



PARA UNA EVALUACIÓN DEMOCRÁTICA DE LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

BERNARDO F. BÁEZ DE LA FÉ (*)

BLAS CABRERA MONTOYA (*)

RESUMEN. Se analiza la evaluación institucional de la calidad de la enseñanza universitaria realizada en España durante la última década, sugiriendo que la contradicción observada entre el enorme esfuerzo realizado y su escaso alcance práctico se relaciona tanto con la complejidad misma de la empresa evaluadora, como con el carácter burocrático y exploratorio que ha debido adoptar, dada la ausencia de tradición de nuestras universidades en este ámbito. Para superar esa fase exploratoria debe revisarse el modelo teórico propuesto, particularmente las propiedades implícitas del concepto de calidad asumido y su escaso interés por las peculiaridades organizativas de la universidad. Además de recordar la asimetría entre docencia e investigación, se llama la atención sobre el riesgo de extrapolar el enfoque de indicadores a los objetivos de comprensión y mejora de la enseñanza, así como algunas insuficiencias del concepto de satisfacción del cliente para explicar la posición social del estudiantado. El propósito último es reflexionar sobre los requisitos de legitimidad y credibilidad que debe reunir la evaluación democrática de la calidad de la enseñanza.

ANTE EL VÉRTIGO EVALUADOR

A riesgo de falta de perspectiva, podemos felicitarnos del enorme esfuerzo evaluador que, de forma más o menos paralela a nuestros vecinos europeos, viene promoviéndose en la universidad española desde fines de los años ochenta. A lo largo de esta década puede observarse que las sucesivas convocatorias oficiales e iniciativas de las propias universidades van dejando de tener el carácter pionero y tentativo inicial, para dar paso a actuaciones crecientemente estructuradas y complejas, con referentes teóricos y organizativos cada vez más contrastados.

Tenemos varias pruebas de ello: el hecho de que casi no hay universidad española que carezca de unidad, gabinete y/o vicerrectorado responsables de evaluación, calidad o ambas cosas; el crecimiento exponencial del tejido de expertos en este dominio y, como consecuencia, la enorme cantidad de documentación producida y de recursos evaluadores disponibles, expuestos en los encuentros y jornadas que vienen sucediéndose, y para asistir a los cuáles ya debe realizarse un esfuerzo selectivo dada su progresiva especialización.

(*) Universidad de La Laguna.

Esta fuerte apuesta institucional y la explosión asociada de trabajos y experiencias, justifican por sí mismos una reflexión sobre el alcance de lo realizado hasta el momento y su previsible e inevitable particularización o especialización.

Durante varios años los firmantes de este trabajo hemos estado vinculados a actividades profesionales relacionadas con la valoración de la docencia, participando en organismos responsables de evaluación en la universidad y en otros niveles de enseñanza o, en fin, realizando estudios sobre instituciones educativas universitarias y no universitarias. En coherencia con ello, nos proponemos aquí un cierto esfuerzo de continuidad e integración para recapitular sobre lo que puede decirse que ha llegado a convertirse en un asunto estrella de la agenda de investigación educativa: la determinación de la calidad de la enseñanza o, por extensión, la valoración del rendimiento de las instituciones docentes y, particularmente, el desempeño profesional del profesorado.

En escritos anteriores (Báez 1989, 1999a; Báez *et al.* 1996; Cabrera 1999a, 1999b, 1999c) hemos expuesto diversas reflexiones que permiten sugerir *una propuesta de evaluación democrática de la calidad de la enseñanza universitaria*, sustentada en el carácter colegiado que preside, todavía, la toma de decisiones en las universidades. Que ese carácter sea más formal que real no es suficiente para restar importancia a la búsqueda de sentido en un tema tan sensible como el que nos ocupa. Pese a todo, enunciada de esta manera –propuesta de evaluación democrática...–, es probable que suene como algo pretencioso, de escasa viabilidad inmediata o incluso contradictorio. En todo caso, debemos decir que se trata de un acercamiento exploratorio a lo que, sin duda, ha de entenderse como un programa de investigación a medio y largo plazo, de acuerdo a la complejidad del tópico que nos ocupa. No reproduciremos aquí

las argumentaciones desarrolladas en los trabajos previos según las preocupaciones específicas que los motivaron y la información disponible en el curso de su realización. Nuestra idea es sintetizar algunas reflexiones que venimos manejando a lo largo de estos años, con el afán de dotar a la propuesta de cierta fundamentación política y de alguna plausibilidad académica.

El proyecto de evaluación que aquí nos interesa pretende caracterizarse por lo que denominamos un perfil democrático o colegiado de reflexión sistemática y compartida sobre los propósitos, el desarrollo y los resultados del trabajo docente en la universidad. La discusión se organiza en torno a los siguientes ejes básicos:

- La necesidad de elegir una conceptualización particular de las nociones mismas de evaluación y calidad, incluyendo la referencia al contexto de las decisiones evaluativas y enfatizando tanto su rigor técnico como su credibilidad política. Lo que exige no ocultar la orientación ideológica de nuestra posición que, así planteada, ya constituye una crítica a las propuestas al uso. Consideramos a nuestra perspectiva también materialista, es decir pretende incardinarse en las condiciones históricas concretas de la universidad real.
- La problemática delimitación del contenido profesional, individual e institucional de la evaluación, intentando relacionar varias unidades de análisis (el aula, el departamento, el centro y, claro está, la universidad) para captar la complejidad del trabajo docente.
- El papel del estudiantado y del profesorado a lo largo de toda la evaluación, atendiendo a las implicaciones prácticas y éticas de su participación en la definición, implementación y valoración del proceso.

EL CONTEXTO DE LAS ACCIONES EVALUADORAS

A estas alturas, los múltiples esfuerzos realizados para justificar la evaluación sistemática del trabajo universitario, parecen liberarnos de la necesidad de tratar lo que casi nunca ha provocado fuertes polémicas. Podría decirse que la frecuente apelación que viene haciéndose al vago concepto de «cultura de la evaluación» ha terminado calando en los ambientes académicos, de forma que no se escuchan muchas voces informadas que se opongan con éxito a los argumentos sociopolíticos, administrativos y profesionales que parecen estar cimentando un basamento sólido para el mandato evaluador.

Tal vez no esté de más recordar que los aspirantes a la condición de profesor universitario deben superar procedimientos institucionales sistemáticos y sucesivos de selección, que, al menos formalmente, ponen a prueba su valía profesional en distintos momentos de la carrera académica. Ello no obsta para que los procesos de selección y promoción del profesorado en España hayan estado continuamente en entredicho: se han generalizado las sospechas acerca de que lo decisivo son, finalmente, los procesos de *cooptación* y *endogamia*, ambos coherentes con un modelo funcional de profesorado y las luchas por el poder que le son propias. Aún así, si bien en el caso de la docencia la evaluación tiende a culminar cuando se obtiene la funcionarización, en el caso de la investigación las evaluaciones son permanentes, ya que de ellas depende la captación de fondos y la difusión de sus resultados. También habría que señalar la asimetría existente entre los mecanismos de valoración y las consecuencias retributivas de ambas tareas, que implica un agravio comparativo para la enseñanza no por más veces señalado menos sangrante, hasta el punto de que nos parece normal escrutar la actividad investigadora con criterios muy elaborados y rigurosos

a la vez que observamos que la competencia docente se adquiere por ensayo y error.

Por tanto, no puede decirse que la actual preocupación por la evaluación del trabajo universitario sea un fenómeno inédito ni que opere en el vacío. Al contrario, es la retórica de su justificación la que necesita dotarse de argumentos novedosos y particulares, capaces de cumplir propósitos complejos, incluso contradictorios. Para empezar, si el problema de fondo es la supuesta ineficacia de los mecanismos de control de la universidad española, lo lógico sería revisarlos, modificarlos o complementarlos y darles continuidad con una finalidad que, afortunada o desgraciadamente, no puede ser contradictoria con la condición funcional de los evaluados. El problema estriba no sólo en los derechos adquiridos de los empleados; es que, además, carecemos de *un mejor modo único* universalmente aceptado para definir la excelencia docente y establecer el rendimiento del profesorado, que a la vez permita diseñar una política universitaria conectada de forma lógica, ágil y directa con las demandas sociales y las necesidades del mercado (Teichler y Khem, 1995).

La toma de conciencia sobre la complejidad de estos asuntos se hace evidente en la expansión de la unidad de análisis, pasando de la evaluación individual del profesor a la adopción de una óptica institucional de la calidad de la enseñanza, corriéndose con ello el peligro de diluir el problema de la responsabilidad y la competencia individual del profesorado.

