



## LA EVALUACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE ESPAÑA

JOSÉ MARÍA DE LUXÁN MELÉNDEZ (\*)

La segunda mitad del siglo XX es un período de profundos cambios sociales, económicos y políticos que, se ha repetido, puede identificarse por el tránsito del Estado Liberal al Estado Social. Tras la universalización de los derechos civiles y políticos, el Estado de Bienestar persigue garantizar los derechos sociales de los ciudadanos, mientras que en términos económicos supone la externalización de los costes sociales.

Las políticas públicas no pueden exigir a los individuos «ser justos y benéficos» como propugnaba en 1812 el programa gaditano; por el contrario, son los poderes públicos, impone la Constitución en 1978, los que están obligados a «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas» y, aun más,

requiere que remuevan «los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud».

En un contexto de explosión y luego de crisis del Estado de bienestar, las políticas universitarias, agotado el impulso expansivo, huérfanas de un paradigma totalizador, están envueltas en un amplio debate<sup>1</sup> sobre las funciones y objetivos de la enseñanza superior, que recoge una preocupación en la que confluyen orientaciones políticas diversas y ámbitos científicos<sup>2</sup> plurales.

El *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo* en la Educación Superior de la UNESCO, el *Informe sobre la financiación de la universidad* del Consejo de Universidades de España, el acuerdo de la Unión Europea sobre la Sociedad del Conocimiento y *El análisis del panorama educativo*<sup>3</sup> de la OCDE son algunos ejem-

(\*) Vicesecretario de Estudios del Consejo de Universidades.

(1) En los últimos años se ha multiplicado en España las publicaciones y foros de debate sobre el futuro de la universidad. Por mi parte también he contribuido con la edición de *Política y Reforma Universitaria*. Barcelona, CEDECS, 1998.

(2) Puede verse Rothblatt, S. y Wittrock (compiladores) *La Universidad europea y americana desde 1800. Las tres transformaciones de la Universidad*. Barcelona, Pomares, 1996 o el Volumen XXII, n. 1, 1997 de *Enseignement Supérieur en Europe* del CEPES sobre Enseignement et recherche: quel équilibre pour les universités du vingt et unième siècle y en general puede consultarse la revista *Gestion de l'Enseignement Supérieur* que dirigeada por el profesor Kogan publica la OCDE.

(3) Junto a ellos *vid.* también:

Unión Europea IRDAC; *La insuficiencia de las cualificaciones en Europa*. Comunidad Europea, 1991.

Unión Europea; *Memorandum sobre la Enseñanza Superior en la Comunidad Europea*. Comunidad Europea, 1991.

Unión Europea; *Crecimiento, competitividad y empleo. Libro blanco de la Comisión*. Comunidad Europea, 1991.

plos relevantes de la amplitud de esta cuestión que puede encuadrarse en un debate más amplio sobre el desarrollo económico y la función del Estado social.

El papel del Estado pero, sobre todo, la orientación de la acción de los poderes públicos, justifica una controversia que, en el dominio político, todavía oscila en un terreno recurrente <sup>4</sup> sobre el tamaño del sector público o en una confrontación, a mi modo de ver imposible entre la sociedad y el Estado. En el campo de las ciencias sociales puede inscribirse en el ámbito del análisis <sup>5</sup> de las políticas públicas.

Racionalismo y empirismo todavía enmarcan los límites de las distintas opciones; unas veces se reclama una visión global, capaz de integrar todos los problemas en el grial de la calidad. Y otras se percibe en la diversidad, en la pluralidad de soluciones *ad hoc*, la respuesta a una demanda compleja que requiere instituciones educativas capaces de adaptarse de forma dinámica a necesidades y expectativas cambiantes.

El programa de acción que la Constitución puso en marcha tiene un balance <sup>6</sup> sin duda especialmente positivo, Gomà y Su-

birats subrayan «que los veinte años transcurridos desde las primeras elecciones democráticas en España han transformado el país de forma sustancial. Se ha doblado el gasto público en relación con el PIB. Las Comunidades autónomas han pasado de existir a controlar más de una cuarta parte de ese gasto público [...] El ingreso de España en la CEE [...] han acabado con siglos de aislamiento y han situado al país en el imparable proceso de globalización.»

Se trata de tres aspectos centrales del programa constitucional cuyo éxito ha supuesto una profunda transformación de los objetivos y de la organización del Estado. La repercusión en las funciones y en la estructura de las administraciones públicas es si cabe aún mayor. Elementos que configuran otras tantas políticas públicas a las que necesariamente y para comprender la profunda reforma administrativa que inicia la Constitución, hay que añadir las consecuencias que la consolidación del régimen representativo y la garantía de los derechos civiles y políticos tienen también en la actuación de las administraciones públicas.

Unión Europea; *Por una Europa del Conocimiento*. Bruselas 12.11.1997 COM (97) 563 final.

Consejo de Universidades; *Informe sobre la Financiación de la Universidad en Universidades*, n. VI, MEC, 1995.

UNESCO; *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*. UNESCO, 1995.

OCDE; Centro para la Investigación e innovación en la enseñanza. *Análisis del Panorama Educativo 1997*. OCDE, 1997.

(4) Por señalar un último ejemplo, la revista *Temas* dedica en su número de marzo de 1998 un amplio espacio a discutir «¿Cuál es el papel del Estado en las nuevas sociedades sometidas a procesos de globalización económica, descentralización política y autoorganización social?».

(5) Sobre todo desde la década de 1970, primero en los Estados Unidos y luego en Europa, se desarrolla en el campo de la Ciencia Política un enfoque metodológico que con el rótulo «políticas públicas» centra sus preocupaciones en el estudio de la formulación de las decisiones, en los procesos y en la evaluación del impacto de las políticas públicas, marginando los problemas clásicos de orden institucional.

En España es más reciente, en su origen están los trabajos de MIGUEL BELTRÁN: «El "Policy Analysis" como instrumento de valoración de la acción política» en *Revista de Estudios Políticos*, n. 56, abril-junio 1987. Subirats, Joan: *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1989, o el número monográfico sobre Políticas Públicas y organización administrativa de *Documentación Administrativa*, n. 224-225, octubre 1990-marzo 1991.

(6) En relación con la situación actual del Estado Social de España *vid.* los recientes trabajos de R. GOMÀ, y J. SUBIRATS; *Políticas públicas en España*. Ariel, 1998 y S. MUÑOZ MACHADO, J. L. GARCÍA DELGADO y L. GONZÁLEZ SEARA; *Las estructuras del Bienestar*. Madrid, Civitas, 1997.

## LA POLÍTICA UNIVERSITARIA

La Universidad española contemporánea, que nace con las reformas ilustradas del último tercio del XVIII<sup>7</sup>, acabara por importar las pautas del modelo napoleónico, para configurar un servicio público, jerárquicamente integrado en la organización central del Estado, como periferia de la administración educativa, en la que los profesores se reclutan con carácter de funcionarios públicos.

