciones a evaluar era necesario seleccionar y formar a los miembros que formarían parte de los Comités de Autoevaluación (CA) y Evaluación Externa (CEE). La selección de los miembros de los CA quedó en manos de las Universidades respectivas, aunque se indicaban algunas recomendaciones. Entre estas se aconsejaba la creación en cada Universidad de un Comité de Evaluación que asumiera la coordinación y gestión de todas las actividades a desarrollar respecto a las unidades que iban a incorporar procesos evaluativos.

La selección de los evaluadores externos se considera una tarea del Consejo dado que no parece lógico que sea la propia institución o unidad quien seleccione a las personas que han de realizar esta función. Además, la propia composición de sus miembros -autoridades académicas, representantes del mundo empresarial y profesional, y expertos en metodología y evaluación institucional- exige que esta función fuera realizada por un organismo independiente que, a su vez, tuviera acceso a distintas bases de datos.

Ambos procesos de selección tuvieron sus problemas. En el caso de los CA hemos observado que los nombramientos de los miembros han recaído con demasiada frecuencia sobre las autoridades de las propias unidades y/o personas muy afines a los equipos de gobierno. Este hecho ha generado cierta actitud de recelo e inhibición del resto de la comunidad situándose al margen de los procesos realizados. Aunque existe una tendencia general a permanecer al margen de toda actividad que suponga un compromiso con la gestión, cuando se dan estas circunstancias se aportan argumentos que se pueden utilizar para descalificar el proceso. Tampoco parece conveniente que la composición de estos CA se establezca totalmente de forma participativa ya que se corre el riesgo de constituir una comisión más con poca capacidad operativa. Ante este dilema, lo recomendable es que los miembros sean nombrados por las autoridades académicas pero cuidando reunir personas con distintas sensibilidades o puntos de vista y no representantes de los distintos colectivos implicados.

En el caso de los evaluadores externos los problemas tuvieron otro signo. Ante la falta de tradición de esta función en el campo de la evaluación institucional -si existe en el ámbito de la investigación- ha sido realmente difícil componer un número tan elevado de CEE -aproximadamente unos 300 en la primera convocatoria- con personas que reunieran las condiciones establecidas para formar parte de los mismos y que, a su vez, quisieran y tuvieran una actitud favorable a participar en estos procesos. A todo ello debemos añadir la disponibilidad de fechas y posibilidades de desplazamiento.

Por otro lado, la falta de experiencia evaluativa de unos y otros exigía establecer programas de formación con el fin de informar a los miembros de estos Comités sobre la finalidad de los procesos de la evaluación institucional y orientarles sobre el uso de los protocolos elaborados como guías y los recursos que pueden utilizar para llevar a cabo la tarea encomendada. Para ello se estableció un calendario de actividades formativas que posibilitara la participación de todas las personas implicadas con el fin de que nadie asumiera esta tarea sin tener previamente una adecuada percepción de cuál era su objetivo y los conocimientos necesarios sobre cómo debería hacerse.

Globalmente la realización de estos programas de formación constituye una de las acciones más positivas del Plan que podemos justificar en base a dos argumentos. Por un lado, dado el volumen de personas implicadas, las actividades de formación constituyeron un

cauce muy importante para generar cultura evaluativa dentro de nuestras instituciones. De otro, al reunir en estas sesiones a personas de distinta especialización y procedencia -universidad/titulación/especialización/etc...- ha permitido una confrontación e intercambio de opiniones y actitudes respecto a la tarea a realizar que consideramos muy provechosa. Aunque, lógicamente, cuando se llevan a cabo acciones formativas con elevado número de sujetos siempre se puede opinar que se podrían haber realizado de manera más eficiente, consideramos que los programas desarrollados han sido muy positivos teniendo en cuenta los medios disponibles.

