

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL VERSUS ACREDITACIÓN EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR. IMPLICACIONES PARA LA MEJORA

Mario de Miguel Díaz

Universidad de Oviedo

RESUMEN: El trabajo aborda las posibilidades que ofrecen dos estrategias evaluativas – la evaluación institucional y la acreditación – como herramientas para promover la innovación y la mejora en la Enseñanza Superior. El autor expone argumentos que permiten considerar que los modelos basados en procesos de auto-revisión y autorregulación son más idóneos para promover mejoras siempre que se lleven a cabo de forma contextualizada y con la participación activa de todos los implicados.

ABSTRACT: The article approaches the possibilities offered by two methods for evaluation - the “Institutional Evaluation” and the “Accreditation” – considered as tools to promote innovation and the improvement of Higher Education. The author states reasons which allow considering that the models based on processes of self-regulation fit best when promoting improvements as long as they are carried out in a contextualized way and all parts involved participate.

PALABRAS CLAVE: evaluación, enseñanza superior, innovación pedagógica, acreditación.

KEYWORDS: Evaluation, higher education, pedagogic innovation, accreditation.

1.- Introducción

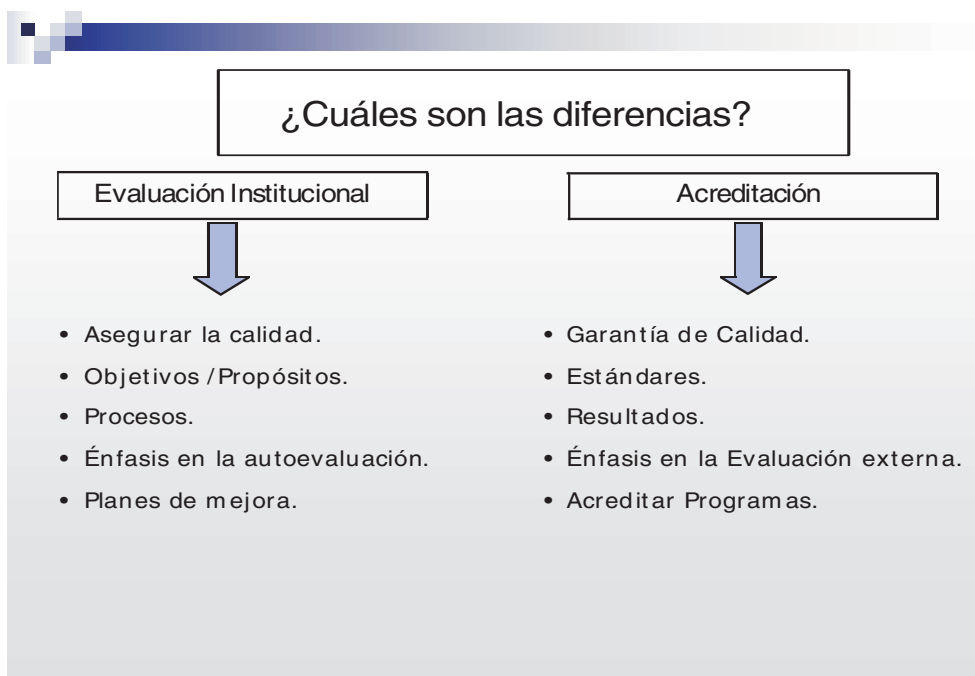
Dada la difusión y utilización que actualmente se hace de los términos evaluación institucional y acreditación, considero necesario efectuar una delimitación sobre el papel y significado de estos dos sistemas evaluativos en el ámbito de los estudios universitarios, especialmente cuando se relacionan con la introducción de innovaciones y procesos de mejora. Aunque el significado de ambos conceptos ya es suficientemente conocido, las polémicas generadas recientemente aconsejan que maticemos su definición a fin de que sean utilizados correctamente.