Por otro lado, tal vez no deberíamos desdeñar que hay otra función particularmente valiosa, básicamente de carácter legitimador, que sí puede cubrir la evaluación institucional: responder a la presión hacia la rendición de cuentas que experimentan las instituciones públicas en los últimos años. Así, la evaluación no tiene que sustentarse necesariamente en pruebas sobre la ineficacia de la universidad, sino en la dificultad de los gestores públicos en general y

de los gestores universitarios en particular, para afrontar tareas *naturalmente* resueltas hasta ahora por el mercado, mientras el sistema universitario fue más elitista y pareció mantener cierta adecuación con el mercado de trabajo (más como cuestión de número, que de otra cosa), lo que no requirió un consenso fuerte entre las principales opciones políticas sobre las prioridades presupuestarias. Bajo este prisma, lo que necesitamos es producir evaluaciones y hacerlo en períodos temporales muy cortos, no tanto para obtener evidencias científico-profesionales sobre un sistema de trabajo escasamente permeable y sobre el cual deba supuestamente intervenir, como para cumplir con la exigencia de transparencia propia de la actual política educativa, lo que no supone necesariamente cuestionar la aparente discrecionalidad del profesorado.

En el origen de lo dicho se situarían un conjunto de procesos económicos, sociales y políticos que, conjuntamente asumidos, presionan en el sentido de generalizar la evaluación institucional en educación. En todo caso, el denominador común es, fundamentalmente, ideológico. En síntesis se podría resumir en la concepción de que la llamada globalización es un proceso inevitable y esencialmente positivo y que el papel de los Estados en ese contexto es actuar como facilitadores de las «economías globales». Ello exige tanto políticas de déficit cero como generar una nueva confianza en la iniciativa privada, incluso para prestar servicios sustantivos para el conjunto de la población. El reverso de esta moneda es restar continuamente credibilidad a los servicios públicos, que favorezca bien su privatización sin más, bien su competitividad en el mercado o, bien, la generación de mecanismos que permitan un control, al menos teóricamente, más directo por parte de los usuarios. La extensión internacional de la evaluación institucional es, ante todo, un medio de generar intervención por parte de los poderes públicos,

pero también para desarrollar estrategias de acercamiento al mercado en el funcionamiento de los servicios, una de cuyas manifestaciones se puede identificar en la virtud recién descubierta de la descentralización (Whitty, Power y Halpin, 1999). Algunos autores como Neave (1995) llegan a hablar de *Estado Evaluador* para dar cuenta de estas nuevas políticas.

Advertir, no obstante, que éste como cualquier otro espacio ideológico-político no está cerrado. Pese a la presión de las llamadas «tendencias internacionales» en materia evaluadora, la concreción práctica de modelos en el ámbito nacional exige de los responsables públicos la construcción del convencimiento imprescindible entre los sectores interesados, que permita desarrollar una determinada política. Y aunque aquí juegan un papel determinante los *expertos*, nada está garantizado de antemano porque alrededor de toda política evaluadora se resitúan las posiciones existentes de los debates políticos sobre los servicios y la educación y, en fin, porque en toda evaluación siempre hay afectados y los procesos de resistencia son automáticos.

Sí son comunes, desde luego, los tópicos y los recursos discursivos que permiten legitimar la evaluación, aunque varíen las interpretaciones de aquellos. En educación, tal vez el más exitoso es la idea de *crisis*. Pero la crisis se llena, frecuentemente, de contenidos nada o sólo en parte atribuibles a las organizaciones educativas: falta de relación en cantidad y calidad de los títulos con el mercado de trabajo, escasas consecuencias de las políticas democratizadoras en el acceso y en la distribución de los títulos y, ésta sí, falta de adaptación ágil de las organizaciones educativas a las innovaciones del contexto. En todo caso, éste es tomado siempre como la parte buena de la realidad, respecto al cual a la educación no se le exige un posicionamiento crítico, sino una adaptación instrumental y servil, aún cuando sean discutibles los avances desde una perspectiva social (citemos, por ejem-

plo, la desregulación del mercado laboral y la precarización del empleo).

Así pues, y dado que la evaluación es omnipresente e ineludible, hemos de preguntarnos dónde residen las fuentes de legitimidad y cuáles pueden ser los mecanismos que doten de credibilidad a las evaluaciones docentes. Por supuesto que la prescripción normativa es una condición necesaria; ahora bien, ¿es una condición suficiente? Los escasos índices de participación del profesorado observados en las evaluaciones institucionales, unidos al corto alcance de las encuestas de satisfacción docente al alumnado, parecen indicarnos que la respuesta ha de ser negativa.

EVALUACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD UNIVERSITARIA: UNA AGENDA ABIERTA

Existen múltiples formas de abordar el enojoso asunto de la calidad universitaria, su evaluación y eventual mejora. De hecho, el catálogo de conceptos y modelos de evaluación es tan amplio que no puede acusarse de inoperancia a los investigadores del campo. En el caso de la calidad esta acusación estaría más justificada, ya que muchas veces sólo aparece de modo implícito o como asunto de orden político ajeno a la conceptualización académica de las propuestas de evaluación. ¿Qué criterio seguir entonces para realizar una elección informada? La respuesta inmediata sería que la calidad ha de referirse a la consecución de las funciones que las instituciones universitarias tienen asumidas. Pero realmente ello no resuelve el problema. Porque si bien es verdad que en cuestiones de calidad la referencia a las funciones es ineludible, también lo es que con frecuencia las funciones no son más que declaraciones de principios, vagas y genéricas, difícilmente operables, si no se traducen en objetivos más concretos (de universidad, de titulación, área e incluso sociales y económicos). Y aquí, nuevamente, abrimos la puerta al inevitable debate.

A nuestro juicio, además, existe una dificultad de orden radical y básico, que procede de la denominación misma de este campo, genéricamente conocido como *investigación evaluativa* o *evaluación institucional*, donde se ponen a prueba los tradicionales requisitos canónicos de la metodología científica –en cuyo marco positivista o funcionalista el problema de los fines y los valores son poco más que epifenómenos–, al cruzarse con los dilemas éticos contenidos en la evidencia comparativa propia de toda empresa evaluadora e inherentes a los procesos de toma de decisiones.

Simplificando mucho, dos son los grandes retos que pensamos deben afrontarse: una conceptualización capaz de dar cuenta de la complejidad del objeto de estudio y una propuesta estratégica dotada de credibilidad a los ojos de los profesionales, responsables y usuarios de la comunidad universitaria.

No resulta arriesgado asumir que los modelos dominantes de trabajo se basan en la tradición norteamericana de acreditación de la calidad de las titulaciones –mediante una combinación de visitas de especialistas externos y autoestudios institucionales (Fraenkel, 1989)–, y de valoración de la competencia del profesorado –particularmente la realizada mediante encuestas al alumnado (Braskamp y Ory, 1994). Ambas estrategias de evaluación tienen un aval importante, procedente de la gran cantidad de investigación realizada y publicada y del fuerte consenso generado en torno suyo en muchas universidades estadounidenses, cuyos medios profesionales sabemos se caracterizan –en contraste con la universidad pública española– por su apertura, movilidad y pluralidad organizativa e ideológica. Esta importante tradición en materia de acreditación y rendición de cuentas ha adquirido notable importancia, hasta el punto de convertirse en referencia ineludible para otros países desarrollados (Neave, 1995; Rodríguez, 1994; Starapoly, 1989). No hay que olvidar, sin embargo, de

qué hablamos: la incorporación acrítica de estas dinámicas evaluadoras a la universidad española sin más, constituye una extrapolación poco justificada y poco coherente con nuestra realidad histórica concreta. Desde hace mucho tiempo la educación en EE.UU. funciona a través de un sistema de mercado, que incorpora la teoría de la «elección racional» de los clientes potenciales. Los mecanismos evaluadores al uso son pertinentes y consecuentes con esta realidad. O dicho de otro modo, cualquier intento de incorporación de estas dinámicas a la universidad española, debería estar precedido por una racionalización consistente.

La propuesta de evaluación que aquí presentamos no pretende ser una alternativa global a la evaluación institucional y del profesorado, desafortunadamente entendidos además como realidades ajenas en muchas de las actuaciones que vienen desarrollándose, ni automáticamente aplicable bajo propósitos tanto administrativos y comparativos como sumativos y formativos. Nuestra posición se basa en una consideración particular del contexto socioacadémico de la universidad española y en ciertas dificultades observadas para implementar en ella modelos evaluadores que parecen rendir importantes beneficios en otros países.

¿PUEDE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL COMPATIBILIZAR PROPÓSITOS FORMATIVOS Y ADMINISTRATIVOS?

A fines de los años ochenta se sostenía que no existían las condiciones adecuadas para orientar la gestión y la financiación de la universidad española en función de la evaluación sistemática de su calidad, tanto por carecerse de tradición y de modelos solventes de trabajo, como por dudarse incluso de la conveniencia política de una estrategia de ese tipo (Castells, 1989; Croisandeau, 1989; Martín, 1989). En esa línea, el modelo de evaluación institucional inicialmente promovido por el Consejo de Universidades establece como punto de

partida los acuerdos colegiados de las unidades que hay que evaluar, y como punto de llegada los fines formativos y de mejora antes que los propósitos sumativos y administrativos. Por ello, la fase de evaluación externa se subordina siempre a las consideraciones y decisiones finales del centro u organismo que la realiza. En todo caso, no podía ser de otra forma en el marco de la autonomía universitaria consagrada por la LRU; además de que los procesos de mejora en la universidad difícilmente pueden imponerse desde organismos externos o sin contar con el compromiso de la propia institución (Ash, 1996; García, 1996; Woodward, 1993).