#### 5.4. Funcionamiento de los Comités de Autoevaluación

Los CA tenían como tarea recabar información sobre la unidad, analizarla y, posteriormente, valorarla y elaborar al mismo tiempo propuestas de mejora. Para llevar a cabo este trabajo se podrían orientar utilizando la Guía elaborada por el Comité Técnico. Como la primera fase de su tarea era recogida de información, debido a la inexperiencia en este tipo de procesos y a otras causas no imputables a los miembros de los comités, la mayoría se perdieron en esta fase. Consecuentemente la mayoría de los autoinformes elaborados adolecen de ser meramente descriptivos -recogida de datos- pero no entran en la valoración y las propuestas.

Entre los múltiples problemas que condicionaron la tarea de los CA queremos destacar los siguientes:

- En muchas Universidades no existen unidades técnicas -o funcionan en condiciones precarias- que tengan a su cargo gestionar y apoyar todas las actividades relativas a la evaluación. Tampoco existen Comités de Evaluación o de Calidad de la Universidad lo cual constituye un indicador del compromiso que tienen las autoridades académicas con esta función.
- Muchas instituciones adolecen de bases de datos fiables, actualizadas e informatizadas que permitan obtener las informaciones requeridas para la evaluación. En muchas ocasiones, muchos de los datos requeridos en la Guía no son objeto de atención y registro por los responsables académicos lo que impide su obtención.
- Cuando las unidades a evaluar -titulaciones/servicios- implican la obtención e integración de informaciones procedentes de diversas fuentes (centros, departamentos, servicios, institutos, etc...) la dificultad se acrecienta tanto para obtener datos como para concitar compromisos colectivos en relación con la tarea. En ocasiones los CA se encontraron con actitudes escépticas y poco colaborativas.
- Finalmente, la falta de disponibilidad de tiempo y ayudas concretas ha supuesto que la mayoría de los miembros de estos CA hayan vivido esta experiencia como una sobrecarga de trabajo lo que les ha impedido dedicar el esfuerzo que la tarea exigía.

A la vista de estos problemas, las deficiencias que se ponen de manifiesto en los autoinformes no se pueden atribuir exclusivamente a la falta de experiencia de los evaluadores internos o el interés que han puesto en el cumplimiento del encargo. Desde nuestro punto de vista existen razones imputables a las Universidades -algunas de las cuales ya hemos apuntado- que no son competencia directa de estos Comités. Entendemos que uno

de los factores más negativos de este Plan ha sido el fallo del eslabón intermedio entre el Consejo de Universidades y los evaluadores seleccionados, espacio que -como ya hemos dicho- debería ser cubierto por el Comité de Evaluación de la Universidad. Todas estas circunstancias han determinado que, en algunas ocasiones, la actividad desarrollada por los CA no haya supuesto una experiencia muy satisfactoria para sus miembros.

### **5.5. Actuación de los Comités Externos**

Al contrario de lo que ha sucedido con el proceso de autoevaluación, la actuación de los comités externos globalmente ha sido muy positiva. En primer lugar hemos introducido una práctica no habitual en nuestras instituciones sin conflictos y confrontaciones, estrategia que, además, todas las unidades evaluadas consideraron pertinente y útil. Igualmente hemos podido comprobar que para la mayoría de las personas que han participado en estos procesos de evaluación externa la tarea constituyó una experiencia muy positiva y claramente enriquecedora, por lo que se han convertido en unos defensores entusiastas del Plan.

Los problemas a destacar en esta fase se agrupan en dos bloques. De una parte situaríamos los relativos a la forma de llevar a cabo el proceso de autoevaluación y su constatación en el autoinforme ya que este es el documento de partida para la realización de la evaluación externa. Cuando la fase previa no se había realizado adecuadamente lógicamente el CEE encontraba más dificultades para su tarea. De otra, debemos mencionar problemas relativos a los procedimientos -disponer del autoinforme y documentación adicional a tiempo, tiempo disponible para la visita, fechas en las que se llevó a cabo la misma, etc...- que han impedido que la actuación de estos comités se efectuara con el nivel de reflexión y sosiego que exigía su labor.