Desde el punto de vista organizativo la cuestión de la *libertad de cátedra*, que domina buena parte del escenario de la universidad *tradicional*<sup>8</sup>, podría explicarse por las contradicciones internas de un modelo burocrático que se pretende, hoy diríamos, *maquinal*, frente a la propia lógica de la actividad científico docente que reclama configurarse como burocracia *profesional*<sup>9</sup>.

Las reformas administrativas que impulsa la Constitución de 1978<sup>10</sup> modifican igualmente los mecanismos de regulación

interna del sistema universitario y transforman la lógica de los intercambios entre las instituciones universitarias y la administración educativa, convertida en una pluralidad territorial de administraciones autónomas.

Desde el punto de vista organizativo el modelo universitario español<sup>11</sup> desarrollado tras la Constitución se caracteriza por las siguientes notas:

- Por vez primera coexisten universidades privadas<sup>12</sup> y públicas.
- La autonomía universitaria, eje central del programa constitucional, se concibe no sólo como un instrumento de personificación de la organización universitaria, desprendida de los lazos jerárquicos que la vinculaban a la administración educativa, si no también como un proceso de decisiones colegiado, en el que participa el conjunto de la comunidad universitaria.

(7) Sobre las transformaciones de la universidad del antiguo régimen *vid.* ANTONIO ÁLVAREZ DE MORALES: *La Ilustración y la Reforma de la Universidad en la España del siglo XVIII*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988.

(8) En la evolución del sistema universitario contemporáneo suelen señalarse dos grandes etapas: la *Universidad tradicional*, de élite, a la que asisten menos del 5 % de la cohorte de edad, que domina el escenario universitario hasta finales de los años cincuenta, en España hasta mediada la década de los sesenta y la *Universidad de masas*, caracterizada por la expansión de la matrícula hasta integrar un 20 % del grupo de edad.

Etapas a la que habría que incorporar una tercera, en la que, una vez que la enseñanza primaria y secundaria, se consideran un *derecho civil*, la mayor parte de la población en edad escolar, de finales de los noventa, estará en condiciones de matricularse en la Universidad.

(9) HENRY MINTZBERG: *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona, Ariel, 5.<sup>a</sup> reimpresión, 1995.

(10) En el terreno normativo el programa constitucional se concreta en las siguientes: Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (BOE n. 209, de 1 de septiembre). Ley 5/1985, de 21 de marzo, del Consejo Social de Universidades (BOE n. 73, de 26 de marzo). Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (BOE n. 93, de 18 de abril). El artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 (firmado por España, en pleno proceso constituyente, el 24 de noviembre de 1977). Y el Acuerdo de 3 de enero de 1979 entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, ratificado el 4 de diciembre de 1979 (BOE n. 300, de 15 de diciembre de 1979). Para una visión detallada de los antecedentes, objetivos y resultados de la reforma universitaria *vid.* L. SÁNCHEZ FERRER: *Políticas de reforma universitaria en España: 1983-1993*. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid, 1996.

(11) J. M. LUXÁN: «El Modelo Universitario Español» en Luxán, J. M. (editor): *Política y Reforma Universitaria*, Barcelona, CEDECS, 1998.

(12) La ruptura del monopolio público, altera la naturaleza del sistema, aunque, aparentemente, se constituyen dos subsistemas perfectamente diferenciados que tienen escasos, pero importantes puntos de conexión.

- La administración educativa se sitúa fuera del sistema universitario, y aunque adopta un papel de mediador externo, sin embargo, interviene decisivamente en la práctica totalidad de los procesos internos y en los nexos de interdependencia de la Universidad con el ambiente socioeconómico <sup>13</sup>.
- Las pautas organizativas y los resultados de la enseñanza aparecen fuertemente condicionadas por las dificultades de absorber, en un breve plazo, un considerable incremento de los alumnos y de los recursos <sup>14</sup> humanos y financieros a disposición del sistema universitario.
- La incorporación de la lógica de la competencia para asignar recursos en el ámbito de la investigación <sup>15</sup> y también en el de la enseñanza de estudios no oficiales, supone un quinto aspecto que ha modificado sustancialmente la organización universitaria <sup>16</sup>.

En buena medida, la patrimonialización *corporativa* de la universidad tradicional se verá sustituida o racionalizada por otra de carácter económico, en la que lo

significativo no es sólo la *posición*, a través de la referencia a los cuerpos de funcionarios, como un espacio profesional y socialmente estructurado, si no también el *papel* que juegan los profesores investigadores, medido como la capacidad para obtener y gestionar los recursos de la institución (proyectos de investigación, contratos de asesoría técnica o enseñanzas no oficiales).

Si la libertad de cátedra representaba el núcleo del conflicto universitario en el modelo organizativo de la universidad tradicional, ahora es la libertad de la institución o, si se quiere, los controles sobre la institución y no sobre el profesor. Éstos controles asociados a una lógica curricular propia de la universidad de élite son los factores que expresan las dificultades de un sistema cerrado que no parece contar con instrumentos de regulación interna, adecuados a una organización *colegial* que requiere atender una multiplicidad de demandas complejas, propias de un modelo universitario de masas.

A partir de los años cincuenta dentro del cuadro de las políticas públicas desarrolladas por el estado social tras la segunda guerra mundial, el paradigma de excelencia, la interacción humboliana entre ciencia y enseñanza, que se vincula la

(13) Desde la creación de una universidad, pública o privada, que requiere la intervención de la representación política, en última instancia decisiva, a través de una Ley de los Parlamentos autónomos, hasta la financiación directa de las instituciones, pasando por la configuración de los programas de enseñanza o las retribuciones de los profesores y la selección de los estudiantes, son aspectos *sobre-reglamentados*, a través de una complicada trama, de un juego de pesos y contrapesos, en el que participan una pléyade de agentes institucionales y actores sociales o económicos, que acaban por bloquear los mecanismos de regulación del sistema.

(14) Durante los últimos 20 años, un crecimiento sostenido del número de alumnos, profesores, presupuestos o instalaciones, como media entorno al 5 % interanual, en un contexto de transformación institucional, configuran muchos de los problemas a los que hoy se enfrenta la universidad.

(15) Para una visión al alcance de los cambios de la política científica *vid.* Sanz Menéndez, L.: *Estado, ciencia y tecnología en España: 1939-1997*. Madrid, Alianza, 1997.

(16) El cambio de orientación de la política científica, no se refiere sólo al considerable incremento de la inversión pública, si no sobre todo a un nuevo modelo de asignación de recursos que concentra los recursos en la Administración del sistema científico-tecnológico, para asignarlos utilizando una racionalidad de *mercado* basada en la excelencia de los proyectos evaluados por una agencia pública de reconocido prestigio, y no a través del *plan*, mediante una lógica de competencia por el presupuesto expresada en las necesidades de la institución o asociada a la capacidad de presión de sus directivos. En esta misma dirección opera la movilización de los recursos de la universidad para actuar como agente directo en el proceso de producción de bienes y servicios.

universidad de élite, se altera significativamente. En España este hecho se desarrolla, no sin contradicciones, en los años sesenta —y sobre todo, a partir del impulso que representa el programa constitucional—.