Con la progresiva extensión de las evaluaciones institucionales se observa un importante cambio de óptica, pasando a enfatizarse los fines sumativos sobre los formativos, según ilustra, por ejemplo, el seminario sobre indicadores de calidad celebrado en la Universidad de León el año pasado (Consejo de Universidades, 1999). Uno de los ejes básicos de las discusiones de dicho seminario fue la necesidad de contar con indicadores adecuados para informar de la calidad diferencial de las instituciones, al objeto de cubrir fines tales como orientar las elecciones libres de sus potenciales clientes, o justificar financiación desigual según la calidad constatada.

Este nuevo escenario evaluador se constituye de forma pareja a otros cambios evidentes en el sistema universitario español (Cabrera, 1999a; García *et al.* 1994; González, 1999):

- La estabilización de la matrícula que, junto a la creciente privatización, puede dar lugar a una preocupación desconocida hasta ahora para los responsables universitarios: desarrollar estrategias de mercado para garantizar su *clientela*.
- Una crítica más o menos virulenta a la estructura colegial de gobierno de la universidad, achacándole

múltiples defectos (responsabilidad diluida, despilfarro de recursos, clientelismo, incapacidad para desarrollar su misión,...), que podrían superarse con una transición, más o menos pautada, hacia modelos gerenciales de dirección, supuestamente capaces de responder con agilidad a los retos competitivos de la economía y la sociedad. Lo peor es que las últimas propuestas evaluadoras parecen ir en la línea de legitimar este tránsito por imperativo científico, bien eludiendo las realidades organizativas todavía existentes, bien construyendo un concepto de «ineficacia» producto fundamentalmente del modelo colegiado. Si ya es grave la confusión entre lo formal y lo real (probablemente las políticas universitarias reales son el efecto de diferentes procesos de secuestro de la colegialidad), más todavía lo es que la evaluación institucional se utilice, perversamente, como sustitución del necesario debate social y político que debe ser el ámbito legítimo de cualquier cambio organizativo de las universidades españolas.

En este marco emergente, la evaluación basada en indicadores aspira a jugar un importante papel siempre que se alcance su adecuado refinamiento metodológico, centrando así la atención más en los problemas de medición que en la justificación, explicación y consecuencias de lo que se mide. De esta forma, el propósito comparativo y administrativo deja en segundo plano el debate político y social —y el discurso educativo— sobre la calidad del trabajo universitario, que pasa a ser una cuestión asépticamente científica. El problema estriba en si la búsqueda de indicadores universalmente aplicables, impermeables a las metas y a las prácticas organizativas y profesionales propias de cada institución, corre el peligro de obviar justamente los

elementos distintivos básicos que dotan de sentido y significado al trabajo de cualquier comunidad universitaria. En el caso particular de los procesos docentes casi podría decirse que existe una relación inversamente proporcional entre medición y comprensión, ya que el desarrollo de indicadores solventes tiene como requisito la estandarización o normalización del objeto de medida, requisito que pocos especialistas están dispuestos a reconocerle a las actividades de enseñanza (De Miguel, 1999; Elton, 1993; García, 1996).

Por supuesto no se trata de negar la necesidad de conducir evaluaciones externas y con fines comparativos de las universidades, centros, titulaciones o departamentos que las constituyen (Báez, 1999b), aunque los riesgos de que esa sea la única evaluación son bien evidentes. Por ejemplo, los que se derivan de la existencia de organismos autónomos especializados en la evaluación, rompiendo la necesaria vinculación entre evaluadores y evaluados, o dependiendo, lisa y llanamente, de una orientación al negocio (si privados) o del poder político (si públicos). El asunto es más simple: ¿realmente pueden hacerse compatibles a corto plazo los fines formativos y sumativos de la evaluación? Es probable que los imperativos de validez interna del enfoque de indicadores, junto a sus exigencias de generalización y equiparabilidad en las condiciones de estudio, vayan en detrimento de las demandas de especificidad, participación, credibilidad, proximidad, tiempo y validez externa propios de la evaluación para la mejora.

PECULIARIDADES ORGANIZATIVAS DE LA DOCENCIA UNIVERSITARIA

Es impensable afrontar con cierta garantía de éxito la evaluación del trabajo universitario sin establecer alguna reflexión sobre el modelo de calidad que dará sentido a las conclusiones obtenidas al cabo de la misma. De lo contrario, nos arriesgamos a

considerar como incidentales los sofisticados mecanismos de control que existen en la institución universitaria (Báez, 1999a):

- La autocracia de los clanes departamentales, amparada en el poder experto y en la necesidad de preservar una autonomía sagrada, que da lugar al reparto de influencias entre coaliciones cambiantes y grupos de presión que compiten por recursos limitados.
- Las reivindicaciones estudiantiles y la cultura de la queja, que dan lugar a reacciones del profesorado que oscilan entre la irritación y el paternalismo.
- La responsabilidad diluida entre las unidades de gestión y los órganos de representación.
- El aparente poder omnímodo del docente sobre su asignatura, etc.

Estas y otras propiedades se dan en un sistema universitario mayoritariamente público, relativamente centralizado y masificado, además de insuficientemente atendido por el presupuesto público (tomando como referencia el gasto medio de la UE). Su gestión institucional sigue un modelo político basado en la democracia representativa, sobre el que se escuchan numerosas quejas de endogamia y clientelismo, lentitud y resistencia al cambio, ineficacia e ineficiencia. Además, y como factor muy determinante, tenemos que la relación contractual básica del profesorado es la funcionarización, a la cual se accede vinculándose a equipos de investigación cuyas prácticas y reglas organizativas tienen fuertes componentes tácitos e informales que, en ocasiones, contradicen los procedimientos formales y explícitos, y sus supuestos de racionalidad y eficiencia.

La teorización organizacional describe éstas y otras particularidades que distinguen a las instituciones educativas respecto de las organizaciones lucrativas (Báez, 1989; Bensimon, 1995; De Miguel, 1995; Weick, 1976): carácter abstracto o simbólico de las metas que persigue, divorcio entre fines y procedimientos, fragmentación

estructural, discrecionalidad de los empleados, tecnología débil, inercia en su funcionamiento, control difuso, resultados difíciles de medir, supervivencia garantizada con independencia de sus resultados, etc.

Sin embargo, la separación formal entre organizaciones lucrativas y no directamente lucrativas no es tan nítida como parece. En primer lugar, porque en los tiempos del *postfordismo*, la diversificación y las tecnologías informacionales, cada vez es más difícil establecer un modelo único de racionalidad organizativa en las llamadas organizaciones lucrativas. En segundo lugar, porque también la variabilidad interna en las organizaciones no lucrativas es enorme. Y, en tercer lugar, porque las teorías y políticas organizacionales para las organizaciones públicas se orientan a legitimar y establecer modelos adaptados a partir de los que se han mostrado exitosos en el ámbito privado. La introducción de las ideologías racionalizadoras del gasto público, los enfoques de la eficacia y la competitividad,... constituyen anclajes de primer orden para que este trasvase sea aceptado como razonable.

Pero además, existen, al menos, tres niveles de coincidencia esenciales entre organizaciones lucrativas y no directamente lucrativas, a saber: todo modelo organizacional lo es también de dominación y por tanto el marco en relación con el que se desarrollan las luchas de poder y por el poder; una cosa son los fines declarados por la organizaciones y otra lo que realmente hacen, y, en suma, los organigramas formales de funcionamiento nos dan poca información sustantiva acerca de las relaciones y prácticas organizativas.

A la hora de abordar el espacio que nos ocupa no es fácil encontrar un marco de análisis totalmente pertinente. Tiene su atractivo la concepción de «racionalidad limitada» de Perrow (1990), es decir los sistemas organizacionales están fundamentalmente al servicio de los intereses de los miembros que los componen, de sus concepciones,

estados de ánimo... Es sugerente, asimismo, el planteamiento de «organización anárquica» de Bell (1980), en parte producto de la falta de coordinación entre un entorno social cada vez más agitado e imprevisible y una estructura interna vagamente conectada, que promueve que la relación entre las metas, los miembros y la tecnología no es tan claramente funcional como pretenden las teorías convencionales de las organizaciones.

Ambos planteamientos constituyen enfoques interesantes, pero dicen poco de las prácticas organizativas concretas que llevan a la adopción de determinadas políticas, algo que sólo puede solventarse a través de la investigación empírica. Y es que, aún en el caso de que tratemos de sintetizar las motivaciones que orientan la actuación docente en una «perspectiva de diversidad de metas» que pueden entrar en conflicto entre sí, —tal como hace Ball (1989)—, no creemos que los «intereses ideológicos» (modelo de universidad, modelo de sociedad), los que atañen a la situación como trabajador asalariado (*creados*) y los «personales» (*yo como profesor*), agoten todas las motivaciones de un profesor universitario. Por ejemplo, no es desdeñable la mediación que en todas estas preocupaciones introduce la asunción del poder como experto y, desde luego, el reconocimiento social e institucional que le concede el monopolio del discurso elaborado, mecanismo que permite, entre otras cosas, justificar y legitimar cualquier tipo de actuación por más insostenible que sea.

