

INFORMES Y DOCUMENTOS

REVISIÓN DE PROGRAMAS ACADÉMICOS E INNOVACIÓN EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR

MARIO DE MIGUEL DÍAZ (*)

1. INNOVACIÓN Y CAMBIO EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR

La Universidad es una de las instituciones más tradicionales de nuestra sociedad y, al mismo tiempo, es la institución que tiene mayor responsabilidad para promover el cambio social (Hersburgh, 1971, p. 3).

Frecuentemente encontramos declaraciones como ésta, que ponen de relieve la inercia de las instituciones universitarias para promover el desarrollo de la propia organización. Se dice, que la estructura y la cultura de la mayoría de las instituciones educativas siguen ancladas en el pasado y no resultan adecuadas para la sociedad actual. Más aún, se considera que la transformación que han experimentado las instituciones universitarias durante los últimos años, se debe —fundamentalmente— a un crecimiento desmesurado del alumnado más que a una respuesta a las demandas que requiere la sociedad tecnológica actual. Las innovaciones, en este nivel de enseñanza, han sido muy limitadas y más bien producto de la presión del entorno y la tecnología moderna que fruto de una estrategia o plan generado dentro de la propia organización.

De ahí que, desde una perspectiva global, se pueda decir que la Universidad, durante los últimos años, ha experimentado profundos cambios, pero pocas innovaciones. Todos sabemos que innovación y cambio no son la misma cosa. Mientras que todas las innovaciones implican cambios, no todos los cambios conllevan necesariamente una innovación. Es conveniente resaltar esta diferencia en el momento presente, en que nuestras Universidades llevan a cabo «cambios de planes», dado que la mera adaptación o acomodación a las directrices establecidas por el Consejo de Universidades no supone, en modo alguno, innovación. Este es un principio que conviene recordar en todos los foros académicos y sobre el que vamos a centrar este estudio.

(*) Universidad de Oviedo.

La situación es ciertamente compleja, ya que, desde un punto de vista organizativo, nada se opone a que las Universidades sean fuente permanente de innovación, al contrario, reúnen características idóneas para ello. Basta recordar que son instituciones que pueden formular sus propias metas, decidir las enseñanzas a impartir, establecer prioridades, seleccionar al profesorado, asignar recursos, etc... rasgos que distinguen precisamente a las organizaciones innovadoras. Sin embargo, en la realidad, son instituciones más reaccionarias, ante los procesos de innovación, que aquellas otras del sistema educativo que no gozan de estos «privilegios».

Las preguntas surgen de forma inevitable: ¿Cuáles son las causas que dificultan los procesos de innovación en la enseñanza universitaria? ¿Cuáles son los factores que inciden sobre estas instituciones y les impiden la adopción de procesos de innovación? ¿Qué dificultades y resistencias concretas se detectan en cada una de las etapas –iniciación, implementación, difusión y adopción– que conlleva un proceso de innovación?...

Las respuestas ante estas cuestiones pueden ser formuladas de forma muy distinta según el punto de vista que se adopte a la hora de definir la innovación, bien como un producto o como un proceso (Van Vugh, 1989). Quienes la consideran como un «producto», centran su atención sobre un objeto específico (un plan, un programa, un curso, etc...) que puede, o no, ser adoptado por los individuos y las instituciones. Cuando se entiende como «proceso», la innovación que se pretende promover está condicionada a las interacciones entre los agentes y diversos factores de la organización en donde debe implementarse.

Por esta razón, algunos autores consideran que para promover innovaciones, lo más apropiado es partir de estrategias de «planificación del cambio», mientras que otros piensan que éstas sólo son posibles mediante una «autorregulación» de los procesos de la propia institución. En el primer caso, se tiende a asignar la responsabilidad a los gobiernos, señalando que si los resultados son «pobres» se debe a que estos gobiernos no estimulan adecuadamente la innovación o bien, sugieren estrategias que no se adaptan a las condiciones reales de funcionamiento de las instituciones universitarias, al tiempo que tampoco facilitan los medios y recursos necesarios para dicho fin (Carrier, 1990). Desde la segunda perspectiva, son las propias Universidades las que no establecen políticas orientadas a promover procesos de innovación, ni se ocupan de crear un clima propicio para ello; olvidando que debe ser un objetivo prioritario de toda organización, contribuir a su desarrollo (Seymour, 1988).

Quienes atribuyen el éxito o el fracaso de las innovaciones, a las políticas gubernamentales, consideran –siguiendo el conocido texto *«Governmental Strategies and Innovation in Higher Education»* (Van Vught, 1989)– que los principales factores que inciden en la adopción de «cambios», son los siguientes:

1. La implementación de innovaciones es difícil de llevar a cabo a causa de los procedimientos formales y burocráticos establecidos por los gobiernos;

a pesar de que las características organizativas de las Universidades resultan apropiadas para ello.

2. La falta de una adecuada planificación global por parte de los organismos gubernamentales determina que las innovaciones en las instituciones universitarias tengan un carácter individual, basado en la creatividad y esfuerzo de profesionales aislados.
3. Muchas de las estrategias de innovación reguladas a nivel gubernamental no tienen éxito debido a que existe una falta de congruencia entre las exigencias que conlleva dicha estrategia y los valores y prácticas de la institución en donde se pretende aplicar.
4. Las estrategias de innovación reguladas a nivel gubernamental pretenden su implantación de forma generalizada, cuando la experiencia dice que tienen más éxito aquéllas que afectan a un grupo reducido de sujetos.
5. Igualmente, las estrategias propuestas tienen más éxito, cuando la rentabilidad que cabe esperar de las mismas, es valorada como positiva y afecta a la mayor parte de los sujetos que se comprometen en su aplicación.
6. Las posibilidades de éxito de una innovación son mayores cuando la estrategia es una combinación de normas e instrumentos poco restrictivos y que permiten adaptaciones a las situaciones concretas.
7. Las indicaciones gubernamentales sobre la innovación, tienen mayor éxito cuando las estrategias implican procesos de ensayo y experimentación que cuando estos procesos no se recogen en el diseño.

En el segundo caso, aquellos que piensan que las dificultades surgen de problemas y resistencias internas, de la propia organización, a la innovación —la mayor parte de ellas, recogidas en el texto «*The Process of Change in Higher Education Institutions*» (Nordvall, 1982)—, tienden a considerar como factores explicativos los siguientes:

1. Las instituciones universitarias funcionan como organizaciones cerradas y muy poco receptivas a incorporar iniciativas y sugerencias de su entorno. La resistencia a introducir cambios es un hecho natural en todos los sistemas, como una forma de preservar su identidad, mantener el equilibrio entre los diversos elementos que intervienen en su configuración y funcionar de una manera estable. Hay quienes consideran que la resistencia al cambio es un mal endémico en todas las organizaciones. De ahí, que se pueda decir que las Universidades son claramente conservadoras y poco permeables a los procesos de cambio que se producen en la vida social.

2. Entre los distintos elementos que condicionan los procesos de innovación —la estructura y cultura de la organización, el contenido u objeto de la innovación y los agentes que intervienen en dicho proceso— se considera que es la cultura de la organización, la que desempeña un papel más decisivo, al respecto. Aunque todos los elementos son importantes, ciertamente son los aspectos relativos a la cultura de una organización, es decir, al sistema de normas, creencias, valores, etc... los que condicionan la forma de actuar de las personas dentro de una institución. Cambiar una organización exige, por tanto, modificar su cultura (De Miguel, 1993).
3. Los cambios, a su vez, son promovidos por personas. Ello exige que el proceso de transformación de la cultura de una organización debe incidir especialmente sobre los individuos, a fin de que éstos perciban el cambio como algo necesario, oportuno y factible. Mientras que dentro de una institución no haya un grupo significativo de personas que manifiesten una actitud favorable hacia la innovación, ésta siempre será considerada como ilegítima, poco creíble y, en cierto modo, utópica. Así pues, sensibilizar y promover a los agentes, constituye un requisito necesario para la innovación.
4. Además de la cultura, existen otros problemas relativos a la estructura de las organizaciones universitarias, que también condicionan los procesos de innovación. Las Universidades se organizan internamente a través de subunidades, cada una con sus propias metas y cometidos, ligadas entre sí, siguiendo criterios de autoridad; pero que, en la práctica, funcionan de acuerdo con las características propias de los «sistemas vagamente estructurados» (Weick, 1976). Aunque la estructura departamental puede ser considerada como la unidad básica de la organización universitaria y, por tanto, de los procesos de innovación, las diferencias relativas a su estructura y funcionamiento, así como al proceso de toma de decisiones, dificultan que estas unidades puedan ejercer su función como el principal agente interno del cambio.
5. Otro de los problemas, que se acentúa en la Enseñanza Superior (ES), es la definición y delimitación del propio concepto de innovación. Si bien desde un punto de vista teórico, se tiende a definir como un producto —y como tal, puede ser identificado por aspectos muy diversos— desde el punto de vista práctico, se suele relacionar con investigación científica, lo que conlleva un cierto sesgo a la hora de evaluar o decidir que un producto o estrategia pueda ser aceptado como innovación. Muchas de las innovaciones fallan porque no se presentan de forma asequible, requieren tareas complejas que no se aprecian compatibles con la actividad habitual, dentro de la organización, o no se perciben con claridad las ventajas que suponen.
6. Finalmente cabe señalar que, de la revisión de la literatura sobre innovación en la ES, se constata que los factores que influyen sobre los procesos de creación y de implementación son bastante diferentes. De ahí que