En el marco de la política que impulsa la Constitución, al propugnar un Estado social y democrático de Derecho, se refuerza un *modelo de universidad de masas* a partir de 1978. En él se reconoce a todos el derecho a la educación, al tiempo que garantiza la libertad de enseñanza, de cátedra y de producción científica, y obliga a los poderes públicos a promover la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general.

Inicialmente al calificar de masas la universidad, se hace referencia a la profunda transformación que supone, en un periodo relativamente corto, de una o dos generaciones, el incremento exponencial del número de alumnos. La expansión de la matrícula es de tal magnitud que a menudo impide resaltar otros elementos, como la producción científica, que ha crecido de forma igualmente relevante.

Y en un segundo momento, al identificar el modelo con la expresión de masas, se pretende subrayar un cambio cualitativo operado en la misión de la universidad. A ella se incorporan nuevas tareas que, tal vez, acabaran por modificar tanto la configuración de la institución como sus relaciones con el sistema educativo, con el sistema de ciencia y tecnología y, de forma más amplia, con los sistemas socioeconómico y político.

A las instituciones educativas y en particular a la Universidad se le demanda un papel de regulación social. Se espera que sus aulas actúen como punto de referencia en la estratificación social, que sustituyan, o al menos modulen los factores tradicionales de estratificación (la herencia, el género, el lugar de nacimiento, etc.). Los distintos agentes que actúan sobre el sistema educativo demandan operar con el criterio de mérito y capacidad como principio regulador del pa-

pel y de la posición que el individuo puede desempeñar en la sociedad.

De forma paralela, el modelo de la *universidad de masas* interpreta un papel económico que integra un segundo grupo de insumos que se expresan desde el ámbito del sistema económico. Esta *universidad de masas* requiere no sólo multiplicar el segmento de población profesionalmente cualificada para hacer frente a las exigencias del desarrollo económico, si no también que la actividad universitaria se oriente directamente a satisfacer las necesidades de formación, asesoría y desarrollo tecnológico del sistema producción de bienes y servicios.

Esta profunda transformación de las funciones características de la universidad en la segunda mitad del siglo XX es consecuencia directa del desarrollo de las políticas de bienestar que, sin embargo, y como consecuencia de su éxito, parecen conducir a una profunda crisis que pudiera agotar la viabilidad del paradigma de excelencia como motor del modelo de la *universidad de masas*.

¿Es posible sostener un modelo en el que todas las funciones que se reclaman del sistema educativo se concentren en un tipo único de institución, caracterizada por una estructura interna rígida? Y al mismo tiempo ¿es el poder político, mediante técnicas de intervención, el mejor instrumento para asegurar la calidad del sistema y regular las relaciones entre la universidad y la sociedad?

Ningún sistema puede aceptar y transformar en productos un número y una diversidad ilimitada de demandas. Un escenario de sobrecarga en el terreno de las demandas es una fuente de tensión que podría hacer inviable su continuidad. Igualmente una acelerada disminución de los apoyos que recibiera el sistema conllevarían una profunda crisis.

Las posibilidades de superar los problemas de crecimiento del sistema universitario aparecen encorsetadas por un

tratamiento uniformador, que concibe por igual las características de todas las instituciones universitarias. Se tratan de la misma manera demandas y apoyos distintos, que se procesan en un sistema complejo, compuesto por organizaciones que pese a contar con un perfil diferenciado y, en buena medida, contradictorio, reciben desde el sistema político un mensaje sustancialmente idéntico.

Si se ampliara la distancia entre las demandas y los productos que elabora la universidad española su situación podría caracterizarse en términos de *crisis* de objetivos y no de crisis financiera o de organización. Este diagnóstico supondría subrayar el papel nuclear de los programas de enseñanza en el flujo de intercambios entre la Universidad y la Sociedad y resaltar, al tiempo, que los títulos académicos tienen una posición central en la organización universitaria como *nudo de comunicaciones* de los procesos del interior del sistema.

Directamente asociados, con el catálogo y con la estructura interna de la oferta académica, pueden señalarse otras dos cuestiones que completan la agenda de la política universitaria; la selectividad, a la que se vinculan los momentos de tránsito en el interior de la Universidad; y la organización universitaria, que se conecta con la financiación.

Se trata de tres aspectos, los programas de enseñanza, la selectividad y la financiación, que permiten subrayar el margen de actuación del sistema político como agente privilegiado en la regulación de los mecanismos internos del sistema y de las relaciones entre la universidad, el sistema socioeconómico y los sistemas educativo y científico técnico.

Simplificando la política universitaria cuenta básicamente con dos tipos de opciones, puede optar entre bloquear el sistema o abrir la universidad, y entre ambas, desde luego, caben soluciones equilibradas que hagan posible una concertación de todos los actores implicados en la política universitaria.

## BLOQUEAR EL SISTEMA

Puede aceptarse como inevitable una estrategia de cierre, orientada a bloquear el sistema, que privilegie las demandas de aquellos grupos que, desde el interior o desde el exterior de la Universidad, reclaman *blindar* la organización actual mediante pautas propias de un modelo de *racionalidad burocrática*. Este modelo debería primar la intervención de las administraciones públicas y las decisiones corporativas, frente a relación directa de la universidad con la sociedad.

## ABRIR LA UNIVERSIDAD

Una segunda estrategia para adecuar la configuración de la enseñanza universitaria a la complejidad y multiplicidad de demandas que recibe el sistema universitario, requiere incorporar fórmulas, ya ensayadas con éxito en el ámbito de la investigación, que permitan contar con mecanismos de regulación del sistema a partir de modelos de *racionalidad de mercado*. Se trata de abrir la universidad a pautas de conducta no burocráticas en las que se determinen los objetivos de la institución por su capacidad real de conectar con la sociedad. A la autonomía universitaria habría que incorporar las decisiones básicas sobre sus productos (nombre, estructura y alcance de los títulos universitarios), sobre sus recursos (humanos y materiales) y desde luego, también sobre sus clientes (selección de estudiantes, precio, etc.). Soluciones que requieren volver a configurar el papel del poder público, como garantía de la igualdad y de la expresión de los intereses y necesidades del conjunto de la sociedad.

El eje del debate no puede situarse en las contradicciones que se manifiestan entre la racionalidad de la corporación académica y las posiciones de las administraciones educativas. Muy al contrario la clave está en resolver adecuadamente el continuo universidad sociedad.

## LA EVALUACIÓN DE LA UNIVERSIDAD

La evaluación de las políticas públicas, entre ellas la evaluación de la universidad, se sitúa en el núcleo central del debate sobre el papel del Estado, y desde luego también en la controversia sobre la orientación de la universidad.