Desde un punto de vista técnico las diferencias entre evaluación institucional y acreditación son evidentes. La evaluación institucional constituye un procedimiento

evaluativo orientado esencialmente hacia el aseguramiento de la calidad de un programa o institución que se lleva a cabo mediante un proceso de revisión interna en el que se analiza el cumplimiento de los objetivos establecidos por la propia institución o programa con la finalidad de formular planes de mejora. Constituye, por tanto, un procedimiento interno de autoevaluación orientado a revisar y mejorar la adecuación de los procesos y de los resultados en relación con los objetivos que el programa o la institución pretende alcanzar.

La finalidad que promueven los procesos de acreditación es garantizar que determinados programas o instituciones cumplen unos estándares de calidad previamente establecidos – generalmente en términos de resultados - por el órgano competente para ello. En este caso el proceso evaluativo se orienta hacia la verificación por un organismo externo de los estándares establecidos con fin de “otorgar o no crédito” a determinados programas o instituciones a efectos de garantizar así la calidad y la transparencia social.

Así pues, nos encontramos ante dos herramientas que, aunque desde el punto de vista metodológico tienen elementos comunes, son claramente diferentes dado que constituyen procedimientos evaluativos que responden a lógicas distintas: *la evaluación institucional se orienta fundamentalmente hacia el aseguramiento de la calidad y la acreditación a garantizar la calidad* (De Miguel, 2001a). No es lo mismo evaluar un programa en función de unas normas de calidad establecidas externamente como garantía de calidad que estimar la adecuación de los procesos y los resultados obtenidos en relación con los objetivos propuestos internamente como paso previo a la elaboración de planes de mejora. Las diferencias entre estos dos modelos evaluativos se constatan en el cuadro adjunto.



El problema que cabe plantear al respecto es el siguiente: ¿Cuál de estas dos estrategias evaluativas es más adecuada para promover procesos de innovación y mejora de los programas o de las instituciones universitarias? Nuestra postura al respecto es clara, tal como se hace constar en el cuadro, consideramos que una alternativa ofrece muchas más posibilidades que la otra. No obstante, entendemos que la respuesta exige una breve explicación.

2.- Acreditación y estándares

El incremento de los modelos evaluativos basados en procesos de acreditación ha cobrado un papel relevante en el mundo universitario durante los últimos años debido a diversos factores. En primer lugar cabe señalar que la propuesta de la Comunidad Europea de crear un Espacio Europeo para la Educación Superior (EEES) en el 2010 ha sido uno de los factores que mas ha impulsado los procesos de acreditación en el ámbito de las universidades. Entre las estrategias que se proponen con el fin de aumentar la transparencia y comparabilidad entre las enseñanzas que se ofertan en los diversos países se considera necesario establecer procesos de acreditación basados en requisitos homologables. Estos requisitos están en proceso de estudio y discusión, y deberán ser establecidos para los dos niveles universitarios – bachelor y master – en próximas convocatorias.

Otro de los factores que también ha contribuido a intensificar los procesos de acreditación ha sido los nuevos enfoques en relación a los criterios de calidad que se deben utilizar para evaluar los programas y servicios universitarios. Frente a los criterios clásicos basados en conceptos de excelencia, eficiencia, eficacia y utilidad, hoy se postulan otros – pertinencia, transparencia, satisfacción, desarrollo social, etc.- que tienen que ver más con la percepción y valoración social que tienen sobre las enseñanzas y los servicios universitarios las audiencias implicadas. Ello significa que, además de las evaluaciones que se establecen desde el punto de vista interno, resulte necesario incorporar de forma negociada otros referentes externos que también tienen derecho a emitir sus juicios de valor sobre la institución o la titulación.

Finalmente procede señalar como otra de las razones que ha impulsado últimamente los procesos de acreditación la necesidad de los ciudadanos y las autoridades políticas de contar con información objetiva y fiable que les permita conocer la calidad de las instituciones y de los estudios universitarios con el fin de tomar las decisiones pertinentes. Desde esta perspectiva la acreditación no sólo es una estrategia que permite la rendición de cuentas sino que, en la medida que garantiza que el resultado de un proceso educativo específico alcanza ciertos estándares prefijados de calidad, constituye un procedimiento para obtener y difundir la información que necesitan los ciudadanos.