proceda, de una parte, analizar las resistencias que tienen los profesores a adoptar nuevos métodos y tecnologías en su práctica docente y, de otra, investigar los factores por los que estos profesores dedican tan poco tiempo al desarrollo de nuevos productos que incidan en la transformación del «modus operandi» de la organización, cuando, para muchos de ellos, la investigación constituye la ocupación a la que dedican más tiempo (Guin, 1990).

En resumen, tanto si se plantea el análisis desde las estructuras gubernamentales como si se hace desde las propias instituciones, el resultado es el mismo: *la Universidad no se distingue por ser una organización que fomenta especialmente la innovación. Esta finalidad constituye una preocupación más bien retórica que real.* Un buen ejemplo de ello, se pone de manifiesto en el proceso actual de modificación de los planes de estudio que las Universidades llevan a cabo. Todo parece indicar que puede quedar en simples cambios de denominaciones y siglas para que todo siga igual, perdiendo así, una vez más, la oportunidad de que la innovación constituya uno de los desafíos de estas instituciones con el futuro.

Ésta es la razón por la cual nos ha parecido interesante abordar este tema y plantear algunas de las principales estrategias que sería necesario introducir en nuestras instituciones, con el fin de promover innovaciones. Tratamos de reflexionar sobre aquellos factores que —desde nuestro punto de vista— posibilitan que el «cambio de planes» pueda generar realmente una «innovación». Con este fin, vamos a proponer tres estrategias: *la existencia, dentro de la institución, de una planificación a largo plazo, el arbitraje de organismos amortiguadores y la utilización de metodologías relativas a la revisión de programas.* Aunque nos ocuparemos, de manera especial, de esta última.

2. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y DESARROLLO ORGANIZATIVO

En el campo de la teoría organizativa, la planificación estratégica constituye uno de los conceptos fundamentales para promover el desarrollo de las instituciones. Se considera que cada organización debe contar con un plan prospectivo que le permita —entre las posibilidades que se le ofrecen— decidir el tipo de desarrollo futuro que considera más conveniente y, en consecuencia, establecer las estrategias más adecuadas que le conduzcan a ello.

Según Kotler y Murphy (1981) la planificación estratégica se define como *«un proceso de desarrollo y mantenimiento de estrategias de ajuste entre la organización y los cambios a adoptar, en función de las oportunidades del mercado».* Su finalidad fundamental es captar cuáles serían los desarrollos más adecuados para la organización en función de los cambios sociales previsibles.

Las Universidades —como cualquier otro tipo de organización abierta— deben efectuar su propia planificación estratégica. No se trata simplemente de establecer un plan en relación con los objetivos que unos administradores concretos

pretenden alcanzar a corto y medio plazo, sino de elaborar un marco que permita orientar la acción y los procesos de toma de decisiones en relación con el futuro de la institución, a largo plazo. Por ello, su elaboración requiere el concurso de todas las fuerzas sociales y académicas implicadas en estas instituciones y observar, además, las tendencias nacionales e internacionales en relación con las políticas educativas relativas a la ES.

La planificación estratégica constituye, por tanto, la herramienta que permite a cada Universidad clarificar su futuro, estableciendo los objetivos que pretende alcanzar y las estrategias que va a poner en práctica con este fin (desarrollo de los recursos humanos, formación del staff, innovaciones curriculares, adquisición de recursos, etc...). Sólo así, cada Universidad podrá ir definiendo qué quiere ser, o si se prefiere, en qué aspecto pretende ser competitiva. A este respecto, es importante constatar que, según se pone de manifiesto en un trabajo relativamente reciente (Clugston, 1986), la literatura sobre planificación estratégica en la ES ha crecido últimamente de manera «exponencial». Ello demuestra el interés y la utilidad que esta metodología tiene en el desarrollo organizativo de estas instituciones.

Desde este enfoque, los procesos de innovación cobran su verdadero sentido cuando se sitúan dentro de la planificación estratégica que establece una institución universitaria, ya que es precisamente este marco el que debe señalar hacia dónde se debe orientar el cambio y la mejora en cada Universidad. Dificilmente se podrá impulsar una innovación en una institución universitaria, si previamente ella no la asume como una línea prioritaria para su desarrollo. Mientras esto no sea una realidad en nuestras Universidades, evaluar o hablar de innovación en la ES siempre podrá ser considerado como algo residual, como un objetivo secundario de este nivel de enseñanza.

Aunque últimamente algunas Universidades de nuestro contexto han iniciado procesos de planificación estratégica (Zaragoza, Cantabria, etc...), hasta donde yo conozco, la mayoría de los planes e informes prospectivos elaborados por los distintos equipos rectorales y Consejos Sociales no abordan de manera explícita la planificación a largo plazo, ni tampoco asumen la innovación como uno de los objetivos prioritarios. Uno de los principales problemas de la educación en nuestro país es que adolece de una «visión de futuro» que sea compartida por todos y que, por tanto, oriente la toma de decisiones por encima de las políticas concretas de cada momento, lo que comporta un elevado grado de precariedad, en el funcionamiento de las instituciones, que ciertamente es preocupante.

Un ejemplo paradigmático de ello, es lo que está sucediendo, en el momento presente, con las titulaciones y los planes de estudio. Todos sabemos que el desarrollo de los estudios en nuestras Universidades se ha guiado bajo el supuesto del crecimiento: más Universidades, cada Universidad con más titulaciones y cada titulación con más alumnos. La adscripción de las titulaciones a las instituciones ha supuesto tener que «hacer cola» hasta que los administradores, teniendo en cuenta sus intereses y las disponibilidades de los recursos, lo estimaran procedente. Oportunidades coyunturales y presiones políticas han sido —la mayor

parte de las veces— las determinantes del mapa académico universitario y de las enseñanzas que se imparten en cada una de nuestras Universidades.

Este hecho se ha agravado recientemente, a partir de la publicación, por el Consejo de Universidades, del nuevo Catálogo de Títulos Universitarios. Como sabemos, las Universidades han emprendido una carrera vertiginosa para acaparar el mayor número de los nuevos títulos, sin renunciar a ninguno de los que ya tenían establecidos. Este proceso es tan lamentable que ciertamente puede hipotecar —a corto plazo— el futuro de nuestras instituciones ya que, su falta de previsión, originará el aumento de una oferta descualificada y no competitiva.

La planificación estratégica constituye la herramienta que permite tomar decisiones realistas en relación a la continuidad de las titulaciones que imparte una Universidad, así como sobre la implantación de otras nuevas, tanto de carácter estatal como propias. Permite, además, conocer cuáles deben ser los supuestos básicos que debemos procurar introducir en el diseño de los diversos planes de estudio, si queremos realmente promover innovaciones a través de los desarrollos curriculares. Por ello, antes de tomar una decisión en relación con una titulación o con la elaboración de un plan, deberemos justificar nuestra propuesta a la luz de los tres factores fundamentales que condicionan la planificación estratégica de una organización: *los objetivos de la institución, las necesidades del entorno social, y las posibilidades y recursos con que se cuenta* (Seymour, 1988).

a) *Los objetivos específicos de la institución*

Toda organización se justifica en función de un conjunto de fines que pretende alcanzar. Aunque, inicialmente, estos fines pueden ser bastante similares para muchas de ellas, todas tratan de diferenciarse, tanto en los objetivos que se proponen como en las estrategias que utilizan para alcanzarlos. Más aún, este espíritu de distinción y competencia lleva a que las organizaciones hagan todo lo posible para comprometer a sus miembros con la «misión o visión» propia de la organización, que se plasma en un conjunto de metas, propósitos, valores, ideales, etc..., que definen la «personalidad y señas de identidad de dicha organización».