Suele señalarse que en materia de evaluación, las ciencias sociales oscilan entre dos actitudes: La primera, a mi juicio la menos interesante, se orienta a estudiar el papel de los actores sociales y políticos, que en su caso, asumen una actividad de evaluación. La segunda, totalmente distinta de la anterior, pretende elaborar los conceptos y los métodos que permitan describir, explicar y valorar los objetivos, los procesos y el impacto de las políticas públicas.

La evaluación de las políticas públicas está relativamente poco extendida. Son escasas las agencias públicas especializadas, y abundan las instituciones de control, que intentan modificar sus pautas de comportamiento y extender su campo de actuación al ámbito de la evaluación. Pero como señalan Meny y Thoenig «no es fácil esta transición de un oficio —el de inspector— a otro —el de evaluador—»<sup>17</sup>.

Evaluar<sup>18</sup> una política pública es, sobre todo, apreciar los efectos atribuibles a la acción de los poderes públicos (en nuestro caso a la actividad de las instituciones de enseñanza superior), lo cual exige analizar los objetivos, la implementación y los resultados.

Si, en términos generales, en el campo de las ciencias sociales la evaluación es relativamente reciente, no puede ocultarse que en el terreno de la educación, se trata de una preocupación que viene de lejos y que está detrás de las corrientes de refor-

ma e innovación pedagógica. Estas corrientes de reforma impregnan las políticas educativas ligadas a la universalización de los niveles primario y secundario, y que más recientemente se extienden, en Europa todavía con balbucesos, a la enseñanza superior.

Evaluar no es una puesta al día de las técnicas de control. Detrás de la evaluación no se esconde la antigua inspección, tampoco las insuficiencias financieras de la crisis fiscal de Estado, en la expresión feliz de O' Connor<sup>19</sup> ni una imposible lista en la que se ordenara por su calidad las instituciones de enseñanza superior. Aunque, a veces, justo es reconocerlo, así lo parezca.

Como resalta Mintzberg al analizar las características de la burocracia profesional —de la que la universidad es un representante arquetípico—, los ajenos a la comunidad académica (clientes, administradores no académicos, o la sociedad en su conjunto y sus representantes) ven los problemas de la universidad como consecuencia de una falta de control externo del profesor y de su profesión. De modo que pretenden lo más obvio: intentar controlar el trabajo académico recurriendo a mecanismos de inspección. Concretamente, intentan aplicar técnicas de supervisión directa, de normalización de procesos de trabajo o de normalización de productos.

La supervisión directa suele implicar un inspector, cuya función es vigilar a los profesionales, olvidando, que más allá de la negligencia (un profesor que rara vez asista a clase), no es posible que alguien externo a la universidad controle actividades, como son las clases, de ejecución compleja y resultados vagos.

(17) I. MENY; J. C. THOENIG: *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel, 1992.

(18) Sobre las técnicas de control en la gestión pública casi con carácter monográfico ver el n. 5-6 de enero-agosto de 1996 de *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, en especial la contribución de Miguel Beltrán.

(19) J. O'CONNOR: *La crisis fiscal del Estado*. Península, 2.<sup>a</sup> edición, Barcelona, 1994.

•Las otras formas de normalización (continúa Mintzberg) sirven a menudo únicamente para obstaculizar y desanimar a los profesionales en vez de proporcionar un control sobre su trabajo... Los procesos de trabajo complejos no pueden ser formalizados mediante reglas y los productos imprecisos no pueden (tampoco) formalizarse mediante sistemas (convencionales) de planificación y control»<sup>20</sup>.

En definitiva, los controles de este tipo no contribuyen a mejorar la calidad de la universidad; al contrario, seguramente la empeoran.

La cuestión relevante no es cómo establecer controles, sino cómo desde la racionalidad del trabajo universitario, establecer mecanismos que permitan aprovechar las oportunidades de incrementar la calidad de la universidad.

A menudo la cuestión del nacimiento de las políticas públicas, señalan Meny y Thoenig<sup>21</sup>, se explica acudiendo a un modo de interpretar los procesos sociales que conduce a soluciones poco satisfactorias. En este caso se pretende analizar las causas, las condiciones que han hecho posible en el sistema universitario español articular una política de evaluación de la calidad.

## UNA DESCRIPCIÓN LLANA

*En primer lugar, cabe contentarse con una descripción llana en la que se recuerda que, a finales de los ochenta, casi inmediatamente después de su creación, el*

Consejo de Universidades inició una línea de trabajo para diseñar y poner en marcha mecanismos de evaluación. Se pretendía incorporar estándares de calidad basados en requerimientos de recursos humanos y materiales; pero sus resultados fueron poco satisfactorios, cuando no imposibles, de forma que a partir de 1990, y con el objetivo favorecer la incorporación de medidas concretas para mejorar la calidad universitaria, el Consejo optó por impulsar la elaboración de pautas de evaluación basadas en una concepción análoga a los modelos de evaluación experimentados con éxito, primero en los EEUU y luego en algunos países europeos (Dinamarca; Francia; Países Bajos y Reino Unido).

El Consejo de Universidades, que reúne en un único foro a las universidades y a las administraciones educativas, impulsó en 1990 un debate cuyo primer resultado fue la publicación por Mario de Miguel, José Ginés Mora y Sebastián Rodríguez del libro *La evaluación de las instituciones universitarias*, que permitió reunir la opinión de un conjunto de especialistas de evaluación, muchos de los cuales están detrás del *Modelo Europeo de Evaluación*.

Este debate se concretó en *El Programa Experimental de Evaluación de la Calidad de la Universidad*<sup>22</sup>, desarrollado en España entre 1992 y 1994, y conectó inmediatamente después con el *Proyecto Piloto de la Unión Europea*. Este proceso ensayo error tiene ya una continuidad institucional, de carácter regular, sistemático, en el *Plan Nacional de Evaluación de la Calidad* que, a propuesta del Consejo de Universidades<sup>23</sup>, aprobó el Gobierno en diciembre de 1995.

(20) HENRY MINTZBERG; *op. cit.*

(21) I. MENY; J. C. THOENIG; *op. cit.*, pp. 109 y ss.

(22) El Programa, a propuesta del Secretario General del Consejo, Miguel Ángel Quintanilla, se inició por acuerdo del Consejo de Universidades de septiembre de 1992. El informe final del Programa (Documento n. 13) elaborado por la Secretaría General del Consejo de Universidades fue discutido en el Seminario que sobre Evaluación de las Universidades se celebró en septiembre de 1994 en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

(23) A iniciativa del Consejo de Universidades (Miguel Ángel Quintanilla es el redactor principal del texto que el Secretario del Consejo, F. Michavila, presentó en el Pleno del 25 de septiembre de 1995: «Programa de

En la tabla se recogen los principales hitos de este camino. Una solución de este tipo, aunque nos dé información, por sí misma no es suficiente para interpretar la puesta en marcha de la política de evaluación.

