



EN POS DE LA CALIDAD: NOTAS SOBRE UNA NUEVA FRONTERA PARA EL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL

MIGUEL Á. QUINTANILLA (*)

El día en que tomé posesión del cargo de Secretario General del Consejo de Universidades (14 de noviembre de 1991), el Vicesecretario me informó de la conveniencia de asistir a la clausura de un Seminario Internacional sobre la Evaluación de las universidades. Este seminario se estaba celebrando entonces en Almagro y lo organizaba el propio Consejo con la colaboración de la Universidad de Castilla la Mancha. Así que me presenté en Almagro y presidí la clausura del seminario en cuestión. Fue mi primer contacto con un grupo de expertos nacionales e internacionales a los que debemos en gran parte la introducción en España de las ideas y la metodología de la evaluación institucional¹. Desde entonces, la puesta en marcha de un sistema de evaluación de la calidad de las universidades constituyó uno de los objetivos prioritarios de mi gestión al frente de la Secretaría General. La historia de este proyecto se ha expuesto ya en varias ocasiones, así que no repetiré aquí datos ya ampliamente difundidos². Sólo diré que éste ha sido uno de los proyectos en los que se ha producido, hasta muy recientemente, una mayor continuidad y efectividad en la colaboración de todos los agentes del sistema

universitario español, incluidas las Administraciones Central y Autonómicas. Baste decir, en apoyo de esta afirmación, que los pasos previos (edición de libros, organización de seminarios, reunión de Almagro) se dieron antes de que yo llegara a la Secretaría General del Consejo de Universidades. Los últimos se han dado después de varios cambios al frente de esta institución, incluso al frente del Gobierno de la Nación, y cuando ya se habían transferido las competencias en política universitaria a todas las Comunidades Autónomas.

Durante los años siguientes a Almagro, ya bajo mi responsabilidad, se puso en marcha el Plan Experimental de Evaluación (1992-94) y se inició la colaboración del Consejo en el Proyecto Piloto Europeo (1995). Tras mi dimisión en mayo de 1995, pude asistir a la presentación de las conclusiones finales de este proyecto en las Palmas, coincidiendo con el final de la Presidencia Española de la Comisión Europea. Mi sucesor al frente de la Secretaría General, Francisco Michavila, se propuso desde el primer día culminar la puesta en marcha del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades y me pidió que yo mismo redactara el documento que ser-

(*) Universidad de Salamanca. Miembro del Comité Técnico del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades.

(1) Una referencia obligada es la obra de: DE MIGUEL, MORA y RODRÍGUEZ (eds.) (1991).

(2) Ver entre otros RODRÍGUEZ (1998).

viría para articular el acuerdo del Consejo. Fue un honor y una satisfacción que debo agradecerle, aunque también debo reconocer que, en aquel momento, empezando, como estaba, a disfrutar de las mieles de la vida académica, después de una buena cantidad de años bregando en el Parlamento y en la Administración, no fue un encargo fácil de cumplir³. Fue el mismo Michavila quien, con admirable tesón, logró articular el acuerdo del Consejo, redactar el Decreto de creación del Plan y llevar cabo, en muy pocos meses, todas las iniciativas necesarias para resolver la primera convocatoria del mismo⁴. Desde entonces el proceso ha continuado por su propia inercia, contando siempre con el consenso de todos los actores implicados en la política universitaria española, a pesar de que, tras la dimisión de Michavila, en un breve espacio de tiempo se han sucedido dos equipos diferentes al frente de esta política⁵. El año 1997 concluyó, sin embargo, sin que el Gobierno hiciera pública la nueva convocatoria del Plan, prevista para 1997-98, a pesar de que ya ha sido aprobada por el Pleno del Consejo y de que sigue en vigor el Decreto que obliga a su convocatoria⁶.

Pues bien, dejando a un lado las vicisitudes posteriores, por las que ha pasado este ambicioso proyecto que se gestó en Almagro, me propongo en lo que sigue exponer algunas reflexiones personales so-

bre las ideas y experiencias que han servido para concebir, organizar y alentar el proceso de implantación de la evaluación de la calidad de las universidades en España.

Centraré mi exposición en tres puntos: 1) Las transformaciones del sistema universitario que sirven de marco a la evaluación institucional. 2) El concepto de calidad en la evaluación de las universidades. 3) La metodología de evaluación institucional.