Este planteamiento se puede trasladar a las instituciones universitarias y considerar que la oferta académica de cada Universidad puede ser entendida como los medios o cauces a través de los cuales, éstas pretenden llevar a cabo su «misión», entendiendo como tal *«el grado de consenso, que existe entre sus miembros, respecto al valor de las actividades diarias, y a las decisiones en relación con las metas y el desarrollo futuro de la organización»* (Vandenberghe y Staessens, 1991). Esto significa que las Universidades deben consensuar lo que quieren ser y hacia dónde quieren dirigirse. La unidad o consenso sobre las metas que justifican una organización educativa constituye una de las claves para analizar su funcionamiento y evaluar su eficacia. Cuando no existe tal propuesta o consenso, lo normal es que la oferta académica responda más a elementos coyunturales y oportunistas que a fines auténticos de la institución.

b) Evaluación de necesidades y oportunidades sociales

Hoy nadie discute que la oferta académica de una institución universitaria debe responder a las necesidades de su entorno. La Universidad tiene que asumir su responsabilidad social, orientando su actividad y la formación de sus titulados, de manera que contribuya a desarrollar y mejorar la sociedad en donde se halla inserta. Ahora bien, difícilmente podrá atender a este objetivo si las titulaciones que imparte no responden a las demandas sociales de la audiencia que sostiene a la propia Universidad.

De ahí que «la primera etapa de la planificación estratégica se oriente a analizar el entorno en el que opera la organización, tratando de identificar las tendencias dominantes y sus implicaciones sobre dicha organización» (Kotler, 1982). Desde un punto de vista empresarial, se trata de evaluar las tendencias futuras a nivel de mercado para que, a la vista de las posibilidades con que cuenta la institución, se establezcan prioridades que orienten los objetivos en el futuro, a fin de que la organización siga siendo competitiva.

El concepto de «nuevos mercados» puede ser igualmente aplicado al ámbito universitario (Kogan y Brennan, 1993). La toma de decisiones en relación con la continuidad de unas titulaciones y la adopción de otras nuevas, debe plantearse en términos de necesidades del entorno, para lo cual es necesario proceder a efectuar una exploración (environmental scanning) a base de técnicas que nos permitan conocer las tendencias en el futuro y, consecuentemente, ajustar las enseñanzas y los cursos a estas previsiones (Clugston, 1986). Esta exploración no debe limitarse exclusivamente a las tendencias a nivel de mercado sino que también debe abarcar otros aspectos relativos a los recursos y apoyos que el propio entorno social puede aportar a las instituciones universitarias.

c) Delimitación de los aspectos fuertes y débiles de la institución

Finalmente, toda organización necesita conocer con exactitud cuáles son sus propias posibilidades, así como los aspectos y productos en los que es competitiva con otras organizaciones similares. Por eso, la mayoría de ellas se someten a procesos de evaluación interna que les permiten detectar sus puntos fuertes y débiles, con el fin de reorientar sus objetivos y estrategias de manera que puedan maximizar los primeros y minimizar los segundos. La finalidad de este proceso es alcanzar el máximo desarrollo de la organización y la mayor competencia dentro del mercado.

Este mismo proceso debería ser utilizado en las Universidades a la hora de decidir el tipo de titulaciones a impartir con el fin de asumir sólo aquellas para las que se cuenta con dotaciones y recursos «excelentes». Lamentablemente esto no sucede así y «tanto las decisiones sobre implantación de nuevos títulos como las relativas a la continuidad y mejora de los ya existentes, se toman casi siempre al margen de procesos de planificación y evaluación» (Martens, 1985). Con

frecuencia se olvida que la dotación de un nuevo programa de estudios o titulación requiere, además de una financiación significativa para construcciones, equipamientos y gastos de funcionamiento; la dotación de una plantilla cualificada de profesorado que será la que, en definitiva, va a determinar la calidad de la enseñanza y el prestigio de la institución.

En resumen, la planificación estratégica constituye la herramienta que posibilita establecer prioridades y tomar decisiones coherentes en función de los tres factores a los que anteriormente hemos aludido. Por ello, la tarea primordial que se debe abordar, antes de tomar decisiones en relación con una innovación o la adscripción de un determinado tipo de estudios en una Universidad, es analizar si concurren los puntos fuertes de la organización a nivel de dotaciones y equipamientos, las necesidades sociales detectadas a partir del análisis de mercado y los objetivos específicos que orientan la actividad de la propia institución.

3. ORGANISMOS AMORTIGUADORES E INNOVACIÓN EDUCATIVA

Para muchos autores, el problema de las organizaciones no es una cuestión de metas sino de procesos. Entienden, que las principales resistencias al cambio surgen de factores internos a la propia organización por lo que, si queremos realmente innovar, deberemos comenzar impulsando los procesos que inciden en el desarrollo organizativo. Esto significa que, antes de comenzar con programas de innovación, deberemos promover políticas y estrategias que permitan potenciar una cultura orientada hacia el cambio dentro de la organización. De lo contrario, muchos de los planteamientos acaban siendo «simple formulación retórica».

Así sucede habitualmente en nuestras Universidades. Los administradores, presionados por otras urgencias, normalmente se olvidan de la innovación o la relegan a un plano secundario. Por esta razón, a medida que las relaciones entre los aspectos académicos y de gestión resultan ser más complejas, diversos autores (Neave, 1991; Frackman, 1992 y Spoonley, 1992) proponen la creación de organismos amortiguadores (Buffer Organization) dentro de las Universidades, con el fin de estimular y potenciar los procesos de desarrollo e innovación en la propia organización.

Las funciones de estos organismos son: promover y orientar la actividad de las instituciones de ES, con el fin de generar nuevos contenidos y métodos de conocimiento; la aplicación de nuevas técnicas de explicación de la realidad; la innovación de nuevas tecnologías, etc... En términos generales, se podría decir que estos organismos y servicios realizan un papel de intermediarios entre el gobierno, la sociedad, los empleados, los estudiantes, las Universidades y la gestión institucional que se realiza en cada una de ellas. La razón que justifica su existencia es, *mantener viva, dentro de la institución, la llama del desarrollo y la innovación, con el fin de que ésta no sea ahogada dentro de la burocracia administrativa interna.*

De acuerdo con Spoonley (1992), en *«Innovation: The roles of Buffer Organization»*, estos organismos se pueden agrupar en tres tipos de categorías:

- a) *Organismos internos*. Su función principal es movilizar las iniciativas internas con el fin de salvar las resistencias que se generan dentro de la institución, en relación con la innovación. Normalmente, suelen ser subunidades, dentro de la institución, que apoyan programas e iniciativas y promueven la innovación mediante ayudas, incentivos y otros medios. En esta línea encontraríamos, entre otras, las iniciativas de la Universidad Central de Barcelona, Castellón, Autónoma de Madrid y Politécnica de Valencia.
- b) *Organismos de apoyo*. En este bloque se sitúan todos los organismos y entidades que se constituyen mediante consorcio y convenios con las Universidades con el propósito de promover la innovación en la ES. Su función es la de estimular y orientar los procesos de cambio, aportando medios y materiales con este fin, pero dejando en manos de las instituciones la decisión sobre la adopción de la innovación. En nuestro país quien está llamado a realizar este papel es el Consejo de Universidades.
- c) *Organismos externos*. Se trata de organismos que pretenden impulsar y canalizar las preocupaciones e intereses de iniciativas externas, en relación con los procesos de mejora de las Universidades. En este grupo cabe considerar los programas patrocinados por la Comunidad Europea (Erasmus, Comett, etc...), así como los que promueven diversas Fundaciones y Entidades Colaboradoras, en las distintas Universidades.