Aún así, para intentar ordenar este maraña organizativa hemos propuesto pormenorizar varios niveles o unidades de análisis del trabajo universitario, en los cuales se observa una dialéctica permanente entre fuerzas desintegradoras (explicables desde los enfoques sociales y procesuales con la hipótesis de la débil interconexión) y elementos estructuradores (típicos de los modelos racionales, mediante conceptos como el de burocracia profesional) (Astley y Van de Ven, 1983; Báez, 1999a; Kushner, 1997):

- En el nivel de análisis individual nos encontramos con la fuerza disgregadora proveniente de la libertad de cátedra y la aspiración personal a la carrera académica, entendida como un derecho garantizado por la funcionarización. Esta *discrecionalidad* o autonomía casi total del profesor para interpretar el desempeño de su puesto, produce un inevitable celularismo en la organización docente.
- En el nivel de análisis grupal, la metáfora de la débil interconexión adopta la forma de la *colegialidad* (argumentación racional, negociación y consenso) para mantener en términos manejables la tensión entre fuerzas centrífugas (procedentes de la discrecionalidad) y centrípetas (lo que debe compartirse con los colegas para dotar de cierta integración estructural al trabajo universitario y para poder promocionarse). Cuando la colegialidad se revela ineficaz para gestionar esas tensiones (ya se deba a la aparición de nuevas funciones, al crecimiento del grupo, a la escasez de recursos, etc.), se recurre a mecanismos regulativos como la *jerarquización* académica, que neutraliza la fuerza de los argumentos en favor de los argumentos de la fuerza (antigüedad y rango académico, control sobre la carrera de los miembros más jóvenes, ...). Si no se mantiene un equilibrio razonable entre colegialidad y jerarquización nos encontraremos con efectos colaterales más o menos graves sobre la motivación y el clima de trabajo del grupo en cuestión.
- En el nivel de análisis intergrupual, la oposición entre disgregación y estructura adopta la forma de la *delegación* o reparto de influencias entre grupos que se coaligan de forma cambiante, oportunista y contingente,

con lo cual se logran equilibrios aceptables para gestionar el conflicto sin apelar al cuestionamiento radical de la distribución de los recursos o del poder, ni a reestructuraciones profundas de la institución, si bien a costa de condicionar la transparencia y la agilidad de la toma de decisiones.

- En el nivel de análisis organizacional, el determinismo racionalista de la burocracia formal (metas unívocas, planificación lógica, configuración jerárquica, prescripción permanente de reglas, división del trabajo, control centralizado, etc.), se da de bruces contra la alta cualificación de unos empleados que se sienten más comprometidos con su disciplina que con la institución. No hay que olvidar además, que ya Weber (1944) teorizó su tipo ideal de burocracia racional como el modo más eficaz de ejercer la dominación (y de generar los procesos de legitimación esenciales para su supervivencia) y que, consecuentemente, toda burocracia genera procesos de resistencia, en primer lugar, de los miembros sobre los que intenta ejercer el control. Para el caso concreto que nos ocupa, además, es aplicable la oposición entre «cultura burocrático-administrativa» y «cultura profesoral» (Viñao, 1997) y los conflictos esperables que le son propios. Ello no obsta para que, desde la «cultura profesoral», se utilice el recurso de atribuir a los males propios de la burocracia, la mayor parte de los problemas existentes en las prácticas en las que los profesores son actores privilegiados. Algo con lo que hay que contar cuando existe la tentación de imponer la evaluación como un mandato administrativo.

Un efecto habitual de estas situaciones es el de una autoridad difusa por toda la organización, la existencia de mecanismos

de control ritualizados y poco eficaces, o la tendencia habitual a reinterpretar las reglas y orientar estratégicamente el comportamiento para «jugar al sistema».

Éstas y otras razones que no es posible desarrollar totalmente aquí, hacen aconsejable el planteamiento de objetivos más realistas, modestos y viables que el de la evaluación masiva, realizada con indicadores cuantitativos, persiguiendo un afán comparativo inmediato entre titulaciones o universidades y vinculable de forma más o menos urgente a las decisiones presupuestarias.

ALGUNOS REQUISITOS BÁSICOS PARA LA EVALUACIÓN DEMOCRÁTICA DE LA DOCENCIA UNIVERSITARIA

Frente a la creciente tentación desacreditadora del modelo colegial de gestión universitaria, por su supuesta incapacidad para afrontar las graves disfunciones institucionales repetidamente señaladas, existe la interpretación alternativa de que el modelo democrático no ha fallado simplemente porque no ha llegado a implementarse. Esta afirmación se desprende tanto de la lectura del propio ordenamiento jurídico de las universidades, como de investigaciones y experiencias evaluadoras diversas (Aguilar *et al.*, 1994; Cabrera, 1999c; Grao y Apodaka, 1994; Peña, 1997):

- La desigual cuota de representación asignada en los órganos colegiados a los distintos sectores de la comunidad universitaria, privilegiando el poder del profesorado sobre el conjunto de la institución.
- La contradicción entre la denuncia de falta de transparencia en la gestión y los bajos índices de participación observada en los órganos representativos encargados de diseñar y controlar dicha gestión, no sólo una vez constituidos sino en los mismos procesos electorales exigidos para su conformación.

- La desconfianza generalizada hacia las motivaciones de las personas dispuestas a ostentar una representación institucional, junto a la consideración de que el ejercicio del poder está gravemente lastrado por el clientelismo y el autoritarismo, amén de ser escasamente sensible con el parecer y el sentir de la comunidad universitaria.
- La diferencia efectiva entre colegialidad legal y capacidad real en la toma de decisiones, claramente sesgada a favor del profesorado y, en el seno del mismo, siguiendo líneas de ascendencia jerárquica.
- La sensación de que con la participación, los diferentes sectores y especialmente el profesorado, pierden más de lo que ganan desde el punto de vista de sus intereses individuales cara a la investigación y la promoción. La participación es entendida frecuentemente como una distracción o una pérdida de tiempo, del mismo modo que el no participar es justificado discursivamente deslegitimando el modelo colegial.
- La resistencia individual y las dificultades institucionales para desarrollar procesos evaluadores colegiados, ágiles y con consecuencias visibles.

Como mínimo, existen una contradicción notable entre las quejas señaladas y las soluciones gerenciales propuestas para mejorar el gobierno universitario. Si un sistema participativo y basado en el control democrático parece escasamente transparente, ¿de donde procede la confianza en que un sistema burocrático de gestión será menos opaco, más racional y neutral a la vez que más sensible a los intereses generales? No es arriesgado pronosticar que la centralización directiva no sólo vaya en detrimento de la legitimidad y credibilidad de la toma de decisiones, sino que incluso refuerce algunos de los vicios propiciados por el deficitario ejercicio de la democracia universitaria.

Sin ninguna duda, la presión hacia la calidad en que nos hallamos inmersos, en la medida que cuestiona las prioridades políticas del gobierno universitario, está dando lugar a nuevos escenarios de discusión cuyo objetivo no puede ser otro que el de generar espacios de rendición de cuentas cada vez más amplios y legitimados para el escrutinio público, combinando evaluación interna y externa. Algunos principios de actuación podrían ser los siguientes:

- El análisis de la calidad docente debe situarse en el marco de los departamentos, centros y titulaciones, contextualizando la enseñanza allí donde se establecen sus características fundamentales y donde existe la legitimidad, la publicidad y el margen de maniobra suficiente para conducir evaluaciones con cierto potencial de éxito. Si el análisis se reduce exclusivamente a la evaluación del profesor, no es muy probable que los árboles nos dejen ver el bosque. Además, ello parece venir exigido por el proceso de socialización particularista de cualquier profesor universitario: el estatus docente (también el investigador), las concepciones y prácticas «normales» de la docencia, ... son aprendidas en el contexto inmediato y no en la universidad en general que, cotidianamente, no es más que una abstracción.
- Es necesario arbitrar mecanismos democráticos, ágiles y transparentes para asegurar que la autonomía del profesor entre las paredes de su clase se equilibre razonablemente con las previsiones y los acuerdos legitimados en los órganos colegiados. Si bien corresponde al profesor desarrollar todas aquellas iniciativas que considere oportunas, el papel de los consejos de departamento no puede ser el de la mera aquiescencia, legitimando proyectos docentes totalmente desconocidos.