Por todas estas razones fácilmente se puede entender que la LOU haya incorporado los procesos de acreditación como uno de los objetivos más novedosos de la actual norma, estableciendo las bases y los organismos encargados de llevar a cabo esta nueva modalidad de evaluación de los profesores y las enseñanzas universitarias. En el mundo universitario todos conocemos lo que suponen los actuales procesos de habilitación del profesorado y de acreditación de las titulaciones, así como las luces y las sombras que gravitan sobre la forma de llevar a cabo estos procesos por el organismo creado con tal fin. Por ello la pregunta resulta inevitable *¿ la incorporación de procesos de acreditación en la Enseñanza Superior ha constituido un incentivo para la mejora de la calidad de las enseñanzas?*

La respuesta a esta cuestión no es fácil. Acreditar los estudios universitarios de alguna forma supone acreditar a las instituciones que organizan los estudios, a los programas de formación establecidos (planes de estudio) y al profesorado universitario que imparte las enseñanzas. Todos ellos tienen su papel al respecto, pero todos en su conjunto, no de forma separada. Cuando los procesos de efectúan de forma separa y externa no permiten la contextualización, es decir la evaluación convergente de las tres unidades de análisis que determinan la calidad de la enseñanza en cada situación concreta y, en consecuencia, el establecimiento de los marcos necesarios para proponer innovaciones y mejoras que aporten soluciones a los problemas detectados. La acreditación segmentada no constituye una estrategia adecuada para promover la reflexión colectiva sobre la actividad académica, requisito imprescindible para que se puedan generar procesos de mejora.

Además de los problemas relativos a la contextualización, la acreditación tiene que resolver el tema sobre cómo determinar y establecer los estándares a utilizar como criterios de evaluación. Como ya hemos dicho, acreditar exige previamente contar con unos estándares y requisitos de calidad que actúen como marco de referencia para llevar a cabo los procesos evaluativos. Más aún, *exige un cierto nivel de acuerdo sobre los niveles de logro que determinan la calidad de una enseñanza y los procedimientos que se consideran oportunos para proceder a su comprobación*. En definitiva, se necesita una definición precisa de todos los conocimientos, habilidades y competencias que deberá alcanzar el alumno al final de su proceso formativo.

En el caso de los títulos y enseñanzas oficiales la responsabilidad de establecer los estándares de calidad compete a las administraciones educativas correspondientes que, normalmente, pueden utilizar para ello diversas alternativas:

- a) Considerar los estándares en términos de cumplimiento de los requisitos y normas que regulan la organización, contenido y desarrollo de los programas de formación. En este caso la acreditación constituye esencialmente una verificación ex post de la normativa establecida; es decir, una re-homologación.
- b) Establecer unos estándares como requisitos específicos que debe cumplir la organización para asegurar la calidad de los procesos y servicios que proporciona. En estos casos la acreditación tendría un papel muy similar al que efectúan otros procedimientos de certificación de la calidad, tipo ISO 9000.
- c) Plantear los estándares de las titulaciones en términos de los logros alcanzados por los graduados, estableciendo previamente los conocimientos, habilidades y actitudes que deberá alcanzar el egresado tal como sugiere la Comunidad Europea. Esta opción lógicamente es la más correcta, pero a su vez la más compleja.
- d) Abordar el planteamiento de los estándares de forma global; es decir, considerando tanto el cumplimiento de los requisitos legales, los procedimientos establecidos para asegurar la calidad y la mejora continua, y la eficacia demostrada en los resultados alcanzados. Esta modalidad, dado que implica las tres anteriores, lógicamente es la menos frecuente.

Como se puede ver no existe una única alternativa al respecto. La cuestión es decidir cuál es la más oportuna en cada contexto con el fin de que sea aceptada por todas las partes implicadas. La aceptación colectiva de los criterios y los procedimientos metodológicos establecidos para llevar a cabo los procesos de acreditación constituye una exigencia ineludible para que estos puedan tener credibilidad. Por

ello, la única salida posible es llegar a un consenso entre las partes implicadas mediante procesos de “negociación” que permitan consensuar lo que se hace y cómo se hace. De lo contrario, con los procesos evaluativos, en vez de claridad, añadiremos confusión y rechazo. Y esto es lo que está sucediendo actualmente ya que se está denominando como “acreditación” a un procedimiento de evaluación que esencialmente constituye una simple “re-homologación” ya que se limita a la primera de las alternativas planteadas.