Desde la perspectiva de la innovación, la razón fundamental que justifica la necesidad de estos organismos y servicios amortiguadores, es la de promover, dentro de las Universidades, aquellos factores que están asociados con el éxito en la adopción e implementación de procesos de cambio y que, glosando a Seymour (1988), podemos concretar en los siguientes aspectos:

1. *Crear y mantener un clima de innovación, dentro de la institución*. Los cambios no pueden ser ordenados por los administradores, sino que deben surgir dentro de la propia institución. Esto no será posible si no se consigue que haya personas innovadoras dentro de la institución, o se incorporen otras, que actúen como agentes para dinamizar la habitual tendencia a la estabilidad, propia del estamento de profesores. Especialmente se deberá fomentar la responsabilidad del staff en la creación de un clima favorable a la innovación.
2. *Introducir los procesos de innovación dentro del currículo*. Existe una tendencia, anómala, a considerar la innovación como un proceso separado de la actividad que habitualmente se desarrolla en las aulas, debido, en parte, a que muchos profesores tienen dificultades para trasladar sus intereses re-

novadores a los programas académicos. Por ello, procede mostrar la innovación como un proceso dinámico que se debe promover a través del desarrollo del currículum, y orientar a las instituciones para que integren en su diseño, tanto la planificación como la prevención de recursos.

3. *Recabar medios y ayudas que faciliten los procesos de innovación.* Muchos profesores rechazan la innovación, aludiendo a los problemas y dificultades de índole burocrático y/o estratégico que conlleva la puesta en marcha de todo proceso de cambio. En otros casos, hacen referencia a la falta de medios e incentivos que se destinan con este fin. Por esta razón, debe existir un organismo que se ocupe de eliminar estas barreras y que recabe ayudas, internas y externas, para impulsar los procesos de innovación y tratar de evitar que fracasen los esfuerzos que se hagan en este sentido.
4. *Integrar la investigación científica dentro de los programas de innovación.* El papel que la investigación tiene en el desarrollo de procesos de innovación es fundamental. Por esta razón, es muy importante que las estrategias de innovación se elaboren partiendo de resultados de la investigación, especialmente de aquélla que destaca dentro de la Universidad, ya que es la que más puede incidir en su desarrollo. De este modo, se pueden justificar determinadas estrategias de innovación como un objetivo propio de la «misión y propósitos» de la institución.
5. *Desarrollar procesos de autoevaluación institucional, como estrategia para el cambio.* Los procesos de innovación en la enseñanza universitaria han dependido exclusivamente del interés y el esfuerzo del profesorado. La situación no puede continuar así, ya que debe ser la institución la que aborde globalmente el problema del cambio. Por tanto, es condición imprescindible, promover procesos de autoevaluación que constituyan el punto de partida para elaborar programas de desarrollo. Como tales procesos no surgen espontáneamente, entendemos que éstos pueden ser promovidos igualmente a través de este tipo de organismos intermediarios.

Aunque ciertamente toda iniciativa para fomentar la innovación debe ser considerada como importante, desde la experiencia, cabe señalar que la incidencia de estos organismos y/o servicios es mayor en aquellas ocasiones en las que son reclamados a iniciativa o demanda de la propia Universidad y cuando *su arbitraje no sólo es aceptado, sino que se considera imprescindible para canalizar las expectativas y los conflictos que se generan dentro de la institución.*

La falta de este arbitraje, a cargo de un organismo amortiguador, es la que —desde mi punto de vista— está determinando que la revisión actual de los planes de estudio se limite a una simple adaptación a las nuevas directrices, sin que suponga, en modo alguno, innovación. Como ya sabemos, la determinación del currículo propio de cada titulación, es una prerrogativa de las Universidades, si bien éstas deben efectuar el diseño de sus planes, dentro de un marco estableci-

do oficialmente a través de las «directrices generales» con las que se pretende dar «cierta» uniformidad a los estudios, a nivel estatal. El proceso actualmente en marcha constituye, pues, un buen momento para que todas las Universidades efectuaran una «puesta al día» del currículo, como parte del esfuerzo sistemático que han de llevar a cabo las instituciones para crecer como organizaciones educativas (García Jiménez, 1992).

Sin embargo, nada más lejos de la realidad. La experiencia diaria nos señala que en la elaboración del currículo de las titulaciones ha primado más la vieja fórmula del «reparto del pastel» que criterios técnicos apoyados en argumentos científicos y sociales. Una vez más, los intereses académicos –cargados de los argumentos de la «sin razón» han ahogado la posibilidad de generar innovación a partir del currículo. El margen de libertad que el Ministerio concede a cada Universidad en la elaboración del currículo, se ha convertido en un espacio de lucha, sobre el que decide, normalmente, el grupo de presión que mayor fuerza tiene en los órganos de decisión académica. El resultado no puede ser más lamentable, y cuestiona la propia autonomía universitaria.

Esta es la razón por la cual propugnamos la necesidad de establecer organismos/servicios amortiguadores, en cada Universidad, que se ocupen de reconducir estos procesos a fin de que no prevalezcan los intereses gremiales por encima de los científicos y sociales. Evidentemente, tales organismos no pueden estar mediatizados por las autoridades académicas –como sucede actualmente con el Consejo Social– sino que deben constituirse a partir de plataformas en las que se integren representantes de toda la audiencia implicada en la ES y actuar con independencia de los estamentos académicos. Lo cual exige, a su vez, la creación –dentro de estos organismos y/o servicios– de comisiones que ejerzan funciones técnicas decisorias y no meramente consultivas.

4. AUTOEVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y REVISIÓN DE PROGRAMAS

a) Autoevaluación y mejora

La bibliografía actual en relación con el tema de la innovación, coincide en señalar que los procesos de autoevaluación institucional y revisión de programas (program review) son las estrategias que mayor incidencia tienen sobre el desarrollo y mejora de las instituciones educativas. Toda institución está llamada a mejorar su organización y los servicios que ofrece, para lo cual necesariamente debe someterse a procesos de evaluación y revisión. Como dice Scriven (1991): «Es imposible mejorar sin evaluar». Lógicamente cuando este proceso parte de la misma institución, su efecto sobre la mejora, es mucho más significativo.

Partiendo de este supuesto, las Universidades que apuestan por la mejora y la innovación han comenzado a implantar sistemas de revisión y evaluación que

les permitan obtener valoraciones sobre la calidad de su profesorado, las competencias de sus estudiantes, el prestigio de su currículo, la adecuación de sus dotaciones y equipamientos, la competitividad de los servicios que ofrece, así como la acreditación que tienen sus enseñanzas, con el propósito de tomar decisiones orientadas hacia la mejora de la institución. De ahí, que la autoevaluación institucional se pueda considerar como el criterio que determina si una institución apuesta por el desarrollo; y mientras no sea así, no son creíbles las declaraciones de muchos gestores cuando hablan de «calidad».

La utilidad de la autoevaluación, para las Universidades, es evidente. De una parte, constituye una herramienta que permite a las instituciones rendir cuentas ante la sociedad de cuáles son sus actividades, cómo emplean sus recursos y qué calidad tienen sus programas y servicios. De otra, la información obtenida mediante estos procesos permite que las instituciones conozcan los resultados de sus esfuerzos y puedan efectuar una valoración sobre los objetivos que no han sido alcanzados y sobre los problemas no resueltos. En ambos casos, esta estrategia se configura como un instrumento para el cambio, ya que a partir de los resultados, las fuerzas sociales pueden reconsiderar los apoyos que prestan a las instituciones y éstas, a su vez, pueden reconducir los procesos establecidos en relación con sus objetivos.

Las relaciones entre procesos de autoevaluación institucional orientados hacia la rendición de cuentas (accountability) y procesos orientados hacia la mejora (development) se pueden observar en el esquema elaborado por Aspinwall, Simkins, Wilkinson y McAuley (1992) y que a continuación reproducimos:

A C C O U N T A B I L I T Y		
D	Alta	Baja
E	La revisión es un elemento de un proceso continuo en el que se contempla la planificación y el desarrollo global de la institución.	El proceso de revisión refleja los intereses de los individuos y los grupos dentro de la institución pero no está relacionado con proyectos de mejora.
V	Las autoridades académicas realizan la revisión de acuerdo con un proyecto, aunque consideran que debe ser planteado de otra forma.	El proceso de evaluación es considerado por las autoridades académicas como «una forma de actuar para no conseguir nada» (como pura fórmula).
E		
L		
O		
P		
M		
E		
N		
T	Baja	Baja

El modelo es muy ilustrativo ya que permite situar los distintos procesos de autoevaluación institucional realizados en nuestras Universidades durante los últi-

mos años. La falta de planes y proyectos específicos en cada institución, en relación al desarrollo y mejora de su organización ha determinado que la mayoría de las evaluaciones realizadas en el ámbito universitario no hayan cubierto satisfactoriamente ninguna de las dos finalidades. Más aún, se constata cierta inadecuación —en ocasiones contradicción— entre los procedimientos que se utilizan en el proceso evaluador y la finalidad que se pretende alcanzar con el mismo. Un ejemplo representativo de este hecho es lo que sucede actualmente con la evaluación del profesorado mediante encuestas de opinión de los alumnos.