### DESLUMBRARSE POR LA DECISIÓN

*Cabe también deslumbrarse por la decisión*, resaltando en primer término el papel de los principales actores, de tal forma que se subraye el impulso que realizan un grupo de profesores universitarios o el peso, sin duda significativo, de los sucesivos Secretarios Generales del Consejo de Universidades, primero en el diseño del Plan Nacional (Miguel Ángel Quintanilla) y luego en la gestión de la evaluación (Francisco Michavila, Juan Roca y Rafael Anes). O bien reflejar los argumentos puestos en escena: transparencia, rendición de cuentas, mejora de la calidad.

Tampoco esta línea argumental parece suficiente, desconoce entre otros aspectos que la decisión (finalmente el Consejo de Ministros) es en buena parte una reacción ante las circunstancias que envuelven el problema y al mismo tiempo olvidaría que todos los actores del sistema no perciben la cuestión de la misma forma.

### UNA EXPLICACIÓN MECANICISTA

*Una tercera tentación conduciría a una explicación macrocontextual mecanicista*, que justificara la aparición de la política de evaluación en función por ejemplo de las necesidades del desarrollo económico, o de los intereses de los distintos sectores de la comunidad universitaria. Soluciones que permiten comprenderlo todo sin necesidad de explicar nada.

### RECONSTRUIR EL PROCESO

Es posible que a mucha gente le parezca baladí reconstruir el proceso a través del cual una cuestión pasa a transformarse en un problema político, o dicho en otros términos y para el caso que nos ocupa ¿por qué y como la evaluación se incorpora a la agenda pública para transformarse en una política concreta? Sin embargo, se trata de una cuestión central, dado que con palabras de Subirats «los problemas no están allí fuera. No existen los problemas objetivos».

En otra ocasión<sup>24</sup> he resaltado que una de las diferencias más significativas

---

Evaluación Institucional de la Calidad de las Universidades») y a propuesta del Ministro de Educación, el Gobierno acordó mediante Real Decreto de 1 de diciembre de 1995 establecer el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades (Real Decreto 1947/1995, de 1 de diciembre, por el que se establece el Plan nacional de la Calidad de las Universidades -BOE núm. 294 de 9 de diciembre de 1995-), que se ejecutará a través de convocatorias anuales.

La primera convocatoria, a propuesta del Consejo de Universidades (A iniciativa del Secretario General del Consejo, Francisco Michavila, por acuerdo del Pleno del Consejo de Universidades de 14 de diciembre de 1995), se realizó por el Ministro de Educación mediante Orden de 21 de febrero de 1996 (BOE núm. 51 de 28 de febrero de 1996) y a propuesta del Secretario General del Consejo de Universidades, oído el Comité Técnico del plan, se resolvió por Orden de la Ministra de Educación y Cultura de 30 de octubre de 1996 (BOE núm. 270 de 8 de noviembre de 1996).

La gestión del proceso de evaluación externa tuvo un impulso relevante en la gestión del Secretario General del Consejo, Juan Roca. Transcurrido un año desde la concesión de la financiación para la realización de los proyectos de evaluación, a propuesta de su Secretario General Rafael Anes, el Pleno del Consejo de Universidades, en su sesión celebrada en Madrid el 18 de diciembre de 1997, adoptó el 1.º INFORME SOBRE EL PLAN NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LAS UNIVERSIDADES.

(24) J. M. LUXÁN: «El Plan Nacional de Evaluación». Intervención en la *Conferencia Final del Proyecto Piloto Europeo de evaluación de la enseñanza superior*. Las Palmas, 1995.

TABLA  
*Cronología de la política de evaluación*

	SISTEMA POLÍTICO	SISTEMA UNIVERSITARIO	
		Actividades Consejo de Universidades	Actividades Unión Europea
1978-1985	Constitución Ley de Reforma Universitaria Creación del Consejo de Universidades		
1986-1989		Estudios previos orientados a definir un estándar.	
1990-1991		Debate sobre el alcance de la evaluación (estudios, seminarios, publicaciones) orientados a mejorar la calidad	
1992-1993		<i>Programa Experimental de Evaluación</i>	
1994-1995	<i>Plan Nacional de Evaluación</i>	Valoración del Programa Experimental (Seminario en la Universidad Internacional de Menéndez Pelayo). Acuerdo del Consejo de Universidades por el que propone un Plan de Evaluación. Coordinación del Proyecto Piloto Europeo	<i>Proyecto Piloto Europeo</i>  Conferencia final del Proyecto Europeo
1996-1997	1.ª Convocatoria del Plan Nacional 1.ª Convocatoria de Comunidades Autónomas	Coordinación del Plan de evaluación <i>1.º Informe Evaluación</i> Propuesta 2.ª Convocatoria	Propuesta de recomendación de la Comisión ... de garantía de la calidad en la enseñanza superior
1998			Dictamen del Consejo Económico y Social <i>Modelo Europeo de Evaluación</i>

del modelo español de evaluación se sitúa en el origen de la política de evaluación. Frente a los sistemas de evaluación europeos, que nacen en el campo de la admi-

nistración educativa, muchas veces asociados a las dificultades financieras, que en la década de los ochenta ponen en crisis la expansión de la política de bienestar,

o como réplica a la autonomía universitaria. En España el proceso parece surgir en la dirección contraria, en un impulso de abajo arriba, en el que el papel protagonista lo interpreta el sistema universitario que reclama de la administración educativa la puesta en marcha de mecanismos de evaluación.

Esta explicación, no deja de ser ingenua y supondría que en el modelo español las expectativas *ascienden* conforme a pautas representativas, mientras que en los modelos europeos se dibuja un camino descendente. Solución que por sugerente que parezca es desde luego poco realista.

Por el contrario, si se tiene en cuenta que rara vez puede singularizarse claramente el comienzo de una política pública, se subrayaría la conexión de sucesivas políticas públicas en un proceso no lineal en el que interactúan una multiplicidad de actores sociales que impiden concebir su recorrido como una secuencia causal.

## EL PROGRAMA EXPERIMENTAL

El objetivo principal del Programa Experimental de Evaluación <sup>25</sup> era desarrollar y poner a prueba una metodología de evaluación de la calidad de la universidad, inspirada en las experiencias internacionales, que permitiera desarrollar un modelo de evaluación regular.

Se optó por combinar un proceso de autoevaluación y de evaluación externa mediante expertos, para evaluar de forma integrada los programas de enseñanza, la investigación y los servicios y organización de la universidad.

El programa se estructuró en tres niveles de ensayo, que ampliaban sucesivamente la escala e incorporaban una mayor complejidad organizativa y metodológica.

En el primer nivel se inscribieron 17 universidades; su objetivo era construir un sistema de evaluación global referido a la totalidad de la institución universitaria, basado principalmente en la explotación de datos cuantitativos en el ámbito de la ENSEÑANZA, LA INVESTIGACIÓN y LA ORGANIZACIÓN.

En un segundo nivel, participaron seis de las 17 universidades; la unidad de análisis se circunscribía, en el ámbito de la enseñanza, al programa de estudios (se evaluaron 18 titulaciones de 11 disciplinas distintas); en el ámbito de la investigación, a los departamentos universitarios y áreas de conocimiento más implicadas en la docencia de las 18 titulaciones (se evaluaron 31 áreas); mientras que el ámbito de la organización, se refería a toda la institución pero centrada en el análisis del proceso de toma de decisiones.