Finalmente la acreditación, además de los problemas relativos a la contextualización, la validez los criterios de calidad (estándares) y la credibilidad de los procedimientos, al constituir una estrategia de evaluación externa orientada a formular juicios/veredictos respecto al grado de cumplimiento por un programa o institución de los estándares establecidos, presenta mayores dificultades para la promoción de innovaciones y mejoras dado que esa no es su finalidad específica. Más aún, al estar orientada hacia la comprobación y verificación de normas y estándares no profundiza en la detección y análisis de los problemas, requisito previo a toda planificación de una mejora. Cuando una propuesta de mejora no surge a partir de una necesidad detectada y a iniciativa de los implicados las posibilidades de que llegue realmente a implementarse son mucho más escasas (De Miguel, 2002).

3.- Autorregulación y mejora

Frente a los procesos de acreditación siempre se ha considerado la evaluación institucional como un procedimiento más adecuado para promover la mejora de las instituciones universitarias. Se considera que esta herramienta permite que una institución, programa o servicio pueda tomar conciencia de sus fortalezas y debilidades y, en consecuencia, formular propuestas y llevar a cabo acciones de mejora. De alguna forma constituye la estrategia idónea de autorregulación que permite a una institución verificar los procedimientos que tiene establecidos para promover y asegurar la calidad de las enseñanzas.

Ahora bien, los modelos conocidos como “evaluación institucional” también se han visto afectados últimamente por las teorías de la calidad. Tal como se refleja en la terminología al uso, durante los últimos años hemos pasado del término evaluación (*assessment*), a del evaluación de la calidad (*quality assessment*), para finalmente utilizar el concepto de asegurar la calidad (*quality assurance*). Este cambio no es una simple cuestión de léxico. La evaluación institucional no se puede limitar a establecer un control sobre la calidad de los productos y los procesos sino que tiene que abordar también de forma decisiva el análisis y valoración de los sistemas establecidos internamente para asegurar la calidad de ambos. El aseguramiento de la calidad constituye, por tanto, el objetivo hacia el que se debe enfocar todo proceso evaluativo dada su conexión directa con los procesos de desarrollo y mejora.

A nivel práctico estas tres modalidades evaluativas se corresponden a su vez con tres enfoques diferentes sobre cómo se vinculan los procesos de evaluación y los procesos de mejora. Aunque siempre se ha dicho que “es imposible mejorar sin evaluar”, desde una perspectiva técnica no es lo mismo una “evaluación de la mejora”, que una “evaluación para la mejora” ó una “evaluación como mejora”. Cada uno de los tres determinantes que vinculan ambos términos no sólo alude a finalidades y enfoques distintos de evaluación sino que también implica modelos y procedimientos diferentes sobre la mejora que deben ser clarificados (De Miguel, 2001b).

Una evaluación “de” centra su atención primordialmente sobre el objeto a evaluar tratando de estimar en qué medida sus características y condiciones se ajustan a unos objetivos o perfiles previamente definidos que se utilizan como criterio de referencia. Constituye, por tanto, un enfoque centrado sobre cómo mejorar los resultados. El segundo determinante – evaluación “para” – pone un énfasis especial sobre la finalidad del proceso con el fin de detectar las fortalezas y debilidades relacionadas como calidad de las enseñanzas y, en consecuencia, determinar las áreas o aspectos en los que se debe mejorar. Lógicamente este tipo de evaluación se centra más en procesos que en resultados y exige necesariamente la participación activa de los implicados en la evaluación ya que difícilmente se pueden promover mejoras que previamente no hayan sido asumidas por quienes deben llevarlas a cabo.