No obstante, los informes elaborados por los CEE reflejan que sus miembros han abordado esta tarea de forma rigurosa y sistemática siguiendo las instrucciones establecidas en las Guías para cada una de las tres dimensiones evaluadas: enseñanza, investigación y gestión. Generalmente sus informes tienden a ser más valorativos que descriptivos -al contrario de lo que sucede con los autoinformes- aunque la mayoría de los juicios emitidos se focalizan sobre tópicos muy concretos, de la enseñanza (contenidos de los planes de estudio, aspectos organizativos, planificación de prácticas, propuestas de mejora, etc...) en detrimento de la parte de investigación y gestión. Como se puede suponer, la disparidad entre estos informes es patente y, al igual que sucedía con los autoinformes, algunos constituyen una ejemplificación de aquello que no debe hacerse.

### **5.6. Publicación de Resultados**

Finalmente el proceso debe concluir con una publicación de resultados. Una vez realizada la autoevaluación y la evaluación externa, el CA tiene que elaborar el Informe Final sobre la Unidad evaluada que recoja una síntesis del proceso efectuado y las propuestas de mejora que se sugieren. La elaboración de este Informe implica una contrastación entre las valoraciones efectuadas por los dos comités -interno y externo- que han intervenido en el proceso y la discusión dentro de la unidad de las acciones que se proponen para su mejora con el fin de establecer prioridades, asignar responsabilidades, determinar plazos y decidir procedimientos de seguimiento. El Informe sobre la unidad evaluada constituye, pues, un documento clave para conocer el proceso realizado y las previsiones sobre acciones futuras.

La normativa del Plan establece, igualmente, que, en base a los Informes finales elaborados por las distintas unidades evaluadas, cada Universidad emitirá a su vez su propio Informe en el que dará cuenta sobre cómo ha llevado a cabo las actividades de evaluación institucional realizadas en relación con el proyecto que había presentado en la convocatoria, al tiempo que se hace constar las acciones y estrategias que se propone introducir para mejorar la calidad de la institución. Por último, a efectos de cerrar el ciclo, a partir de los Informes elaborados por las Universidades que participan en cada convocatoria, el Consejo de Universidades presentará un Informe Final sobre la Evaluación de la Calidad de las Universidades que recoja los resultados más significativos del Plan Nacional. Hasta la fecha solamente se ha elaborado el Informe correspondiente a la primera convocatoria (diciembre 1997).

En relación con estos tres tipos de Informes -sobre la Unidad evaluada, la Universidad y Nacional- cabe efectuar dos observaciones importantes relacionadas con su elaboración y difusión. Respecto a la elaboración, durante la primera convocatoria lamentablemente debemos constatar que muchos de estos Informes finales sobre unidades/titulaciones y Universidades o se llevaron a cabo o se realizaron de forma muy precaria. Han sido pocos los CA que se hayan preocupado de redactar un Informe Final quizás por que entendían que esa tarea ya había finalizado al redactar el autoinforme o tal que porque no desean entrar en la confrontación con las valoraciones efectuadas por el CEE. Esta ruptura en el proceso establecido se constata igualmente en el eslabón siguiente ya que han sido muy pocas las Universidades que han elaborado el Informe correspondiente a la convocatoria, lo que nuevamente pone en evidencia la escasa operatividad de su Comisión de Evaluación.

Respecto a la difusión de dichos Informes la situación es aún más precaria. La mayoría de dichos Informes no han tenido difusión alguna a pesar de que entre las recomendaciones explícitas en el Plan se establece la necesidad de dar publicidad a toda la documentación que se genere a efectos de otorgar credibilidad al proceso de evaluación realizado. Tanto las titulaciones como las Universidades han guardado celosamente los documentos elaborados de forma que es muy difícil llegar a ellos incluso para sus propios miembros. Lo habitual es que el personal implicado en una titulación evaluada desconozca lo que se ha hecho y lo que se propone a efectos de mejora. Este es un dato fundamental que destapa la falsedad de muchos procesos evaluativos en las Universidades ya que refleja que no existe un compromiso real con la calidad y ningún interés en utilizar la evaluación como herramienta para la mejora. El único informe que ha sido ampliamente difundido es el elaborado por el Consejo a nivel nacional sobre los resultados de la primera convocatoria.