El tercer nivel, en el que participaron tres de las seis universidades del nivel II, se diseñó de forma que el proceso de autoevaluación pudiera completarse con elementos de juicio de expertos externos, así como con técnicas cualitativas de grupos de discusión y entrevistas semiestructuradas con diferentes componentes de la comunidad universitaria, incluidos los recién graduados.

La estructura organizativa, de carácter colegial, contaba con un Comité de Seguimiento, responsable del programa, formado por los Rectores de las universidades participantes y el Secretario General del Consejo de Universidades.

Un Comité Técnico, formado por expertos en evaluación y auxiliado por los servicios del Consejo de Universidades, responsable de la coordinación del programa, de la elaboración de la Guía y de los Protocolos de evaluación, de la redacción de un informe sobre cada unidad evaluada a partir de los informes de autoevaluación y del informe final del Proyecto.

(25) J. M. LUXÁN: «Programa experimental de evaluación de la calidad del sistema universitario» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 3, mayo-agosto, 1995.

Y en cada universidad, un Comité de Evaluación, presidido por el Rector e integrado por técnicos y académicos de la universidad, responsable del proceso de autoevaluación.

El nivel de cumplimiento de objetivos y tareas previstas en el programa se estimó, al final del mismo, en un 80 %. El déficit afectó principalmente a las evaluaciones de nivel III en el ámbito de la investigación y la organización, por no haberse podido completar la etapa de evaluación externa.

La financiación del programa se compartió entre las universidades y el Consejo de Universidades, que atendió los gastos de coordinación y en general los derivados de la actuación del Comité Técnico.

En el seminario de discusión de los resultados, que se celebró en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en septiembre de 1994, en el que participaron numerosos responsables de las universidades españolas, miembros de los Comités de Evaluación y expertos nacionales e internacionales de evaluación, se estimó que el programa experimental había cumplido sus objetivos y permitía iniciar un proceso de evaluación regular.

En términos generales, la metodología ensayada fue valorada satisfactoriamente por los Comités de Evaluación de las universidades participantes y por el grupo de expertos internacionales a los que se les pidió una revisión de los procedimientos y de los resultados obtenidos.

El programa se desarrolló conforme a las siguientes pautas:

- El proceso de evaluación contó con el acuerdo básico de la comunidad universitaria, expresado formalmente en el pleno del Consejo de Universidades de septiembre de 1992, que por unanimidad aprobó iniciar el Programa.
- La participación en la evaluación fue voluntaria.
- La realización de la evaluación fue responsabilidad de cada institución y no

tuvo un carácter gubernamental; la evaluación estaba dirigida de forma colegial por los participantes, no por una agencia gubernamental.

- La evaluación se orientó a la institución, no al control del trabajo de las personas; Se centró en todas las líneas de actividad de la universidad, utilizando al tiempo una perspectiva disciplinar y global.
- La evaluación no ha sido comparativa; y no se ha elaborado clasificación alguna.
- El método de evaluación combinó autoevaluación, evaluación externa y un informe público; sin embargo, en el desarrollo del programa experimental se puso el acento fundamentalmente en la autoevaluación.
- La guía y los protocolos de evaluación se concibieron de forma teóricamente flexible y sencilla para adaptarse al contexto de cada institución. Sin embargo, pese a sucesivas simplificaciones, resultaron excesivamente prolijos, complejos y a veces rígidos, lo cual obligó a concentrar demasiados esfuerzos en la recopilación de datos en perjuicio del análisis y de la elaboración de propuestas de mejora de la calidad, objetivo último del programa de evaluación.
- La evaluación integró la docencia, la investigación y la organización de la universidad, atendiendo, por tanto, no sólo al núcleo de operaciones (programas docentes y líneas de investigación), sino también a la tecnoestructura de la organización, por pequeña que sea en las burocracias profesionales (unidades de planificación, de innovación, de formación etc.), a las unidades de apoyo (gestión económica, de personal, o servicios académicos y asistenciales) y, desde luego, a la estructura de dirección y

al sistema de flujos e intercambios entre los diferentes elementos que componen la institución.

## EL MODELO EUROPEO DE EVALUACIÓN

Coincidiendo con la conclusión del programa experimental, la Unión Europea puso en marcha un Proyecto Piloto para la Evaluación de la Calidad de la Enseñanza Superior que ha permitido que la Comisión de las Comunidades Europeas desarrolle un Modelo Europeo para la Evaluación de la Calidad <sup>26</sup>.

Se trata un mecanismo común, de un verdadero Modelo Europeo para evaluar la calidad de la enseñanza superior, que incorpora los siguientes elementos:

- El sistema de evaluación requiere asegurar la *Autonomía e independencia de las autoridades encargadas* de la gestión, coordinación y desarrollo de la *evaluación y de la garantía de la calidad* <sup>27</sup>, con respecto tanto de la administración educativa como de las universidades.
- El proceso de evaluación debe permitir la *Adecuación entre los procedimientos de evaluación y el perfil de los centros* <sup>28</sup>.
- En el método de evaluación deben confluir elementos *internos y externos* <sup>29</sup>, y participar *todas las partes interesadas* <sup>30</sup>.
- *Publicación de los informes de evaluación* <sup>31</sup>.

---

(26) En mayo de 1997 la Comisión de las Comunidades Europeas presentó al Consejo de la Unión Europea una *Propuesta de recomendación relativa a la cooperación europea en materia de garantía de la calidad en la enseñanza superior* recoge las conclusiones de la conferencia final del proyecto piloto europeo celebrada bajo la presidencia española en Las Palmas en diciembre de 1996. Dicha propuesta fue vista por el Parlamento Europeo en primera lectura el 18 de noviembre de 1997, y como consecuencia la Comisión ha realizado una modificación de la propuesta de recomendación [2 de febrero de 1998. COM (97) 707 final].

(27) «Estas autoridades deberán disponer de autonomía e independencia a efectos de procedimiento y de metodología, tanto en relación con los poderes políticos como respecto a los propios centros de enseñanza superior».

(28) «Todo procedimiento de evaluación y de garantía de calidad deberá incluir preguntas sobre el concepto que los centros tienen de sí mismos, por ejemplo, en lo que se refiere a la definición de su misión, tanto en el conjunto del centro como en los departamentos o en las distintas materias, con el fin de dar respuestas diversificadas desde el punto de vista de la educación y de formación a las distintas demandas del mercado de trabajo y de la sociedad en general».

(29) Todo proceso de evaluación y de garantía de la calidad debe reunir un elemento interno de autoreflexión y un elemento externo basado en la opinión de expertos externos».

(30) «El elemento interno debería hacer participar a todos los interlocutores competentes del centro en el proceso de reflexión interno en particular, el personal docente y los administradores responsables de la orientación académica y profesional, así como los estudiantes».