El tercer tipo de enfoque - la evaluación “como” mejora – es el más complejo y más interesante. De forma simplificada se podría resumir diciendo que toda evaluación, en la medida que implique una toma de conciencia personal de las partes implicadas en la misma, conlleva implícitamente un proceso de formación y, en consecuencia, de mejora. Para que esto pueda suceder, el sistema y los procedimientos de evaluación a utilizar deben estar planificados y organizados teniendo en cuenta dos condiciones fundamentales. De una parte, deben diseñarse tomando como punto de referencia la propia realidad que constituye objeto de evaluación. De otra, deben planificarse y llevarse a cabo utilizando procedimientos e instrumentos que permitan que sean los propios implicados quienes recojan las evidencias, formulen los juicios y detecten las áreas de mejora. Estas dos exigencias son básicas para que “la evaluación constituya una mejora” y son las razones que avalan a la “evaluación institucional” como una estrategia idónea para promover innovaciones y cambios en la enseñanza universitaria.

4.- Acreditación versus evaluación institucional

A la vista de lo que hemos comentado cabe concluir que nos encontramos con dos vías diferentes - acreditación e evaluación institucional – para abordar los procesos de evaluación y mejora en la Enseñanza Superior. Ambos procedimientos tienen algunos aspectos comunes, pero también diferencias muy patentes. La diferencia fundamental que se establece entre ambos procedimientos puede plantarse en términos de estándares frente a propósitos. No es lo mismo evaluar una institución o programa académico en función unas normas de calidad establecidas por determinadas agencias u organismos autorizados, que estimar la adecuación los procesos y la calidad de resultados obtenidos por una institución en función de los objetivos que se propone alcanzar. Ambos enfoques evaluativos no sólo son diferentes sino que conducen a modelos para promover la mejora que también son diferentes.

La implantación de procedimientos evaluativos en nuestras universidades contempla ambas modalidades. Inicialmente, los Planes Nacionales de Evaluación de la Calidad de las Universidades (PNECU y PCU) han promovido la incorporación de procesos de evaluación institucional en nuestras universidades utilizando una metodología cuyo eje principal son las “metas” establecidas por la propia unidad evaluada. La filosofía que inspiró la creación de estos Planes apostaba por un modelo de evaluación concreto que didácticamente se considera más oportuno para generar la “cultura de la evaluación y la mejora” dentro de las instituciones universitarias ya que les permite detectar sus fortalezas y debilidades y, en consecuencia, estimar la nece-

sidad y los ámbitos adecuados para introducir procesos de mejora (De Miguel, 2000).

Esta ha sido la orientación que han tenido todos los procesos de evaluación institucional promovidos por el Consejo de Universidades a lo largo de la década de los noventa en nuestro país para promover la mejora de la enseñanza, la investigación y los servicios universitarios. Aunque no se puede afirmar rotundamente que los objetivos establecidos en dichos Planes hayan sido plenamente cubiertos, si cabe señalar que las acciones de evaluación institucional desarrolladas han tenido una clara repercusión sobre en la mejora de nuestras organizaciones como ya hemos puesto de relieve en otro momento (De Miguel, 1999).

El momento actual es otro. Presionados por una mayor exigencia de rendir cuentas, garantizar la calidad e informar a la sociedad, la reciente creación y puesta en funcionamiento de la ANECA marca un giro significativo en este proceso ya que enfoca todas las estrategias evaluativas a utilizar desde la perspectiva de la acreditación, en la que juegan un papel primordial las teorías actuales sobre la calidad basadas en la competitividad y satisfacción de los clientes. De alguna forma se podría decir que la LOU ha supuesto un cambio en la metodología de la evaluación aplicable a la enseñanza universitaria: de una evaluación referida a propósitos se pasa a una evaluación que enfatiza estándares/normas establecidas a partir de las teorías sobre calidad vigentes en las organizaciones sociales.

Este giro no sólo se limita a las estrategias evaluativas sino que implica, igualmente, un cambio de los modelos que se consideran más óptimos para promover innovaciones y mejoras en el ámbito universitario. Frente al enfoque promovido por la evaluación institucional que considera la autorregulación como el método más idóneo para generar y consolidar mejoras, la propuesta actual se inclina más hacia procesos de toma de decisiones a partir de análisis comparativos (benchmarking) vinculados a procesos de acreditación y a la utilización de indicadores. Desde esta perspectiva la mejora se entiende como un proceso de reajuste y desarrollo que una institución o programa debe acometer con el fin de obtener los niveles de "crédito" necesarios para ser reconocido socialmente.