Como se deduce del cuadro anterior, la evaluación adquiere mayor relevancia y utilidad cuando se asume e integra dentro de la dinámica interna de la propia institución como un autoestudio. Los autoestudios constituyen procesos de autoevaluación que se generan dentro de las instituciones en relación a la planificación efectuada, con el fin de valorar el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos y analizar las causas que condicionan los resultados. A través del autoestudio se conectan las metas de una institución con los resultados que obtiene, los planes previstos con los productos finales (Mora, 1991). Su objetivo, por tanto, es evaluar globalmente una organización; y cobran realmente importancia en la medida en que se conectan con la planificación estratégica de la institución (Jamieson, 1988; Slovacek, 1988).

La relación entre planificación estratégica y autoestudio es una de las cuestiones que conviene matizar, ya que son dos instrumentos que abordan de forma diferente el tema de la innovación. Mientras que la planificación estratégica aporta un marco global que orienta el cambio organizativo, el autoestudio nos permite observar cómo se están efectuando estos cambios, en algunos aspectos y áreas concretas de la institución. Se podría decir que la planificación estratégica tiene un carácter prescriptivo y como tal, debe ser usada como una guía paradigmática para enfocar los autoestudios institucionales (Slovacek, 1988). El autoestudio es el método a través del cual se puede analizar cómo influyen determinados factores internos de la organización en el logro de los objetivos establecidos en dicha planificación.

Desde el punto de vista metodológico, si bien todos los procesos de autoevaluación que llevan a cabo las instituciones se pueden tipificar como autoestudios, últimamente se tiende a establecer cierta distinción entre ellos, en función de la finalidad primordial que persiguen. De ahí que se haya acuñado un nuevo concepto «revisión de programas» (program review), que hace referencia a un tipo de autoestudio que se orienta específicamente a mejorar programas concretos que están funcionando dentro de las instituciones universitarias. Tal es la mutua implicación entre esta herramienta metodológica y los procesos de mejora de las instituciones, que muchos autores consideran el término «program review» como sinónimo de «program improvement». Por esta razón, vamos a tratar de aproximarnos al concepto de revisión de programas académicos, dada la utilidad que tiene esta metodología para el desarrollo de procesos de innovación en las instituciones universitarias.

b) *Aproximación al concepto «academic program review»*

En la bibliografía reciente, habitualmente se utiliza la definición que Craven (1980) efectúa sobre el concepto de «program review» y que se concreta en estos términos:

Proceso de recoger y analizar información acerca de un programa académico existente, o de una unidad no docente, para llegar a emitir un juicio sobre la continuidad, modificación, promoción o finalización del programa o unidad.

Otros autores preocupados por esta temática, también formulan definiciones similares sobre este concepto. Entre ellas, destacamos las siguientes:

Búsqueda de la evaluación global de un grupo coherente de actividades académicas en funcionamiento (Arns y Poland, 1980).

Investigación sistemática sobre la estructura y funcionamiento de una unidad o departamento, con el fin de evaluar y mejorar su rendimiento (Roe, McDonald y Moses, 1986).

La evaluación de programas académicos constituye una herramienta de evaluación destinada a estimular y comprobar cambios (Slovacek, 1988).

De estas definiciones se desprende que existen cuatro elementos que intervinen en la caracterización de este concepto, y que conviene precisar, a saber:

- La revisión de programas académicos se conforma como un *modo de evaluación* que conlleva un proceso de delimitación, recolección y análisis de información acerca de un objeto de la vida académica.
- El *objeto a evaluar puede ser tanto un programa académico* (titulación, doctorado, cursos de postgrado, etc...) como *una unidad de gestión* (departamento, centro...) o un *servicio delimitado* por unos objetivos específicos.
- La iniciación del proceso *debe partir de las propias instituciones universitarias* e, igualmente, en su aplicación se deben *utilizar criterios exclusivamente académicos*. Valoraciones efectuadas a partir de criterios políticos o económicos pueden introducir elementos de confusión en el proceso de evaluación.
- La finalidad del proceso es emitir un *juicio acerca de la calidad del programa* y la adecuación de los recursos, estableciendo las recomendaciones pertinentes que posibiliten *tomar decisiones en relación con los cambios necesarios*. El resultado final debe ser la planificación de una serie de estrategias de acción *que incidan sobre la mejora del programa* que ha sido objeto de evaluación.

Así pues, aunque desde una perspectiva general, tanto los autoestudios como las revisiones de programas constituyen procesos de autoevaluación, cabe establecer una diferenciación, en función de sus objetivos. Los autoestudios tienen una mayor amplitud, dado que se organizan a partir de los planes elaborados a nivel institucional; mientras que las «revisiones de programas» se centran sobre contenidos o unidades concretas de la propia institución y pierden efectividad cuando se establecen sobre tópicos muy amplios o poco definidos (Conrad y Wilson, 1985). Ahora bien, los autoestudios y las revisiones de programas deben concebirse y diseñarse dentro del marco de la «planificación estratégica» de una institución, ya que de lo contrario, adolecen de sentido. De este modo, la metodología sobre «academic program review» se entiende como *una herramienta que contribuye a clarificar aquellos factores que se consideran, en la planificación estratégica, condicionantes del desarrollo de la institución* (Barak, 1986).

Desde la perspectiva metodológica, aunque el proceso a seguir en una revisión de programas académicos se estructura a partir de tres cuestiones básicas (qué evaluar, cómo y para qué), lo importante es delimitar los contenidos o aspectos que vamos a evaluar y los criterios que se van a utilizar para «emitir juicios de valor» sobre el programa. Respecto a los aspectos, las revisiones académicas, normalmente se centran sobre los siguientes contenidos:

1. Finalidad y contenido del programa.
2. Articulación del mismo, dentro de los objetivos de la institución.
3. Personas implicadas en el programa (alumnos, profesores, etc...).
4. Recursos asignados al mismo.
5. Problemas relativos a su implementación y desarrollo.
6. Apoyos con que cuenta el programa, en la institución y en la comunidad.
7. Sistemas establecidos para evaluar el programa.
8. Decisiones a tomar en relación con el futuro del mismo.

En relación con los criterios, las revisiones de programas académicos utilizan los que son habituales en todos los procesos de evaluación institucional y que han sido sistematizados, entre otros autores, por Conrad y Wilson (1985), en estos términos:

1. *Calidad del Programa:*
 - Calidad del profesorado.
 - Calidad de los estudiantes.

- Calidad del currículum.
- Calidad de los servicios de apoyo (bibliotecas, laboratorios, etc...).
- Calidad de los recursos financieros.
- Calidad de los servicios administrativos.

2. *Necesidad del Programa:*

- Para la misión de la institución.
- Para la sociedad.

3. *Demanda del Programa:*

- Demanda actual y previsible de alumnos.
- Demanda de graduados por la sociedad.

4. *Costes del Programa:*

- Coste/efectividad.
- Costes y beneficios no económicos.

Finalmente queremos resaltar la similitud que existe entre el proceso que implica una revisión de programas y la metodología relativa a evaluación de programas (*program evaluation*). Aunque inicialmente se pueden plantear como estrategias distintas, las semejanzas son tan patentes que muchos autores suelen utilizar estos dos conceptos, como sinónimos (Seymour, 1988). Teóricamente cabe establecer cierta distinción ya que «evaluación de programas» alude a un proceso más amplio, que implica la elaboración del programa (justificación y diseño), la revisión de la implementación (adecuación y/o modificación) y la decisión sobre su continuidad en función de los resultados. Desde este punto de vista, la revisión de programas se identificaría con la segunda de estas fases. Sin embargo, en la práctica, los límites entre estas etapas no están tan claros ya que no se sabe muy bien dónde finaliza una y dónde comienza la otra; por lo que estos dos procedimientos metodológicos tienden a ser utilizados como sinónimos.