## 6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El contenido de este primer Informe sobre la Evaluación de la Calidad de las Universidades elaborado por el Consejo a partir de los proyectos realizados en la primera convocatoria -la segunda aún no ha finalizado- se estructura en dos partes. En la primera, efectúa un balance de lo que la experiencia ha supuesto como proceso de diagnóstico y valoración de la calidad de nuestras Universidades a la vez que se formulan algunas propuestas para potenciar la innovación y la mejora. En la segunda, se realiza una valoración sobre la puesta en marcha del Plan y se proponen recomendaciones a tener en cuenta en las convocatorias sucesivas. Esta segunda parte es la que aquí nos ocupa. Por ello, para finalizar nuestro trabajo, seguiremos una pauta similar. Primero vamos a efectuar una valoración global sobre el Plan y, posteriormente, formularemos algunas propuestas que consideramos pueden contribuir a su desarrollo y mejora.

### 6.1. Valoración global del Plan

Si tenemos en cuenta los objetivos propuestos en el Real Decreto (1947/1995, de 1 de diciembre) que determina su creación podemos efectuar la siguiente valoración:

1. Respecto al primer objetivo *-promover la evaluación institucional de la calidad de las Universidades-* debemos formular un juicio positivo. El Plan ha supuesto una dinamización real de los procesos relativos a la evaluación institucional dentro de las universidades (organización de sesiones de formación, creación de unidades de evaluación, asignación de recursos, etc...) y la superación de enfoques evaluativos centrados exclusivamente sobre la valoración de la docencia del profesorado a través de encuestas de opinión al alumnado. El número de universidades participantes en las dos convocatorias, de unidades propuestas para su evaluación y de personas implicadas justifican nuestra valoración. Aunque todavía existe mucho camino por recorrer, se puede acreditar que el Plan ha contribuido decisivamente a generar "cultura evaluativa" dentro de las instituciones universitarias superando los recelos y las inercias característicos de estas organizaciones. De todas formas, esta apreciación debería ser matizada ya que, como hemos dicho, la mera participación en el Plan no implica que las instituciones hayan asumido la filosofía de la evaluación institucional. Tenemos evidencias de que en muchos sitios la evaluación ha sido un proceso marginal, anecdótico y sin ninguna repercusión interna.

2. Igualmente consideramos satisfactoria la valoración del Plan en relación con el segundo objetivo propuesto: *elaborar metodologías homogéneas para la evaluación de la calidad integradas en la práctica vigente en la Unión Europea.* Como ya hemos especificado, las características de la metodología propuesta para llevar a cabo la evaluación institucional son coincidentes con las directrices de la CE y las que se utilizan en los países de nuestro entorno. Esta es una de las aportaciones más importantes del Plan ya que, al estar inspirando en una normativa comunitaria, contribuyó decisivamente a introducir una serie de estrategias y procedimientos evaluativos con escasa contestación interna. Los protocolos y las guías elaboradas ayudaron decisivamente a homogeneizar metodológicamente el proceso aunque todavía se necesita mejorar su redacción e incrementar la formación respecto a cómo se debe proceder en su aplicación, especialmente en el ámbito de la evaluación de los servicios.