- Si se garantizan los principios de *diferenciación y contextualización* sugeridos por Báez *et al.* (1996), de forma que se parta siempre de un análisis pormenorizado de las peculiaridades y condiciones de trabajo de cada profesor (formación, experiencia, número y tipo de asignaturas impartidas, cantidad de estudiantes bajo su responsabilidad, apoyo y medios disponibles, etc.), existen menos argumentos que oponer a la evaluación responsable del desempeño docente individual, sea mediante encuestas al alumnado o por cualquier otro procedimiento. Además, y pensando en escenarios conflictivos o en situaciones en las que se considera que no se salvaguarda la integridad del proceso, pueden proponerse otros mecanismos complementarios, más o menos *ad hoc*, como por ejemplo la constitución de comisiones de revisión por iguales (*peer-review*), en cuya composición puede tener una opinión decisiva el propio profesor implicado.
- Es necesario establecer foros específicos de reflexión y discusión sobre la calidad de la docencia que tengan un alcance intermedio entre la asignatura y la titulación, articulando formalmente las relaciones entre el profesor, el departamento y el centro. Debido a su complejidad y a su preferente orientación investigadora y administrativa, así como al escaso papel que en ellos tienen los estudiantes, los departamentos carecen de la visión integradora y multidisciplinar requerida para la evaluación de la docencia. Por otro lado, el aumento de funciones departamentales lo ha sido en detrimento de las competencias de los centros, que son los principales responsables de las titulaciones. Es probable que el ámbito ideal para

gestionar las especialidades o subespecializaciones propias de cada titulación, sea el departamento y las áreas de conocimiento que allí se integran. Sin embargo, es preciso establecer una vinculación más clara y apropiada de su conexión docente con sus unidades organizativas inmediatas: el aula y el centro.

LA FRAGILIDAD DE LA DOCENCIA COMO TAREA PROFESIONAL

Los analistas de la calidad universitaria suscriben que la identificación y la valoración del trabajo investigador cuenta con estrategias y procedimientos mucho más eficientes, y generalmente más aceptados, que los relativos al ejercicio de la enseñanza. Como ya se ha dicho, la asimetría existente entre los mecanismos y requerimientos para la remuneración de ambas actividades es un claro indicio de este estado de cosas. Mientras que la dedicación docente de los profesores funcionarios (quinquenios) suele ser reconocida mediante el simple trámite de su petición a la propia universidad, el afán investigador (sexenios) debe someterse al escrutinio externo de la agencia de evaluación establecida por el ministerio. El corolario es sencillo: todos somos buenos docentes; no todos somos buenos investigadores.

En comparación con la investigación, la acreditación profesional para el ejercicio de la docencia está muchos menos formalizada y regulada, hasta el punto de poder afirmarse que el modelo prevalente de formación del profesorado universitario es el del ensayo y error. No es un secreto que la preparación docente se adquiere por tanteo y aproximaciones sucesivas: inicialmente, imitando lo que se juzga valioso en la actuación de otros colegas (ya sean profesores considerados modélicos a la largo de la propia experiencia como estudiante, o compañeros cuyo prestigio les convierte en autoridades a las que uno desearía parecerse); posteriormente, seleccionando

aquellas estrategias que se revelan útiles en el transcurso del ejercicio profesional. De este modo, la actuación docente suele caracterizarse por la ausencia de una orientación analítica, según revela el hecho de que gran parte de esa práctica tiene fuertes propiedades tácitas, justificadas por sí mismas y producto de inercias, llegando a formularse de modo explícito sólo en situaciones de crisis (por ejemplo, ante una constatación directa de su ineficacia).

Mientras que en los niveles infantil, primario y secundario de la enseñanza se exige una cualificación pedagógica específica para acceder al ejercicio de la docencia, en el nivel universitario no existe ningún requisito de este tipo. Pero además, la condición de aprendiz de profesor universitario está presidida por la inestabilidad, los bajos salarios y la dependencia jerárquica, como media durante diez años. La dependencia le sitúa, como opción racional, ante la necesidad de ser continuista con sus mentores, quienes, finalmente, tienen la llave para su funcionarización. Normalmente, cuando se acerca el momento de optar a la condición de profesor estable, por propia iniciativa y sin contar apenas con infraestructura u organismo específico alguno que le asesore en estos engorrosos asuntos didácticos, el candidato utiliza las estrategias empleadas por aquellos que le han precedido con éxito en el intento. Paradójicamente, los integrantes de las comisiones de evaluación que juzgan esas oposiciones sí tienen (¿por el mero hecho de poseer la categoría que les permite formar parte de los tribunales?) las competencias adecuadas para analizar la trayectoria docente del candidato, exigiéndole que acredite el dominio de las habilidades necesarias para planificar, impartir y evaluar los contenidos académicos bajo su responsabilidad. Si el candidato ha elegido el modelo correcto para su memoria y ejercicio de oposición, ya puede formar parte de futuros tribunales que certificarán la competencia docente de otros candidatos. En todo caso, el peso específico de la docencia en la pro-

moción es comparativamente menor que el de la investigación. Generalmente es más decisiva la investigación y las publicaciones que lo que corresponde a la docencia, que, si acaso, cuenta en términos de años de servicio, donde la calidad se da por supuesta.

También por contraste con la investigación, el control de la docencia universitaria recae sobre unidades administrativas próximas, tales como los consejos de departamento o las juntas de centro. Estos órganos colegiados, propios de todos los centros y departamentos de la universidad e integrados en diferente proporción por alumnado, profesorado y personal de administración y servicios, tienen atribuida la responsabilidad de planificar y coordinar la enseñanza de sus titulaciones y especialidades. Para ello, organizan los planes de estudio, asignan el profesorado responsable de cada materia y ratifican el programa de las asignaturas que éste imparte. Particularmente relevantes son aquellos casos en los que, además, los centros se han dotado de comisiones específicas para la revisión de la docencia, integradas por los profesores y alumnos de un mismo curso, en las cuales se debate sobre las características de la enseñanza en su contexto más próximo e inmediato.

Llegados a este punto, cabría entonces señalar al menos dos aspectos críticos sobre la dimensión organizativa de la carrera docente universitaria, que deben añadirse a los ya realizados sobre su desarrollo individual (frágil, implícito y pre-supuesto).

Por un lado, el problema de la sospecha sobre la perversión endogámica que se atribuye al proceso de funcionarización del profesorado, dado que el departamento responsable de la plaza elige a dos de los cinco miembros de la comisión evaluadora. Tal vez suene simple, pero desde luego corresponde a las autoridades educativas en primer lugar, pero también a los propios tribunales, adoptar las iniciativas pertinentes para que eso deje de ser así.

Ciertamente este es un serio problema, sobre el que sucesivos gobiernos no han acertado a establecer el consenso mínimo necesario entre las partes implicadas. En todo caso, no parece que el factor proximidad-lejanía (geográfica, académica o cultural) sea, por sí sólo, suficientemente explicativo de nada. Sin olvidar que difícilmente podemos hablar de autonomía universitaria si las universidades no tienen una alta cuota de responsabilidad en la selección de su profesorado. Finalmente, el debate sobre la endogamia esconde un conflicto abierto por el poder entre las jerarquías funcionariales en el conjunto del Estado y las propias universidades, que se manifiesta paralelo al proceso de pérdida relativa del profesorado de las universidades centrales de la función histórica de vigilancia y tutelaje sobre las universidades periféricas, derivada de los cambios introducidos por la LRU.

Por otro lado, y como ya hemos señalado, los órganos de gobierno no siempre son capaces de ejercer un control efectivo de las labores docentes, limitándose a ratificar por asentimiento las propuestas formativas (objetivos, programas, materiales, sistemas de evaluación, etc.) elegidas por cada profesor bajo su exclusivo criterio personal. Y al decir que no son capaces, nos estamos refiriendo a una dimensión de práctica política de las universidades y no a impedimentos legales para hacerlo, por ejemplo a través de una inspección regular de servicios. En todo caso, ya sea por falta de conocimiento sobre las estrategias adecuadas o por el celularismo habitual de la actividad docente, por problemas de clientelismo o de inercia burocrática, por una incorrecta interpretación de la libertad de cátedra o por déficit democrático, no podemos negar que los procesos de planificación y control de la docencia son una asignatura pendiente en gran parte de la universidad.

La desigual situación evaluativa de la docencia y de la investigación probablemente está relacionada con la compleja naturaleza de la enseñanza, una actividad

que se resiste a una explicación científica única y universalmente válida (Cardelle, Sanz y Pollán, 1998; De Miguel, 1998; Elton, 1996). Esta resistencia se debe a diversos factores. Para empezar podríamos admitir que los procesos cognitivos o intelectuales responsables del aprendizaje no cuentan con una tradición de investigación científica comparable a la experimentada por otros fenómenos o problemas naturales. Además, tampoco está totalmente claro cómo establecer una relación directa entre los mecanismos del aprendizaje (comprensión, razonamiento, motivación, etc.), y las acciones formativas necesarias para estimular el desarrollo de ese aprendizaje. Pero no sólo hemos de establecer una sintonía perfecta entre el trabajo del estudiante y el del profesor, es que, además, tenemos que atender a las condiciones administrativas y organizativas sin las cuales no puede desarrollarse adecuadamente el proceso de formación: políticas de acceso e igualdad de oportunidades; dotaciones y equipamientos; recursos profesionales; planificación y coordinación de la enseñanza, etc.

A todo esto, no debemos olvidar que la explicación científico-técnica no agotaría el debate sobre la calidad de la enseñanza, ya que aún nos resta tratar el papel radical que los propósitos, las metas y los valores educativos tienen a la hora de definir qué entendemos por excelencia docente. Es más, probablemente muchas veces las auténticas explicaciones de la problemática educativa se esconden tanto en los consensos apresurados sobre estos asuntos éticos e ideológicos, como en las condiciones sociales y materiales que rodean a la enseñanza, aspectos todos sobre los cuales el profesorado sólo tiene un control muy parcial.