Desde un punto de vista práctico, no cabe duda que entre evaluación institucional y acreditación hay una relación evidente: en la medida que hayamos implantado más y mejores procedimientos para el aseguramiento de la calidad obtendremos mejores resultados y, por tanto, una evaluación más positiva sobre la calidad de una titulación. De ahí que utilizar la evaluación institucional como estrategia para el aseguramiento de la calidad constituye un requisito previo para obtener la acreditación (garantía de calidad). En otros términos, la acreditación de un profesor, un título o una institución deberían plantearse cuando se hayan cubierto varios procesos de autorregulación y mejora liderados internamente desde la propia institución.

Partiendo de esta premisa, las preguntas resultan inevitables: ¿hemos logrado un nivel de desarrollo adecuado de los procedimientos orientados al aseguramiento de la calidad de las titulaciones para proceder a su acreditación?, ¿hemos formado adecuadamente al profesorado en el desarrollo y evaluación de su actividad profesional para proceder a su habilitación?, ¿cuántas instituciones podrían obtener "certificaciones" que nos garanticen que ya tienen establecidos procedimientos relativos a la gestión de calidad?. Tal vez sea oportuno plantearnos este tipo de interrogantes como una cuestión previa a la toma de decisiones sobre cuál de las dos estrategias evaluativas es más idónea.

En resumen, nos encontramos en una encrucijada que no tiene fácil solución. Mientras que los gobiernos y la sociedad nos impulsa a evaluar las instituciones y programas universitarios con modelos evaluativos centrados sobre la acreditación - al igual que sucede en otros ámbitos sociales - la mayoría de nuestras instituciones aún no tienen incorporados los procedimientos básicos de autorregulación interna - planificación estratégica, evaluación institucional y la gestión basada en objetivos - que consideramos previos. Por ello cada institución debería poder decidir cómo y cuándo desea incorporar procesos de acreditación y ante qué organismos o agencias especializadas.

Cualquier estrategia que se apoye sobre la norma y la obligación resulta inadecuada para promover mejoras. Se pueden generar cambios mediante decretos pero no innovaciones (De Miguel, 1966). Por ello, nuestra opción a favor de la evaluación institucional frente a la acreditación como estrategia más idónea para promover la innovación y la mejora de la enseñanza y las instituciones de Enseñanza Superior no es una opción política sino fundamentalmente una opción técnica. A la vista están las consecuencias. Mientras constatamos actualmente el permanente cuestionamiento de las normativas, del organismo encargado de la acreditación y de las consecuencias que hasta la fecha se han derivado de los procesos realizados, observamos diariamente el potencial y la valoración que tienen los procesos internos de "evaluación institucional" para generar análisis contextualizados sobre la realidad educativa y mejoras inmediatas.

BIBLIOGRAFÍA

- DE MIGUEL, M. (1996). Autorregulación y toma de decisiones en las instituciones universitarias. *Revista de Educación*, 308, 63-80.
- DE MIGUEL, M. (1999). El Plan Nacional de Evaluación de la Calidad. Problemas y alternativas. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 34, 99-114.
- DE MIGUEL, M. (2000). EL Plan Nacional de Evaluación y la mejora de la calidad de la enseñanza. En Rosales, C. (coord.). *Innovación en la Universidad*. Santiago de Compostela: Ed. Nino.
- DE MIGUEL, M. (2001a). El proceso de acreditación: Algunas precisiones metodológicas. En Michavila, F. y Zamorano, S. (eds.). *La acreditación de las enseñanzas universitarias: un futuro de cambio*. Madrid, Publicaciones de la Comunidad de Madrid: Dirección General de Universidades, 57-70.
- DE MIGUEL, M. (2001b). Modelos académicos de evaluación y mejora en la Enseñanza Superior. *Revista de Investigación Educativa*, 19 (2), 397-340.
- DE MIGUEL, M. (2002). Toma de decisiones y acciones post-evaluación en la enseñanza universitaria. *Revista Currículum*, 15, 35-53.