5. EVALUACIÓN DE LOS PLANES DE ESTUDIO

El desarrollo del currículum constituye uno de los núcleos fundamentales de los procesos de evolución de las organizaciones educativas, juntamente con el desarrollo de las estructuras, del staff, de los recursos y de los procesos de

autorregulación (Whale y Ribbins, 1990). Los planes de estudio suponen una de las estrategias concretas a través de las cuales se pueden introducir innovaciones en el currículo, para lo cual deben ser sometidos a procesos de evaluación que nos informen sobre la idoneidad y adecuación de los mismos y sobre cómo podemos incidir en su mejora. Ésta es la razón por la que consideramos oportuno aplicar la metodología sobre revisión de programas a los procesos de elaboración de los nuevos planes, tarea en la que se halla comprometida la comunidad universitaria, en el momento actual.

Un plan de estudios representa una muestra paradigmática de lo que es una innovación y, por tanto, —desde el punto de vista metodológico— puede ser evaluado tanto desde la perspectiva del proceso como desde la del producto. En el primer caso, se parte del supuesto de que la elaboración de un plan se ajusta a las mismas etapas y normas que rigen para todo programa académico, por lo que sólo puede ser revisado siguiendo las indicaciones propias de la metodología sobre evaluación de programas. En el segundo, la finalidad de la evaluación se orienta a analizar el tipo de innovaciones que se introducen en los planes (en las disciplinas, en los contenidos, en las estrategias, etc...), los cambios que afectan a la organización, los medios que exige la innovación y las personas u organismos implicados en la toma de decisiones (McDaniel, Gauye y Guin, 1989).

En nuestro caso, vamos a utilizar una estrategia fundamentalmente centrada en los procesos, dado que abordar la innovación, como producto, supondría efectuar un análisis comparativo partiendo de planes concretos. Desde este enfoque, entendemos que la evaluación de un plan de estudios se puede ajustar a las fases que caracterizan la metodología sobre evaluación de programas, a saber:

- En primer lugar deberemos evaluar si existen razones justificadas para implantar o continuar con una titulación concreta, en una Universidad determinada (Evaluación de Necesidades).
- En un segundo momento, procede evaluar el Plan de Estudios o Diseño Curricular que se ha elaborado para responder a las necesidades detectadas (Evaluación del Diseño del Plan).
- Posteriormente, el evaluador deberá efectuar un seguimiento sobre cómo está siendo aplicado el plan en los centros y cómo se puede mejorar su aplicación (Evaluación de la Implementación del Plan).
- Finalmente deberemos efectuar una evaluación de los resultados del Plan, a fin de tomar las decisiones oportunas en relación a su continuidad y/o mejora (Evaluación de Resultados).

Tomando como referencia este planteamiento, vamos a efectuar un análisis de los principales «aspectos y criterios» a tener en cuenta en cada una de las etapas de revisión de un Plan de Estudios:

a) *Las titulaciones y la planificación estratégica*

La primera tarea de toda revisión centrada sobre un Plan de Estudios es comprobar si la titulación que es objeto de evaluación, se considera como un objetivo prioritario dentro de la planificación estratégica de la institución. Cuando tal planificación existe en una Universidad, las titulaciones, en principio, se proponen de acuerdo con un plan y, por tanto, están avaladas social y académicamente. En el caso contrario —circunstancia habitual entre nosotros— el primer cometido de la revisión deberá orientarse a justificar si la titulación debe implantarse o continuar, en función de los resultados que se deriven al analizar los aspectos siguientes:

- a) La coherencia entre los fines de la titulación y los objetivos/misión que persigue la institución (*legitimidad*).
- b) La utilidad que la titulación aporta a las necesidades sociales del entorno, detectadas como más prioritarias (*necesidad*).
- c) La compatibilidad que existe entre los «puntos fuertes» de la institución y las exigencias que conlleva la adopción de la titulación (*oportunidad*).
- d) Su adecuación y viabilidad respecto a los recursos y apoyos sociales con que cuenta dicha titulación (*viabilidad*).

b) *Revisión del Diseño Curricular elaborado*

Una vez que se ha decidido implantar una titulación, procede la elaboración del diseño curricular correspondiente. Según la normativa vigente, dicha elaboración —en las titulaciones estatales— debe efectuarse mediante una estrategia mixta, intentando coordinar las exigencias a nivel gubernamental con la orientación científica y social dominante en cada Universidad. De esta forma, cada institución puede matizar el perfil académico y profesional de cada título, en función de las ventajas con que cuenta en el plano científico o de las necesidades sociales reclamadas desde el entorno más próximo.

Por esta razón, la elaboración de un Plan no se puede limitar a un simple repertorio de materias, asignaturas y créditos. Al contrario, debe entenderse como un *diseño del currículum y de la acción docente que recibirán los alumnos que sigan las enseñanzas correspondientes a una titulación en una Universidad determinada, como respuesta a unas necesidades sociales concretas*. De ahí que en la revisión del diseño de un Plan debamos utilizar criterios, relativos tanto a su desarrollo curricular como al proyecto educativo que se pretende desarrollar, y entre los cuales, cabe señalar los siguientes:

- a) Análisis de los fines y objetivos de la titulación en relación con el perfil profesional propuesto en las directrices generales; así como de aquéllos que se pretenden alcanzar al final del aprendizaje (*identidad*).

- b) Adecuación de los objetivos de la titulación a los fines y recursos de la institución y a las necesidades y prioridades del contexto (*articulación*).
- c) Orientación formativa que se establece en el plan: tipo teórico o práctico, formación general o especializada, itinerarios, etc... (*especialización*).
- d) Delimitación de requisitos previos a los alumnos (conocimientos, competencias, actitudes, habilidades) así como de los criterios de admisión y selección (*prerrequisitos*).
- e) Evaluación de la estructura organizativa del plan: distribución de materias según ciclos y cursos, materias troncales y optativas, créditos teóricos y prácticos, carga docente, etc... (*estructura organizativa*).
- f) Análisis de los contenidos del plan: criterios utilizados en la selección de las materias, las asignaturas y los contenidos, adecuación a los objetivos propuestos, distribución y secuenciación, asignación de las materias a las áreas de conocimiento, etc... (*coherencia científica*).
- g) Integración, en los contenidos de las materias, de los avances, problemas y metodologías de la investigación científica (*actualización*).
- h) Especificación de las estrategias, generales y especiales, a utilizar en los procesos de enseñanza, en relación a la adquisición de conocimientos, y al desarrollo de competencias, actitudes y valores (*calidad técnica*).
- i) Análisis de las principales innovaciones que presenta el Plan, en relación con las materias, los contenidos, los métodos, las oportunidades para el alumno, los recursos didácticos, las prácticas, etc... (*innovación*).
- j) Dotaciones de profesorado: número de dotaciones asignadas a la titulación, dedicación, cualificación y especialización, líneas de investigación coherentes con los objetivos de la titulación, etc... (*perfiles académicos*).
- k) Equipamientos y dotaciones: análisis de las condiciones necesarias para llevar a cabo las enseñanzas, a nivel de espacios, materiales y recursos. De modo especial se atenderá a las dotaciones de bibliotecas y laboratorios que requiere la titulación y a los apoyos con que cuentan estas enseñanzas, tanto en la Universidad como en la sociedad (*adecuación de recursos y apoyos*).
- l) Sistemas arbitrados para el seguimiento y la evaluación del plan. Ambos aspectos deberán detallarse de forma precisa a la hora de efectuar el diseño (*evaluabilidad del plan*).