Sin embargo, no creemos que haya que lamentarse por la inexistencia de una tecnología educativa lo suficientemente potente como para normalizar o estandarizar el trabajo de un profesor. Dadas las características peculiares del trabajo docente,

especialmente en la universidad, no parece siquiera que ello sea posible, pese a la bibliografía sobre la «proletarización» del profesorado (Cabrera y Jiménez, 1994), mediante la introducción de tecnologías en la enseñanza como el llamado «modelo tecnocrático», un cajón de sastre que no acaba de ser llenado. En cualquier caso, tampoco parece deseable disponer de esa tecnología si ayuda a desarrollar unas relaciones docentes con mayor parcelación, estandarización, rutinización del trabajo y, paralelamente, el aumento de la dependencia del profesorado del poder experto en este ámbito. Lo más razonable es intentar aplicar a su estudio algunas de las aportaciones que la investigación educativa está utilizando con cierto éxito en el campo de la evaluación y mejora de la enseñanza (Brown, 1993; Elton, 1993; Gregory, 1996; Hounsell, 1996; Saunders y Saunders, 1993).

Tampoco parece defendible limitarse a la queja sobre la escasez de medios y recursos, presentándolos como excusa para negarse a la evaluación. Entre otras cosas porque las condiciones de trabajo han mejorado espectacularmente en los últimos años, si bien en términos comparativos con nuestros socios europeos seguimos perdiendo en dos indicadores de calidad básicos e indiscutibles: en gasto medio en educación superior por alumno y en retraso y abandono del estudiantado universitario.

EL ESTUDIANTE NO ES UN CLIENTE

Las encuestas de opinión de los estudiantes se vienen utilizando de forma generalizada y rutinaria como mecanismo de control –en muchos casos incluso como procedimiento único– de la calidad del trabajo docente, habida cuenta de sus virtudes: racionalidad teórica, fiabilidad, viabilidad metodológica, economía del proceso, etc. Este enfoque se populariza en los EE UU a partir de los años setenta con las investigaciones realizadas desde el paradigma proceso-producto, cuya defini-

ción de la actividad docente ha evolucionado de forma escasamente traumática con los modelos cognitivos posteriores (Struthers y Perry, 1993; Cardelle, Sanz y Pollán, 1998). Sus manifestaciones más actuales parecen contar con un aval cuasi definitivo (Braskamp y Ory, 1994), que justifica sobradamente su progresiva entrada en las universidades europeas a lo largo de los años ochenta (Husbands y Fosh, 1993).

Si bien no cuestionamos el valor de esa tradición de estudio, lo que nos parece más que discutible es la utilización exclusiva de los cuestionarios al alumnado para establecer la calidad de la docencia, sobre todo como procedimiento revitalizado por el principio de satisfacción del cliente bajo el paraguas del enfoque de la calidad total (*Total quality management, TQM*; Williams, 1993). Desde esta posición viene a sostenerse que la principal razón de ser del servicio universitario es la de satisfacer las necesidades formativas y las expectativas profesionales de su principal consumidor o cliente: el alumno. Y ello por una razón básica: es el que invierte su tiempo, su dinero y su esfuerzo, eligiendo entre los diversos proveedores del servicio. Esta justificación se complementa no sólo con la idea explícita de que cada institución universitaria debe garantizar su supervivencia ofreciendo servicios de calidad, sino con el imperativo moral de excelencia exigible al profesorado universitario en tanto que miembro de un colectivo profesional solvente y prestigioso (Elton, 1993; Woodward, 1993).

A nuestro juicio, el enfoque de satisfacción del cliente adolece de serias limitaciones que lo invalidan como soporte riguroso de una propuesta de evaluación democrática. La objeción principal tiene que ver con algunas propiedades intrínsecas del proceso de enseñanza-aprendizaje que lo hacen difícilmente compatible con las transacciones comerciales habituales, a la que se unen debilidades relativas a los supuestos de racionalidad, responsabilidad, accesibilidad y equidad que debe garantizar

la enseñanza pública. Particularmente, las insuficiencias de la analogía estudiante-cliente pueden organizarse en torno al siguiente núcleo analítico: el cliente entendido como eslabón fundamental de la sociedad de consumo y el estudiante entendido como alguien que realiza una compleja actividad simbólica.

Sobre el problema del mercado, existen críticas devastadoras que señalan el simplismo y la alienación ideológica implícitos en la consideración del alumno como un mero cliente educativo. Así por ejemplo, Bensimon (1995) observa que la definición de calidad depende de valores e intereses diferencialmente asumidos por cada cliente. En el caso de la enseñanza, no podemos dejar de considerar que las motivaciones y los estilos de aprendizaje del estudiantado asumen formas muy distintas, incluso contradictorias, de manera que la actuación docente que a un estudiante con una orientación significativa y profunda le parece muy valiosa, puede generar rechazo en los estudiantes con orientaciones superficiales o pragmáticas (Brown, 1993; González, 1996; Sheppard y Gilbert, 1991).

Por otro lado, Bensimon plantea que el cliente último de la universidad, más que el alumno o su familia, sería el empresario que opera en el mercado estableciendo y financiando selectivamente las ofertas y perfiles formativos que debe cubrir la política universitaria. Pero ello es difícilmente aplicable en la realidad educativa española, donde la universidad cumple funciones mucho más decisivas, materiales y simbólicas, desde el punto de vista social, cultural y político, que la simple preparación para el trabajo. Además esta perspectiva adolece de graves limitaciones: por una parte, la idea de que el mercado de trabajo sanciona el producto cualitativo de la universidad olvida que la evolución del mercado está atada a los avatares de la economía, que las necesidades de formación pueden ser diversas dentro de una misma titulación y, en definitiva, que la

contratación privada es escasamente meritocrática y se rige por criterios privativos, que, muchas veces, tienen poco que ver con la formación académica. Por otro lado, en España ni siquiera el alumnado paga la universidad, sino que es principalmente financiada con fondos públicos. Dicho lo cual, ¿por qué las administraciones van a delegar la capacidad para decidir sobre la calidad de la docencia exclusivamente en los consumidores directos de la enseñanza, pero que técnicamente tampoco la compran?

Para abundar en esta misma línea, además, la capacidad de elección está básicamente determinada por la información disponible y el poder adquisitivo del consumidor potencial. Si no se garantizan esos dos elementos cruciales, es imposible completar una descripción moralmente defendible del concepto de calidad total. Luego está el marketing y la publicidad como potentes procesos para construir visiones y crear necesidades por parte de las organizaciones y corporaciones empresariales y los medios de comunicación, que permiten legitimar concepciones de calidad al margen de realidades contrastadas y, en ocasiones, en contra de la opinión de sus clientes. Ocurre así que la «elección racional del cliente» exige analizar, como mínimo, el proceso de construcción de racionalidad desde el que hace la elección. Amén de un amplio corolario de perversiones habitualmente observadas en la sociedad de mercado: la existencia de productos deleznable o perversos muy populares porque producen mucha satisfacción, lo cual no sólo no obsta sino que aumenta su rentabilidad. En el caso de la enseñanza, podemos encontrar estudiantes satisfechos con sistemas formativos mediocres y estudiantes insatisfechos con sistemas educativos excelentes. En todo caso, constituye una perversión considerar que el objetivo de la enseñanza es satisfacer al alumno y no, por ejemplo, que se forme (Peña, 1997).

No es probable, sin embargo, que ni los más ortodoxos proponentes del enfo-

que TQM en educación pretendan llevar la metáfora cliente-mercado hasta sus últimas consecuencias. Porque qué decir ante estas cuestiones básicas: ¿cómo explicarían que los estudios más selectivos académicamente son los que producen menos egresados?, o ¿por qué no puede garantizarse una relación directa e inmediata entre la titulación universitaria y el acceso al empleo? (Neave, 1995). Por otro lado, ¿cómo podrían entender, todavía, la existencia de estudios, especialidades o líneas de investigación carentes de rentabilidad inmediata, no ya en términos económicos sino incluso en dividendos de imagen o prestigio social? Por supuesto, un tema subyacente aquí, al menos en España, es el de la confusión entre enseñanza universitaria y formación superior (García, 1996).

Pero la universidad no es un motor básico de la sociedad únicamente por la contribución que realiza al sistema productivo, formando líderes y cuadros técnicos cualificados para las empresas. Además de su servicio a la división técnica del trabajo (que combina la doble dimensión de cualificación y legitimación), presta uno fundamental a la división social, concretamente desde la perspectiva de la división entre trabajo manual y trabajo intelectual. En consecuencia sería necesario igualmente, reflexionar sobre el delicado asunto de los valores morales que deben promoverse entre esos intelectuales y profesionales competentes, capaces no sólo de ser gobernados sino también de gobernar (Giroux, 1997). Frente a lo dicho, la TQM parte del principio de que debe trabajarse para conseguir la satisfacción del cliente, pero desde una posición de dependencia intelectual y moral. Con todo, son necesarios todavía algunos comentarios y cuestiones, que pueden constituir límites a la aplicación sin más de este «enfoque revolucionario» a la construcción del concepto de calidad docente en nuestras universidades:

- Aún teniendo distrito único y garantizando la movilidad y accesibilidad

del alumnado, ¿es realmente mayor la capacidad de elegir que tiene el alumno o la potestad de seleccionar que tiene la universidad? (Croissant, 1989).