3. Finalmente entendemos que, respecto al tercer objetivo planteado *-proporcionar información objetiva que pueda servir de base para la adopción de decisiones de las distintas organizaciones en el ámbito de su respectiva competencia-*, la eficacia del Plan ha sido más escasa. A la vista de los problemas detectados en la realización de los procesos evaluativos y la redacción de los informes correspondientes, tanto a nivel de las titulaciones como de las Universidades, fácilmente se puede concluir que *-salvo excepciones-* muchos de estos documentos adolecen de informaciones contrastadas y/o consensuadas que se puedan utilizar como soporte para la toma de decisiones en materia de política educativa. En ocasiones, ni siquiera algunas de las propuestas de mejora que se formulan se apoyan en informaciones objetivas. Aunque, ciertamente estamos ante la primera convocatoria de un Plan que inicialmente tendría una duración de cinco años (¿convocatorias?) por lo que es prematura aventurar que va a suceder al final del ciclo temporal. De momento sólo podemos constatar que este objetivo ha sido cubierto de forma desigual ya que mientras el Informe elaborado con carácter nacional sí aporta elementos importantes para la toma de decisiones este no ha sido el criterio utilizado en la redacción de la mayoría de los informes relativos a las titulaciones y Universidades que participaron en la primera convocatoria del Plan.

## 6.2. Propuestas para la mejora

Finalmente, al igual que sucede en todo proceso de evaluación, entendemos que debemos avanzar algunas propuestas que contribuirían en la mejora de este Plan. Nuestra postura en este punto es ceñirnos exclusivamente a cuestiones de ámbito general sin entrar en detalle de asuntos que, por pertenecer a las dinámicas internas, exigirían una formulación más matizada. Por eso, la mayoría de las propuestas que vamos a exponer tienen que ver con los problemas que hemos abordado en las páginas anteriores con el fin de que se pueda relacionar el análisis, la valoración y las propuestas. Recordando, también, que todo este proceso lo hemos hecho teniendo presente que nuestra audiencia está formada por personas directamente implicadas en procesos de formación de profesorado, una de cuyas dimensiones, sin duda, es la evaluación.

Situados en esta perspectiva avanzamos las siguientes cuestiones que nos parecen muy importantes para mejorar el desarrollo del Plan:

1. *Clarificar el marco jurídico de las relaciones entre el Gobierno, las Comunidades Autónomas y las Universidades.* Una vez que se han efectuado las transferencias educativas, la normativa establecida en la LRU requiere un ajuste que actualice la regulación de las relaciones entre la sociedad, el gobierno y las Universidades. La ubicación del Plan Nacional dentro del Consejo de Universidades ha supuesto que los problemas "políticos" imputables al funcionamiento de este organismo hayan repercutido en su desarrollo. De ahí que consideremos necesario y urgente clarificar estas relaciones y, sobre todo, situar la coordinación y gestión en una Institución o Agencia independiente tal como recomienda la Comunidad Europea.

2. *Intensificar los sistemas de planificación y propuesta de objetivos en todas las unidades y programas de la institución.* La referencia más común sobre todo proceso evaluativo es comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos. Ahora bien, esta no es la práctica habitual en nuestras instituciones por lo que sí queremos avanzar en este terreno debemos comenzar exigiendo que cada institución, órgano o unidad "formulen su compromiso" estableciendo objetivos concretos en relación con las funciones que tienen asignadas y planificaciones rigurosas a corto, medio y largo plazo. Por ello entendemos que se deben intensificar políticas orientadas a que cada unidad que pueda ser objeto de evaluación cuente con una planificación previa y se comprometa -mediante documento escrito- a tomar las decisiones que sean pertinentes en orden a la consecución de las mejoras que se deriven de los procesos de evaluación.

3. *Avanzar en el desarrollo metodológico del modelo evaluativo propuesto.* El modelo evaluativo utilizado en el Plan ha sido bien aceptado dado que era fácilmente comprensible y sencillo de aplicar. Ahora bien, si queremos utilizar el proceso para dar información a la sociedad sobre nuestras instituciones deberemos precisar más nuestros protocolos introduciendo criterios de referencia sobre la calidad (indicadores de rendimiento) y sistemas codificados de recogida de datos que nos permitan obtener evidencias que faciliten la comparación y evaluación de las instituciones universitarias. Por ello procede que progresivamente avancemos hacia un modelo evaluativo centrado en normas o estándares que nos permita evaluar nuestras Universidades a partir de un conjunto pequeño de variables institucionales pero muy significativas, especialmente en los ámbitos de la enseñanza y la gestión.

problemas relativos a los medios materiales y recursos humanos que han condicionado la ejecución del Plan. Entre ellos queremos destacar tres que, desde nuestro punto de vista, exigirían una actuación urgente y eficaz dada su influencia sobre los resultados del proceso: la organización de las estadísticas y bases de datos institucionales, la creación y/o dotación de las Comisiones, Unidades o Servicios implicados en los procesos de evaluación institucional, y la revisión de los procedimientos de selección y formación de los evaluadores.