La realidad nos informa de todo lo contrario. Aunque, ciertamente, las propuestas de nuevos títulos y la elaboración de nuevos planes sobre los ya existentes, requieren la redacción de una memoria en la que, en principio, se

deben recoger buena parte de estos aspectos, todos sabemos que estas memorias no dejan de ser «papeles de trámite», ya que no son evaluadas por un organismo externo a la propia Universidad, y que tenga capacidad de veto. Lamentablemente la función que al respecto realiza el Consejo de Universidades es muy limitada, pues tan sólo se ocupa de garantizar los mínimos establecidos en las directrices generales, sin entrar en las materias añadidas, los contenidos, las asignaciones a las áreas de conocimiento, las dotaciones requeridas, los sistemas de evaluación, etc... Este hecho ha determinado que los intereses gremiales hayan desvirtuado el proceso de tal modo, que consideramos urgente arbitrar, en cada Universidad, el funcionamiento de un Organismo Amortiguador que «ponga un poco de orden ante los despropósitos que se están cometiendo en muchos planes de estudio».

Para que un nuevo plan de estudios tenga «éxito», se requiere el concurso de una serie de factores que previamente conviene analizar, y en su caso corregir, antes de proceder a su implantación. Las instituciones, presionadas por factores de todo tipo, no suelen retener la puesta en marcha de las nuevas titulaciones, comenzando, en muchos casos, las enseñanzas correspondientes en condiciones muy precarias. Un Organismo Amortiguador puede frenar esta carrera, haciendo comprender a la Universidad, que no se dan las condiciones necesarias para comenzar el plan, por lo que sería aconsejable actuar de forma más cautelosa.

En relación con estas condiciones previas, aunque los factores a revisar en cada caso, son de diverso tipo y tienen distinta importancia, en términos generales, se podrían agrupar en cuatro grandes bloques, relacionados con: *a*) la calidad del diseño curricular que se propone, *b*) los apoyos que tiene el plan (entusiasmo del decano y el profesorado, apoyo de la administración educativa y de las fuerzas sociales), *c*) las dotaciones, recursos y presupuestos con que cuenta para su implantación, y *d*) la experiencia y eficacia que tiene la institución, en el desarrollo de nuevos programas de estudio. La función de un Organismo Amortiguador es, precisamente, garantizar que estas condiciones se cumplan satisfactoriamente.

c) Evaluación de la implementación de un plan de estudios

Un plan de estudios es la referencia inmediata a partir de la cual se organizan las enseñanzas correspondientes a cada título. Ahora bien, la forma de aplicar estas enseñanzas difiere bastante de unos centros a otros, incluso en aquellos casos en que se parte del mismo diseño. Por esta razón, a la hora de evaluar la calidad de un plan no podemos limitarnos a juzgar el currículum, sino que también deberemos tener en cuenta los factores que intervienen en el proceso de implementación y realización práctica de las enseñanzas y actividades correspondientes. Es durante esta fase, donde adquiere su verdadero significado la revisión de programas (program review), que deberá tener en cuenta, especialmente, los siguientes objetivos y criterios:

- a) Organización, distribución y asignación de la «carga docente» de las diversas materias que componen el plan de estudios (*funcionalidad*).
- b) Evaluación de los programas académicos elaborados por los distintos profesores, para cada materia o asignatura del plan (*coherencia*).
- c) Sistemas establecidos para la coordinación del profesorado que actúa sobre un mismo curso o ciclo, en relación con los objetivos y los contenidos de las materias (*interdisciplinariedad*).
- d) Estrategias didácticas utilizadas en el desarrollo de los programas académicos de las diversas asignaturas (*coordinación*).
- e) Atención que se presta a los créditos prácticos de las materias y al *prácticum* específico de la titulación (*realismo*).
- f) Evaluación de la demanda: preinscripciones, matrículas, características, procedencia, niveles de entrada/salida, participación, etc... (*cobertura*).
- g) Tiempo dedicado a la docencia por el profesor y por los alumnos, dentro y fuera del centro (*temporalización*).
- h) Adecuación y uso de los recursos necesarios para el desarrollo de las enseñanzas: bibliotecas, aulas, laboratorios, etc... (*eficiencia*).
- i) Funcionamiento del sistema establecido para la orientación y tutoría, así como del resto de servicios a los estudiantes (*monitorización*).
- j) Facilidades a los estudiantes para realizar actividades académicas en el centro (conferencias, seminarios, etc...), fuera del centro (estancias en el extranjero, intercambios, becas, etc...) o en el mundo empresarial (*oportunidades*).
- k) Sistemas de seguimiento y control utilizados para comprobar el desarrollo de los programas y el rendimiento de los alumnos y el profesorado (*evaluabilidad de la implementación y del progreso*).

Los procedimientos concretos para llevar a cabo la revisión de estos factores relativos a la implementación de los planes de estudio, exigen una estrategia mixta a base de evaluadores internos y externos. Aunque son las Comisiones de Docencia de los Departamentos y Centros las responsables de coordinar todos los aspectos prácticos relativos a la puesta en funcionamiento, seguimiento y evaluación de los planes, sin embargo, algunos aspectos concretos –como son la valoración de los programas académicos o el desarrollo de los aspectos prácticos de las materias– exigen la presencia de evaluadores externos que, de forma independiente, emitan juicios sobre cómo se están ejecutando estos procesos, dentro de la institución. La acción coordinada de ambos sistemas de evaluación representa un factor decisivo a la hora de promover la innovación en las institu-

ciones educativas aunque, de momento, parece ser un objetivo difícil de lograr, en la práctica.

d) Evaluación de los resultados del plan

Finalmente, cabe abordar la calidad de un plan desde la perspectiva de los resultados. Las Universidades deben utilizar sistemas de evaluación que les permitan verificar la valoración académica y social que tienen las enseñanzas que imparten, sobre cada una de las titulaciones concretas. La evaluación de resultados permitirá estimar no sólo el grado de eficacia y eficiencia de la institución en la aplicación del plan, sino también la efectividad de las enseñanzas para las necesidades sociales así como la relación entre los costes y los beneficios. A través de un sistema de indicadores, las instituciones pueden conocer los puntos fuertes y débiles que tienen las enseñanzas correspondientes a cada plan y, en consecuencia, tomar las decisiones oportunas en relación al mantenimiento, supresión o modificación del mismo. Igualmente, a los gobiernos y entidades patrocinadoras les interesa conocer los resultados de sus inversiones y la eficiencia que demuestran las instituciones en el empleo de los recursos.

Por tanto, la evaluación, durante esta fase, debe centrarse especialmente, en los siguientes aspectos:

- a) Resultados relativos al rendimiento de los alumnos. Relación entre objetivos y logros. Rendimiento en pruebas de grado y exámenes profesionales (eficacia).*
- b) Reconocimiento que tienen los titulados, en el contexto social. Prestigio, demanda y tasa de empleo. Opiniones de los graduados, de los empresarios, administradores y expertos (efectividad).*
- c) Evaluación de los recursos disponibles y utilizados. Medios y apoyos obtenidos del contexto social (eficiencia).*
- d) Relación entre los costos y los beneficios. Índices de costos en relación con los diversos servicios y funciones (económico).*
- e) Repercusiones de las enseñanzas relativas a la titulación, en relación con el fomento de la investigación (desarrollo científico) y las actividades de extensión universitaria (extensión cultural).*
- f) Evaluación de las innovaciones y mejoras que el plan ha supuesto para la institución, así como de los mecanismos arbitrados para controlar el diseño y la implementación del mismo (desarrollo organizativo).*

La evaluación de los resultados cobra una especial relevancia en el momento presente, en el que las Universidades se ocupan de acomodar sus titulaciones a las directrices reguladas por el Consejo. Lo lógico sería que cada Univer-

sidad, antes de decidir si debe continuar o no con una titulación, efectuara una valoración del rendimiento y prestigio que tienen las enseñanzas correspondientes. Como ya sabemos, esto no sucede en la realidad. Las Universidades no generan ningún tipo de procesos de autoevaluación sobre las titulaciones –ni orientados hacia la rendición de cuentas ni hacia la mejora–; lo que lleva a adoptar posturas a favor de un crecimiento «irracional», que de seguir así, deberá reconducir/reconvertir el poder político. Esperemos que la toma de conciencia sobre este hecho, motive a las Universidades a promover procesos de autorregulación que eviten estos desajustes.