- El estudiante admitido en la universidad no adquiere un título, entendido como un producto relativamente acabado, simple, unitario y listo para su uso inmediato. Más bien lo que hace es optar a la oportunidad de formarse, para lo cual se le exige una interacción muy compleja, muy prolongada y muy significativa con una amalgama heterogénea, y relativamente indivisible, de artículos académicos o productos simbólicos. Además, sólo una parte de esos productos son realmente elegidos a discreción, dado que tanto el marco de la oferta como el conocimiento previo disponible sobre la misma, suelen ser limitados.
- ¿Qué decir del contexto de la compra y del *consumo* del proceso formativo? Como mínimo que los mecanismos formales de participación en la universidad pública (juntas de centro, consejos de departamento, comisiones docentes, etc.) están lastrados por enormes dificultades de estructura y funcionamiento (procesos de elección y constitución, solapamientos entre el ritmo académico y los plazos políticos, ...), que dan lugar a una participación más simbólica o vicaria que real. Para comprobarlo basta con analizar los porcentajes de participación del alumnado en los procesos electorales propios, o pedirles que nos relaten qué experiencias relevantes de participación informada han tenido en la toma de decisiones universitarias importantes. Sin embargo, las posibilidades de control y participación por parte de los «consumidores» están ahí, lo que no debe ser olvidado, dado que la

práctica política de las universidades se sustenta en la idea de democracia colegiada y de la toma de decisiones por parte de la «comunidad universitaria». Si es verdad que el gobierno de los centros de enseñanza en general y de las universidades en particular se rigen por el principio de la democracia participativa (como extensión de la democracia política), aún cuando supuestamente conduzcan sus actuaciones orientadas a la formación para el mundo del trabajo (que es todo menos democrático), también podría serlo que se arrastraran las carencias democráticas mismas.

- Conectando con lo señalado anteriormente sobre la vinculación funcional del profesorado y la estructura burocrática de la universidad, y en el caso de insatisfacción recurrente del estudiantado, podríamos simplemente interrogarnos sobre el margen de maniobra real de que disponen los gestores para intervenir de forma inmediata y operativa sobre los elementos responsables de esa insatisfacción. El despido masivo hoy por hoy es una práctica marginal, observada sólo en alguna universidad privada.
- Finalmente muchas de las insatisfacciones del alumnado devienen de la interiorización de una ideología, producto de un proceso sistemático de socialización en toda la escolaridad, que establece una relación directa, obviamente irreal, entre competitividad, triunfo educativo individual y buenos, interesantes y bien pagados trabajos. La crisis de esa ideología comienza a hacerse patente y a influir en la vida universitaria, a quien se le culpa de que esa relación no se cumpla en términos individuales. Dicho de otro modo, la teorizada relación entre inversión privada (aunque subsidiariamente

la haga en buena medida el Estado), credenciales educativas superiores, mayor productividad, más salario, realizada desde el capital humano y durante bastante tiempo apoyada por el sentido común y, todavía, por el liderazgo social, es puesta en entredicho al final del proceso de formación. Peor aún, se culpa del problema a la universidad —malos profesores, pocas prácticas...— y no se dirige la atención al mundo del trabajo o al carácter idealizado de las creencias acerca de cómo funciona la realidad.

Para finalizar decir que la relativa ilusión de elección de estudios por parte del estudiantado se complementa con su pretensión de participación en la evaluación mediante los cuestionarios de satisfacción con la enseñanza en el aula. Ello se debe a que tales cuestionarios, por la posición que ocupa el alumno y por exigencias de economía y viabilidad, se refieren a elementos relativamente marginales de la enseñanza, que no aspiran a reflexionar sobre el núcleo organizativo y técnico en el que se establecen sus características básicas: definición del perfil formativo, planificación y distribución de las materias, diseño de las prácticas, estrategias de evaluación, distribución de recursos, etc. Por supuesto, el enfoque TQM no considera que el estudiantado tenga mucho que decir sobre los procesos de planificación y gestión de la universidad, cuyas propiedades estructurales configuran y determinan desde su raíz las opciones docentes representadas por los profesores: carácter simbólico y ambigüedad de sus fines, sutileza y opacidad de los procedimientos de información y decisión, inercia burocrática, escasez de recursos, etc.

Así pues, debemos admitir que se corre el riesgo de reducir al estudiante a la posición de cliente cautivo en una autocracia benevolente (Wallin y Berg, 1982). Además, está por demostrar que los cues-

tionarios masivos al alumnado –solicitando su opinión sobre un pequeño eslabón del proceso formativo, probablemente el más visible pero desde luego no el más importante– se traduzcan en mejoras significativas y generalizadas de la calidad de la docencia. Ni debe olvidarse, por otro lado, que si bien los factores de desempeño docente recurrentes en esos cuestionarios poseen consistencia interna, estabilidad y validez de constructo, mantienen relaciones más bien frágiles con el aprendizaje (Gibbs, 1996; Stringer y Finlay, 1993).

UN APUNTE SOBRE EL MÉTODO

Ciertamente son muchos los retos que venimos estableciendo para conducir evaluaciones solventes de la docencia universitaria: justificaciones rigurosas que legitimen su desarrollo, requisitos políticos e institucionales que garanticen su viabilidad y alcance práctico, desafíos conceptuales para definir el contenido mismo de la evaluación, dificultades para ubicar adecuadamente la posición del estudiantado,... Por supuesto la metodología no puede quedar al margen de esa reflexión, ya que constituye el elemento aglutinador de todos los anteriores, al establecer las condiciones directas e inmediatas bajo las cuales opera el proceso evaluador.

Para situar la cuestión metodológica, es necesario rescatar lo esencial de nuestra perspectiva en este trabajo:

- La posición que defendemos, aunque indudablemente enlaza con dimensiones ideológicas y morales, está, no obstante, fundada en una orientación de política concreta: los resultados de la evaluación sólo son fiables y útiles prácticamente en la medida en que su producción esté participada por los sujetos evaluados. Se trata de gestar el convencimiento a través de la implicación y evitar la sospecha sobre la evaluación como mecanismo exclusiva-

mente de control impuesto y al servicio de fines ajenos.

- La evaluación así entendida sólo puede desarrollarse, consecuentemente, sobre la asunción por parte de la comunidad universitaria de una noción de calidad clara, precisa, realista, construida y, al cabo, compartida por todos los agentes y sectores universitarios.
- Ello exige procesos sistemáticos de negociación también con los responsables políticos y lo representantes sociales fuera de la universidad.
- Finalmente, el objetivo es establecer el modelo de calidad así alcanzado, a cuyo servicio debe estar la evaluación. Una y otra deben ser valoradas y probablemente revisadas cada cierto tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, A. y OTROS: Resistencias institucionales a la formación como docente del profesorado universitario. *Actas del II Congreso sobre reforma de planes de estudio y calidad universitaria*. Universidad de Cádiz, 1994, pp. 125-128.
- ASH, E. A.: Assurance of teaching quality: top-down and/or bottom-up strategy. En Aylett, R. y Gregory, K. (Eds.): *Evaluating teacher quality in higher education*. Londres, Falmer Press, 1996, pp. 14-20.
- ASTLEY, W. G. ; VAN DE VEN, A. H.: «Central perspectives and debates in organization theory», en *Administrative Science Quarterly*, 28 (1983), pp. 245-73.
- BÁEZ, B.: Diseño instruccional en la enseñanza universitaria: una perspectiva organizacional. En P. HERNÁNDEZ (Comp.): *Diseñar y enseñar: teoría y técnica de la programación y del proyecto docente*. Madrid, Narcea, 1989, pp. 327-342.