5. *Implicar a todos los miembros de la comunidad universitaria en la realización de estos procesos.* Los dos requisitos que se consideran fundamentales para el Éxito del Plan son el liderazgo y la participación. Por ello, de una parte, se necesita lograr que las autoridades académicas se comprometan con esta función ya que si no lideran el proceso este pierde interés y acaba en simple burocracia. De otra, se necesita difundir e intensificar la cultura de la evaluación dentro de todos los estamentos de la comunidad universitaria con el fin de que en estos procesos "participen las distintas partes interesadas en función del objeto de la evaluación", tal como se recomienda en las directrices de la CE. De ambos retos depende el futuro del Plan.

6. *Cuidar especialmente de que el Plan tenga consecuencias.* De acuerdo con los objetivos del Plan este debería servir para informar a la sociedad y promover mejoras dentro de la institución. La primera tarea conlleva organizar canales de información mediante servicios y publicaciones adecuados que, al dar cuenta de los resultados de la evaluación, faciliten el diálogo con la sociedad sobre los problemas de las instituciones universitarias (financiación, autonomía, etc...) La segunda implica la puesta en marcha y seguimiento de planes de mejora de la calidad que promuevan cambios dentro de la institución que puedan ser percibidos por todos los implicados. Si el Plan no logra tener consecuencias tangibles en ambas dimensiones corre el riesgo de perder credibilidad como ya ha sucedido anteriormente con otras estrategias evaluativas.

Confiamos en que las instituciones universitarias, que rápidamente han entendido que no podían permanecer al margen del control de las políticas públicas, asuman en tanto que "organizaciones que aprenden" que su desarrollo está vinculado a los procesos de evaluación y, en consecuencia, se preocupen por facilitar y mejorar los procesos relativos a la evaluación institucional. En este sentido conviene recordar que la función esencial del Plan ya ha sido cubierta de forma satisfactoria dado que la evaluación es una realidad en la mayoría de nuestras instituciones. Ahora son las Universidades las que deben cuidar de que estos procesos se hagan correctamente y sean útiles.

#### REFERENCIAS DOCUMENTALES SOBRE EL PLAN NACIONAL

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1993). *Quality management and quality assurance in European higher education: Methods and mechanisms*. Luxembourg: Office for Official publications of the European Communities.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1998). *Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades*. Madrid: Secretaría General.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1997). *Informe sobre La Evaluación de la calidad de las Universidades*. Madrid: Secretaría General.
- DE MIGUEL, M.; MORA, J. y RODRIGUEZ, S. (1991). *La Evaluación de las instituciones universitarias*. Madrid: Consejo de Universidades.
- GARCÍA, P.; MORA, J.; PEREZ, J. y RODRIGUEZ, S. (1995). "Experimenting Institutional Evaluation in Spain". *Higher Education Management*, 7(1), 101-118.
- GARRETA, N. (1998). "Hacia el Plan Nacional de evaluación de la Calidad de las Universidades". *Revista de Educación*, 315, 283-292.

- LUXAN, J.M. (1995). "Programa experimental de evaluación de la calidad de sistema universitario". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3.
- LUXAN, J.M. (Ed.) (1998). *Política y reforma universitaria*. Barcelona: Cedecs.
- RODRIGUEZ, S. (1998). "La evaluación institucional en España: Análisis y planteamientos de futuro". En J.M. Luxán (Ed.), *Política y Reforma Universitaria*. Barcelona: Cedecs.
- VARIOS (1998). "La evaluación de la Universidad Española". *Revista de Educación, Número Monográfico*, 315.