En resumen, nuestra propuesta sobre la evaluación de los planes de estudio conlleva un proceso de revisión en cuatro fases, cada una de las cuales se define por los siguientes objetivos, criterios y estrategias:

Fase	Objetivos	Criterios	Estrategias
1	Toma de decisiones sobre Titulaciones: Nuevas o Revisiones	Necesidad Demanda Calidad Costes	Planificación estratégica
2	Elaboración del diseño curricular	Demanda Calidad Costes	Organismo Amortiguador
3	Implementación del Plan en el centro	Calidad	Revisión del programa/peer review
4	Evaluación de los resultados y del prestigio del Plan	Calidad Costes Demanda	Autoestudio/Organismos gubernamentales

6. A MODO DE CONCLUSIONES

Hemos partido del supuesto de que, dadas las características de las instituciones universitarias, el camino más apropiado para la innovación en la ES es introducir sistemas de autorrevisión o autorregulación que estimulen el desarrollo de la propia organización de las Universidades. En esta misma línea, la investigación empírica ha demostrado que para promover la innovación en el currículo, resultan más eficaces las estrategias que surgen dentro de la propia institución que aquellas otras que son impulsadas desde fuera (Van Vugh, 1991). De ahí, que nuestro trabajo se oriente a considerar los factores que –dentro de las instituciones– condicionan los procesos a través de los cuales se elaboran o modifican los Planes de Estudio, en tanto que constituyen «estrategias de cambio».

Aunque nadie cuestiona que los gobiernos y autoridades administrativas pueden promover «cambios» mediante la ordenación de las estructuras de las instituciones universitarias, la financiación de las enseñanzas y la regulación del currículo, todo parece indicar que tales estrategias resultan ineficaces para que realmente se produzca una «innovación» (Carrier, 1990). Frente a las posturas a favor del «cambio planificado», postulamos la alternativa de la «autorregulación como estrategia de innovación». Ello implica que todo análisis de la innovación del currículo de la ES debe hacerse primordialmente desde la dimensión de los «procesos» antes que desde la de los «productos», y que la mejor forma de promover innovaciones, a través del currículum, es evaluando y mejorando los factores que inciden sobre los distintos procesos que conlleva la elaboración y puesta en funcionamiento de los diversos planes de estudio.

Partiendo de este supuesto, nuestra reflexión se ha centrado en el análisis de los principales factores que inciden sobre estos procesos. De manera especial, recomendamos la utilización de la metodología sobre revisión de programas (program review) como herramienta idónea para evaluar las distintas fases implicadas en el desarrollo de un Plan de Estudios, dado que es la estrategia más apropiada para incidir en su mejora. Con este fin, proponemos un conjunto de aspectos y criterios que se pueden utilizar como pautas para iniciar procesos de revisión sobre los diseños elaborados, y que, lógicamente, en cada caso se deberán evaluar mediante el procedimiento que se considere oportuno (indicadores y/o expertos). Lo importante es tomar conciencia de que en la elaboración y aplicación de los Planes de Estudio no es posible generar innovación al margen de los procesos de evaluación y que esta evaluación debe realizarse utilizando una metodología apropiada.

BIBLIOGRAFÍA

- ARNS, R. y POLAND, W. (1980): «Changing the University through Program Review». *Journal of Higher Education*, 51, pp. 268-284.
- ASPINWALL, K.; SIMKINS, T.; WILKINSON, J. y MCAULEY, J. (1992): *Managing Evaluation in Education*. London, Routledge.
- BARAK, R. (1986): «A perspective on Program Review of Higher Education». *Annual Meeting of the Association for study of Higher Education (ASHE)*. S. Antonio, Texas, Paper.
- CARABANA, J. (1991): «Por una evaluación sistemática de los planes de estudio». *III Jornadas Nacionales de Didáctica Universitaria*. Las Palmas de Gran Canaria, Publicaciones Universidad/ICE.
- CARRIER, D. (1990): «Legislation as a Stimulus to Innovation». *Higher Education Management*, 2 (1), pp. 89-98.
- CONRAD, C. Y WILSON, R. (1985): «Academic Program Review». *Higher Education Report*. Washington, ASHE/ERIC.

- CRAVEN, E. (1980): *Academic Program Evaluation*. S. Francisco, Jossey-Bass.
- CLUGSTON, R. (1986): «Strategic planning in an Organization Anarchy». *Annual Meeting of the Association for the Study of Higher Education (ASHE)*. S. Antonio, Texas, Paper.
- DE MIGUEL, M. (1991): «Utilización de indicadores en la evaluación de la docencia universitaria». *Actas del I Congreso Internacional sobre Evaluación de la Calidad de la Enseñanza Universitaria*. Cádiz, ICE.
- (1993): «Evaluación de las Instituciones Universitarias». *Actas de las V Jornadas de Didáctica Universitaria*. Granada, ICE.
- DE MIGUEL, M.; MORA, J. G. y RODRÍGUEZ, S. (1991): *La evaluación de las instituciones universitarias*. Madrid, Consejo de Universidades.
- FRACKMANN, E. (1992): «The role of buffer institutions in higher education». *Higher Education Policy*, 5, (3), pp. 14-17.
- GARCÍA JIMÉNEZ, E. (1993): «Evaluación de la Enseñanza en la Universidad». *Actas del Simposium sobre Evaluación de las Reformas Educativas*. Madrid, CIDE/UNED.
- GUIN, J. (1990): «Obstacles to the Implementation of Curriculum Innovation». *Higher Education Management*, 2, (1), pp. 72-87.
- HESBURGH, T. (1971): «The nature of the challenge», en Kertesz, S. (ed.), *The task of Universities in a Changing World*. Notre Dame, University Press.
- JAMIESON, D. (1988): «Self-study and its role in strategic planning», en Kells, H. y Van Vugt, F.: *Self-regulation, self-study and program review in higher education*. Culemborg, Lemma.
- KELLS, H. (1989): «University Self-regulation in Europe: The need for an integrated system of programme review». *European Journal of Education*, 24, (3), pp. 299-309.
- KOGAN, M. y BRENNAN, J. (1993): «Higher education and the world of work: an overview». *Higher Education in Europa*, 18, (2), pp. 2-23.
- KOTLER, R. (1982): *Marketing for Nonprofit Organizations*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- KOTLER, P. y MURPHY, P. (1981): «Strategic Planning for Higher Education». *Journal of Higher Education*, 52, (5), pp. 470-489.
- MARTENS, F. (1985): *Students, Faculty and Program Community Colleges*. New York, University Press.
- MCDANIEL, O.; GAUYE, P. y GUIN, J. (1989): «Governmental and Curriculum Innovation in the Federal Republic of Germany», en Van Vugh, F. (ed.), *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. Columborg, Lemma.
- MORA, J. G. (1991): *Calidad y Rendimiento en las instituciones universitarias*. Madrid, Consejo de Universidades.
- NEAVE, G. (1991): «A Changing Europe: Challenges for Higher Education Research». *Higher Education in Europa*, 16, (3), pp. 3-27.

- NORDVALL, R. (1982): «The Process of Change in Higher Education». *Higher Education Report*. Washington, ERIC/ASHE.
- ROE, E.; McDONALD, R. y MOSES, I. (1986): *Reviewing Academic Performance*. Australia, University of Queensland Press.
- SCRIVEN, M. (1991): «The dependence of teacher development on teacher evaluation», en Hughes, P. (ed.), *Teacher's Professional Development*. Australia, ACER.
- SEYMOUR, D. (1988): «Developing Academic Program: The climate for Innovation». *Higher Education Reports*. Washington, ERIC/ASHE.
- SLOVACEK, S. (1988): «Strategic Planning and self-study», en Kells, H. y Van Vugh, F.: *Self-regulation, self-study and program review in higher education*. Columborg, Lemma.
- SPOONLEY, N. (1992): «Innovation: The roles of buffer organization». *Higher Education Policy*, 5 (3), p. 24.
- VANDENBERGHE, R. y STAESSENS, K. (1991): «Visión as a core component in school culture». *Annual Meeting of the American Educational Research Association*. Chicago, Paper.
- VAN VUGH, F. (1989): *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. London, Jessica Kingsley Publishers.
- (1990): «State Regulation and Innovations in Higher Education». *Higher Education Management*, 2 (1), pp. 27-45.
 - (1991): «A Public Administration perspective on the study of Higher Education». *Higher Education in Europa*, 16, (3), pp. 57-77.
- WEICK, K. (1976): «Educational Organizations as Loosely Coupled Systems». *Administrative Science Quarterly*, 21, pp. 1-19.
- WHALE, E. y RIBBINS, P. (1990): «Quality Development in Education: a case of supported self-evaluation in Birmingham». *Educational Review*, 42 (2), pp. 167-179.