El elemento externo debe basarse en un proceso cooperativo de consulta y de consejo entre expertos independientes externos e interlocutores que pertenezcan al centro en cuestión.

Los antiguos alumnos, los interlocutores sociales interesados deben estar representados en los grupos de expertos para que se tengan en cuenta los criterios sociales y profesionales pertinentes en el procedimiento de evaluación.

Sería necesario fomentar la participación de expertos extranjeros de otro Estado miembro en las evaluaciones confiadas a los expertos de otras instituciones de enseñanza superior, que podrían contribuir a la evaluación dando cuenta de las experiencias de otros países, comparando los procesos observados con las normas vigentes en el extranjero y favoreciendo la comprensión cultural».

(31) «Los informes de evaluación de la calidad deben publicarse en una forma adaptada a cada Estado miembro y constituir un material de referencia satisfactorio para los socios y para la información de los ciudadanos en general».

La administración educativa española encargó al Consejo de Universidades <sup>32</sup> coordinar la participación de las instituciones españolas en el proyecto europeo <sup>33</sup>, por un doble motivo:

De una parte, se podría contrastar la aplicabilidad de los procedimientos ensayados en el programa experimental; comprobar, como así ha sido, que la metodología y las dificultades del proyecto europeo han sido básicamente idénticas a las del Programa Español, si bien la evaluación se ha centrado en la enseñanza y sólo incluye temas de investigación y gestión universitaria directamente relacionadas con los programas de estudio.

Y de otra, para adaptar a la situación española a la guía y el cuestionario de evaluación europeo, se ha partido de la experiencia previa española, lo que permitía cubrir algunos de los déficits del programa experimental y sobre todo reducir las debilidades que hemos señalado en la evaluación española.

En España, los objetivos generales del proyecto europeo se cubrieron plenamente:

- Se intensificó la sensibilidad sobre la necesidad de la evaluación de la calidad en la enseñanza superior.

---

(32) El Comité Español del Proyecto Europeo estuvo constituido por representantes de la administración educativa, de la comunidad académica, de organizaciones profesionales, por expertos en evaluación y por profesionales de reconocido prestigio de las ramas que se han evaluado, y utilizó como infraestructura los servicios técnicos del Consejo de Universidades.

El grupo encargado de la evaluación externa, estuvo compuesto por expertos, tanto de evaluación como de cada rama científico-docente, y utilizó como infraestructura igualmente los servicios del Consejo de Universidades.

(33) Han participado cuatro universidades. En dos de ellas se evaluaron titulaciones de biblioteconomía y documentación: la Universidad Carlos III de Madrid, de reciente creación y la Universidad de Granada, de larga tradición.

Y en las otras dos universidades, titulaciones de ingeniería. La Universidad Politécnica de Cataluña, especializada en estudios de carácter técnico, y la Universidad del País Vasco, de orientación generalista; ambas instituciones se desenvuelven en un ambiente bilingüe y se crearon hace poco más de 25 años, en el primer momento de expansión del sistema universitario.

Todas ellas de carácter público, dependen de los gobiernos autónomos de su Comunidad, y, excepto una, todas participaron en el programa experimental.

- Efectivamente, el Plan Nacional de Evaluación pretende integrarse en una dimensión europea de evaluación de la calidad.
- El proyecto europeo mejoró el proceso español de evaluación de la calidad.

No todo son puntos fuertes. También pueden señalarse algunas debilidades:

- El alcance disciplinar puede diluir la globalidad de las instituciones de enseñanza superior.
- Al igual que en el Programa desarrollado en España, el carácter experimental del proyecto europeo le obligó a limitarse, fundamentalmente, a resultados de orden metodológico.

#### EL PLAN NACIONAL DE EVALUACIÓN

A partir de los resultados del Programa experimental y de la participación española en el Proyecto Europeo, el Decreto que aprueba el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades señala los siguientes objetivos:

- Promover la evaluación institucional de la calidad de las universidades.

- Elaborar metodologías de evaluación integradas en la práctica vigente en la Unión Europea.
- Proporcionar información objetiva que pueda servir de base para la adopción de decisiones.

•El Plan persigue, persigue promover la evaluación de las universidades, para que adopten acciones concretas orientadas a mejorar su calidad; y proporcionar información, sobre la calidad de las universidades, a la sociedad y a las administraciones públicas»<sup>34</sup>.

El método de evaluación coincide plenamente con el Modelo Europeo de Evaluación, formulado en las recomendaciones de la Comisión de las Comunidades Europeas. «Las experiencias del Programa experimental del Consejo de Universidades (1992-1994) y del Proyecto Piloto de la Unión Europea (1994-1995) han permitido (continúa el informe) adoptar un modelo de evaluación equivalente al empleado en los países con más experiencia».

«Los métodos de evaluación de la calidad, (señala la Comisión Europea) son reglas de procedimiento, pero no de contenido. Esto significa que definen el procedimiento de evaluación de la calidad (quiénes participan en la misma, en qué condiciones, los aspectos que serán examinados, etc.), pero no establecen los criterios que determinan la calidad de un centro universitario. De esta forma y de acuerdo con las recomendaciones europeas, el empleo de un método común no implica elaborar una *clasificación jerárquica* ya que no permite establecer evaluaciones *comparativas*.

El plan, con una duración de cinco años, se concreta anualmente en convocatorias de proyectos de evaluación, en las que voluntariamente<sup>35</sup> pueden participar las Universidades Españolas públicas y Privadas.

El proceso de evaluación se desarrolla conforme a los siguientes elementos:

- Los proyectos de evaluación, presentados por las universidades, siguen una metodología de autoevaluación, evaluación externa mediante revisión por pares y concluyen en un informe público.
- En el marco de cada convocatoria los proyectos de cada universidad definen el alcance disciplinar o global de su evaluación. En todo caso la unidad mínima de evaluación es el programa docente tanto para los ámbitos de enseñanza, investigación y organización.
- El Consejo de universidades proporciona una metodología común y selecciona a los evaluadores externos.
- Las Administraciones educativas financian específicamente la ejecución de los proyectos de evaluación, seleccionados en una convocatoria pública por el Consejo de Universidades, en función de su viabilidad y calidad.
- Se elaboran dos tipos de informes, uno referido a la universidad evaluada y otro anual referido al conjunto del sistema universitario español.

El informe de autoevaluación y de evaluación externa de cada universidad incluye los siguientes contenidos:

(34) Consejo de Universidades. *Informe sobre los resultados de la primera convocatoria del Plan Nacional de Evaluación de calidad de las Universidades*. MEC, 1998.

(35) «El Plan no establece previamente qué universidades, ni qué titulaciones o departamentos deben evaluarse en cada una de las convocatorias; opta por que sean éstas las que determinen su alcance al solicitar una subvención, para un proyecto concreto. La evaluación se realiza conforme a las prescripciones establecidas en la Guía de evaluación, que se configura como un método común, y no como un cuestionario, para una revisión general de las características del sistema universitario». Consejo de Universidades. *Informe sobre los resultados de la primera convocatoria del Plan Nacional de Evaluación de la calidad de las Universidades*. MEC, 1998.