- «¿Es posible una gestión participativa de calidad? Notas para el debate sobre calidad y evaluación en la Universidad», en *Témpora*, 2 (1999a), pp. 41-60.
- «Reconocer y mejorar el trabajo universitario», en *Revista de la Universidad de La Laguna*, IV (1999b), pp. 1-4.
- BÁEZ, B.; PEÑATE, W.; GUARRO, A.; MIRÓ, M.; PÉREZ, F.; SAN LUIS, C.: *Evaluación y mejora de la calidad docente en la Universidad de La Laguna. Una propuesta de actuación*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna y Dirección General de Universidades del Gobierno de Canarias, 1996.
- BALL, S. J.: *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona, Paidós/MEC, 1989.
- BELL, L. A.: «The school as an organization: a re-appraisal», en *British Journal of Sociology of Education*, 1 (2) (1980), pp. 183-192.
- BENSIMON, E. M.: «Total quality management in the academy: a rebellious reading», en *Harvard Educational Review*, 65 (4) (1995), pp. 593-611.
- BRASKAMP, L.; ORY, J.: *Assessing faculty work*. San Francisco, Jossey-Bass, 1994.
- BROWN, G.: Effective teaching. En Ellis, R. (Ed.): *Quality assurance for university teaching*. Buckingham, Open University Press; 1993, pp.211-232.
- CABRERA, B.: Evaluación institucional en España. *Ponencia presentada en la Conferencia de Sociología de la Educación*. Murcia, 1999a.
- *Estudio sociológico de la Universidad de La Laguna*. Dirección General de Universidades e Investigación del Gobierno de Canarias, 1999b.
- «La democracia universitaria bajo sospecha. El caso de la Universidad de La Laguna», en *Témpora*, 2 (1999c), pp. 15-39.
- CABRERA, B.; JIMÉNEZ, M.: «Los enseñantes en la sociedad. Acerca del análisis sociológico del profesorado», en *Investigación en la Escuela*, 22 (1994), pp. 34-47.
- CARDELLE, M.; SANZ, M. L.; POLLÁN, M.: «¿Puede la psicología contribuir a la mejora de la docencia universitaria?», en *Papeles del Psicólogo*, 71 (1998), pp. 48-75.
- CASTELLS, M.: Los sistemas de evaluación de la calidad de las universidades. En *Hacia una clasificación de las universidades según criterios de calidad*. Madrid, MEC y Fundación Universidad-Empresa, 1989, pp. 61-69.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES: *Seminario: Indicadores en la universidad*. Universidad de León, PNECU, junio, 1999.
- CROISSANDEAU, J. M.: La experiencia francesa. En *Hacia una clasificación de las universidades según criterios de calidad*. Madrid, MEC y Fundación Universidad-Empresa, 1989, pp. 52-58; pp.113-123.
- DE MIGUEL, M.: «Autorregulación y toma de decisiones en instituciones universitarias», en *Revista de Educación*, 308 (1995), pp. 63-80.
- «La evaluación del profesorado universitario. Criterios y propuestas para mejorar la función docente», en *Revista de Educación*, 315 (1998), pp. 67-83.
- La evaluación de la enseñanza. Propuesta de indicadores para las titulaciones. *Seminario: Indicadores en la universidad*. Universidad de León, PNECU. Junio, 1999.
- ELTON, L.: University teaching: a professional model for quality. En ELLIS, R. (Ed.): *Quality assurance for university teaching*. Buckingham, Open University Press, 1993, pp.133-146.
- Criteria for teaching competence and teaching excellence in higher education. En Aylett, R. y Gregory, K. (Eds.): *Evaluating teacher quality in higher education*. Londres, Falmer Press, 1996, pp. 33-41.
- FRAENKEL, P.: La experiencia de Estados Unidos. En *Hacia una clasificación de las universidades según criterios de calidad*. Madrid, MEC y Fundación Universidad-Empresa, 1989, pp. 27-40.

- GARCÍA, A.: Evaluación y calidad de la enseñanza. Evaluación de qué o calidad para quién. En TEJEDOR, F. y RODRÍGUEZ, J. L. (Eds.): *Evaluación educativa, II. Evaluación institucional*. Salamanca, Universidad de Salamanca, IUCE, 1996, pp. 55-65.
- GARCÍA, P.; MORA, G.; RODRÍGUEZ, S.; PÉREZ, J.: El programa experimental de evaluación de la calidad de las universidades públicas españolas. *Actas del II Congreso sobre reforma de planes de estudio y calidad universitaria*. Universidad de Cádiz, 1994, pp. 217-229.
- GIBBS, G.: Promoting excellent teachers at Oxford Brookes University: from profiles to peer review in ten years. En AYLETT, R. y GREGORY, K. (Eds.): *Evaluating teacher quality in higher education*. Londres, Falmer Press, 1996, pp. 42-66.
- GIROUX, H.: «Intelectuales públicos y la crisis de la enseñanza superior», en *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 29 (1997), pp. 77-87.
- GONZÁLEZ, M. J.: *La universidad del siglo XXI*. Madrid, Círculo de Empresarios, 1999.
- GONZÁLEZ, R. y OTROS: Una aproximación al estudio de la docencia de calidad: el buen docente universitario. En TEJEDOR, F. y RODRÍGUEZ, J. L. (Eds.): *Evaluación educativa, II. Evaluación institucional*. Salamanca, Universidad de Salamanca, IUCE, 1996, pp. 159-171.
- GREGORY, K.: The evaluation of the teaching individual academics in higher education: progress towards a construct. En AYLETT, R. y GREGORY, K. (Eds.): *Evaluating teacher quality in higher education*. Londres, Falmer Press, 1996, pp. 1-13.
- GRAO, J.; APODAKA, P.: Evaluación institucional de la UPV/EHU: valoración y prospectiva. *Actas del II Congreso sobre reforma de planes de estudio y calidad universitaria*. Universidad de Cádiz, 1994, pp. 201-206.
- HOUNSELL, D.: Documenting and assessing teaching excellence. En AYLETT, R. y GREGORY, K. (Eds.): *Evaluating teacher quality in higher education*. Londres, Falmer Press, 1993, pp. 72-76.
- HUSBANDS, C. T.; FOSH, P.: «Students' evaluating of teaching in higher education: experiences from european countries and some implications of the practice», en *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 18 (1993), pp. 95-114.
- KUSHNER, M.: The metaevaluation of University Almería's evaluation plan. En J. FERNÁNDEZ y S. FERNÁNDEZ (Eds.): *Evaluación institucional de las universidades*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería, 1997, pp. 113-128.
- MARAÑÓN, L.: Posibilidades y consecuencias de una ordenación de universidades en España. En *Hacia una clasificación de las universidades según criterios de calidad*. Madrid, MEC y Fundación Universidad-Empresa, 1989, pp. 139-145.
- MARSH, H. W.; ROCHE, L. A.: «The use of student evaluation of university teaching in different settings: the applicability paradigm», en *Australian Journal of Education*, 36 (1992), pp. 278-300.
- MARTÍN, R.: Posibilidades y consecuencias de una ordenación de universidades en España. En *Hacia una clasificación de las universidades según criterios de calidad*. Madrid, MEC y Fundación Universidad-Empresa, 1989, pp. 129-33.
- MOWDAY, R. T.; PORTER, L. W.; STEERS, R. M.: *Employee-organization linkages*. Nueva York, Wiley, 1982.
- NEAVE, G.: «La política de calidad. Evolución en la enseñanza superior en Europa occidental», en *Revista de Educación*, 308 (1995), pp. 7-29.
- PEÑA, D.: «La mejora de la calidad en la educación». Documento de trabajo 97-09. Departamento de Estadística y Econometría. Universidad Carlos III de Madrid, 1997.
- PERROW, Ch.: *Sociología de las organizaciones*. Madrid, McGraw-Hill, 1991.
- RODRÍGUEZ, S.: Panorama actual de la evaluación de la calidad en los sistemas

- universitarios europeos. *Actas del II Congreso sobre reforma de planes de estudio y calidad universitaria*. Universidad de Cádiz, 1994, pp. 129-133.
- SAUNDERS, C.; SAUNDERS, E.: Expert teachers perceptions of university teaching: the identification of teaching skills. En ELLIS, R. (Ed.): *Quality assurance for university teaching*. Buckingham, Open University Press, 1993, pp.179-193.
- SHEPPARD, C. ; GILBERT, J.: «Course design, teaching method and student epistemology», en *Higher Education*, 22 (1991), pp. 229-249.
- STARAPOLI, A.: La experiencia francesa. En *Hacia una clasificación de las universidades según criterios de calidad*. Madrid, MEC y Fundación Universidad-Empresa, 1989, pp. 41-51 y pp. 109-112.
- STRINGER, M.; FINLAY, C.: Assuring quality through student evaluation. En ELLIS, R. (Ed.): *Quality assurance for university teaching*. Buckingham, Open University Press, 1993, pp. 92-112.
- STRUTHERS, C. W.; PERRY, R. P.: «Effective teaching in the college classrooms: current perspectives and future directions», en *Revista Española de Pedagogía*, LI (1993), pp. 5-26.
- TEICHLER, U. ; KHEM, B. M.: «Hacia un nuevo entendimiento de las relaciones entre enseñanza superior y empleo», en *Revista de Educación*, 308 (1995), pp. 81-102.
- VIÑAO, A.: «Las instituciones y culturas escolares en su perspectiva socio- histórica: tradiciones y cambios», en FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (Ed.): *Sociología de las instituciones de educación secundaria*. Barcelona, ICE- Horsori, 1997, pp. 14- 25.
- WALLIN, E. ; BERG, G.: «The school as an organization», en *Journal of Curriculum Studies*, 14 (3) (1982), pp. 277-285.
- WEBER, M.: *Economía y sociedad*. México, FCE, 1994.
- WEICK, K. E.: «Educational organizations as loosely coupled systems», en *Administrative Science Quarterly*, 21 (1976), pp. 1-19.
- WHITTY, G.; POWER, S. ; HALPIN, D.: *La escuela, el estado y el mercado*. Madrid, Morata, 1999.
- WILLIAMS, G.: «Total quality management in higher education: panacea or placebo?», en *Higher Education*, 25 (1993), pp. 229-237.
- WOODWARD, R.: Institutional research and quality assurance. En ELLIS, R. (Ed.): *Quality assurance for university teaching*. Buckingham, Open University Press, 1993, pp.113-132.