- Una descripción de las unidades objeto de evaluación, y de su contexto institucional y social.
- Información objetiva sobre los objetivos y metas institucionales de la unidad evaluada, en relación con la docencia, la investigación y la gestión.
- Información objetiva sobre los recursos, estructura, prácticas y resultados obtenidos por las unidades evaluadas.
- Información sobre la percepción que la comunidad universitaria tiene de la calidad alcanzada por las unidades evaluadas.
- Un juicio ponderado del Comité responsable de la elaboración del informe sobre los puntos débiles y fuertes que se detectan en la evaluación poniendo en relación los resultados obtenidos por las unidades evaluadas con las metas y objetivos propuestos y propuestas de actuación para mejorar la calidad y solucionar los problemas detectados.

La realización de un proyecto de evaluación tendrá consecuencias inmediatas para la universidad, en la medida en que le ayuda a tomar conciencia de sus posibilidades, de sus oportunidades de competencia y le permite diseñar planes internos de actuación para mejorar su calidad y prestigio.

La difusión de los resultados servirá también para incrementar el conocimiento por el entorno social de cada universidad sobre los niveles de calidad alcanzados por esta y de los esfuerzos que realiza para mejorar sus prestaciones y su servicio a la universidad.

Y las administraciones educativas podrán utilizar los resultados de la evaluación para diseñar sus planes de actuación en materia de desarrollo y financiación del sistema universitario.

En la primera convocatoria del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad han participado 46 universidades públicas y

privadas y de acuerdo con el Informe del Consejo se han cubierto el 95 % de las acciones previstas.

El Pleno del Consejo de Universidades reunido en diciembre de 1997 valoró positivamente el desarrollo del proceso de evaluación, si bien consideró que «es susceptible de mejorar en posteriores convocatorias». A juicio del informe «La debilidad más significativa ha sido la inadecuación de los datos disponibles, que ha propiciado desequilibrios importantes en la distribución del tiempo de las fases del proceso. En ocasiones, la búsqueda de la información, necesaria para el desarrollo de la evaluación, ha consumido gran parte del tiempo que debería haberse dedicado a la valoración».

Para el Consejo de Universidades «La situación de la Universidad puede sintetizarse resaltando sus puntos fuertes y subrayando sus aspectos débiles. Entre los primeros: el incremento de la calidad y la cantidad de producción científica o la capacidad para atender una demanda de enseñanza creciente, cada vez más diversificada. Y entre los segundos: la indefinición de objetivos o la continuidad de métodos didácticos tradicionales. A los que se suman dificultades estructurales, producto de los cambios organizativos y ventajas derivadas de la diversidad y flexibilidad curricular».

## CONCLUSIONES

El Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de la Universidades es un instrumento adecuado que permite valorar e incorporar propuestas concretas para mejorar la calidad de las titulaciones y servicios universitarios.

El método de evaluación empleado corresponde fielmente al Modelo Europeo de Evaluación diseñado por la Comisión de las Comunidades Europeas.

La evaluación de la calidad es una herramienta clave de las políticas universitarias orientadas a desarrollar mecanismos

transparentes que sitúen la especialización y la competitividad en el primer plano de las preocupaciones de la Universidad.

El proceso de evaluación tiene una doble vertiente:

- En relación con el exterior del sistema universitario su papel principal es asegurar que los «clientes» conozcan la calidad de la oferta de programas de enseñanza.
- En el interior de la institución universitaria es un instrumento que permite observar puntos fuertes y débiles, e impulsar estrategias de acción para conseguir mejoras concretas en la calidad de los procesos de enseñanza o de investigación.

Evaluar no es una puesta al día de las técnicas de control. Detrás de la evaluación no pueden esconderse la antigua inspección, propia de un modelo de burocracia *maquinal*, tampoco insuficiencias financieras ni, por su puesto, una imposible lista en la que se ordenaran las instituciones de enseñanza superior.

La cuestión relevante no es como establecer controles, sino cómo desde la racionalidad de trabajo universitario, establecer mecanismos que permitan aprovechar las ventajas competitivas de cada institución y de cada programa para incrementar la calidad de la Universidad.

#### DE LA HOMOLOGACIÓN A LA ACREDITACIÓN

Actualmente el principal mecanismo de garantía de calidad a disposición del sistema universitario se basa en una lógica burocrática de racionalidad *maquinal* que emplea el binomio autorización homologación. El primero, para la autorización previa de la administración para la puesta en marcha de las enseñanzas. El segundo, para convalidar los planes de estudios.

Se supone que si se cumplen las condiciones previstas por el ordenamiento,

que si se cuenta con los recursos y con un plan docente adaptado a las prescripciones normativas, necesariamente los resultados serán de calidad. En la práctica no es fácil contar con normas suficientemente detalladas y al mismo tiempo flexibles que permitan contrastar la adecuación de los recursos y del plan, más allá de una comprobación formal.

Sustituir el proceso de homologación-autorización por otro de acreditación, equivale a la transformación progresiva de los mecanismos formales de intervención previa, que ponen a salvo la responsabilidad del gestor, por instrumentos de auditoría, que ponen en cuestión la calidad de la gestión.

#### DE LA AUTOEVALUACIÓN A LA REVISIÓN

El *Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades* incorpora mecanismos de autoevaluación y evaluación externa coherentes con la lógica organizativa del modelo universitario actual. La experiencia del Programa Experimental, del Proyecto Piloto Europeo y de la primera convocatorias anuales del Plan Nacional confluyen en la dificultad de valorar, de emitir juicios de valor, sobre la calidad de un proceso que no cuenta con objetivos expresos para contrastar que efectivamente se han cumplido.

Desarrollar un instrumento de revisión de programas exige que las instituciones universitarias cuenten con mecanismos internos de valoración de la calidad. En este sentido el impulso del Consejo de Universidades para poner en marcha procesos de valoración interna permite pensar que pudiera abordarse un sistema de revisión periódica, a través de una agencia pública independiente, conectada con las fórmulas de acreditación.

Si hace unos años, la orientación de la enseñanza superior se dirigía a dar res-

puesta a una demanda cada vez mayor de escolarización. Hoy, el reto de la política universitaria, en un contexto de universalización de la escolarización postsecundaria, pasa por el incremento de la calidad como vía para asegurar la adecuación del output del sistema de enseñanza superior a las demandas que le requiere el sistema social en su conjunto. Este proceso de realimentación requiere contar con mecanismos transparentes de evaluación de la calidad.

Las políticas universitarias o, en general, las políticas públicas del Estado Social y Democrático de Derecho, para atender con éxito una variedad de demandas compleja e incrementar los apoyos que el sistema recibe de la sociedad, están obligadas a garantizar la calidad de sus productos. Por eso, necesitan contar con procedimientos de evaluación, no tanto como rendimiento de cuentas, sino como un instrumento privilegiado que permite asegurar la coherencia entre las demandas y las respuestas del sistema.