DE LA LRU A LA UNIVERSIDAD DE MASAS

El conjunto de transformaciones que se han operado en el sistema universitario español durante los últimos 15 años se puede resumir en una sola expresión: en estos años se ha consolidado el cambio de una universidad tradicional a una universidad de masas⁶. Se trata de un proceso que, como en el resto de los países occidentales, se inició en los años sesenta, pero que en España se ha producido con cierto retraso y se ha concluido en los 90. Algunos de los rasgos con los que podemos caracterizar el modelo universitario de la universidad de masas son los siguientes:

- Una amplia capa de la población (en torno al 20 % de la cohorte de edad correspondiente) accede a los estudios universitarios.

(*) NOTA DEL AUTOR: Durante la Convención de las pruebas de este artículo el BOE n.º 101 de 28 de abril de 1998 ha publicado la Orden de 20 de abril de 1998 de convocatoria para el año 1998 del Plan Nacional de Educación de Evaluación de la Calidad de las Universidades.

(3) De hecho, debo reconocer aquí, como descargo de conciencia, que si no hubiera sido por la insistencia de mi buen amigo Francisco Michavila y la labor que, por encargo suyo, ejerció mi otro buen amigo, José María Luxán, Vicesecretario de Estudios del Consejo, seguramente no hubiera cumplido el encargo en tiempo útil. Terminé de redactar el mencionado documento en mi propia casa de Salamanca, bajo la estricta vigilancia de José María Luxán que se vino una tarde desde Madrid con una serie de ideas para incorporar al texto y con un mandato expreso de Michavila: no volver a Madrid sin el texto definitivo.

(4) MICHAVILA y CALVO (1998) ofrece amplia información sobre las principales problemas, actuaciones y proyectos de la política universitaria de esta etapa.

(5) Con frecuencia, la «inercia» de la Administración suele tener nombre y apellidos. En este caso es de justicia señalar que la presencia de José María Luxán y Nuria Garreta en la Vicesecretaría de Estudios del Consejo ha sido decisiva para garantizar la ejecución del PNECU hasta el momento.

(6) QUINTANILLA (1998).

- Se incorporan a la Universidad una gran variedad de estudios, tanto académicos como profesionales, que anteriormente no existían o no tenían carácter universitario.
- La Universidad es una institución abierta a su entorno social, con en el que mantiene intensas relaciones de prestación de servicios, ligados no sólo a la enseñanza formal sino también a la investigación, la formación continuada, la colaboración con las empresas, etc.

La universidad de masas se contrapone tanto a la universidad elitista como a la que podríamos llamar universidad de «funcionarios». Desde luego, «elitista» y «funcionarial» no son sinónimos, pero a efectos de caracterización de la universidad tradicional en España, se pueden considerar coextensivos. En la actualidad no consideraríamos modelo de universidad elitista a una universidad pública centroeuropea o mediterránea, sino más bien a algunas minoritarias instituciones académicas privadas de Estados Unidos o a algunas prestigiosas universidades tradicionales británicas. Pero la universidad «funcionarial» tradicional centroeuropea y la universidad elitista angloamericana tienen algo en común: forman casi exclusivamente a grupos muy reducidos de ciudadanos, de los que se nutren los altos cuerpos de la administración pública, de las profesiones públicamente regladas y protegidas y de las grandes empresas, un conglomerado de grupos sociales, por cierto, que a veces resulta difícil diferenciar. Frente a este modelo, la universidad de masas forma a amplias capas de la población, en todo tipo de competencias profesionales y académicas y sus egresados ejercen muy diferentes funciones profesionales, tanto en el sector público como, de

forma mayoritaria, en el privado. Además, en una sociedad con un sistema universitario que responde al modelo de la universidad de masas, la correspondencia tradicional entre titulaciones académicas y posiciones en el mercado de trabajo se debilita, dando lugar a fenómenos de desempleo y subempleo de titulados superiores, y de aparente sobrecapacitación de una buena parte de la fuerza laboral del país ⁷.

Estas transformaciones se producen con cierta rapidez, lo que genera desajustes en el sistema universitario, tanto desde el punto de vista organizativo como financiero. Pero sobre todo nos interesa aquí resaltar las consecuencias que estos cambios tienen para la determinación de los criterios de calidad en la Enseñanza Superior. Por el momento, señalemos una primera nota característica: en la universidad tradicional la calidad es un supuesto, no un problema; sólo en la universidad de masas se plantea la calidad como un problema específico.

CALIDAD Y EVALUACIÓN EN LAS EMPRESAS Y EN LA UNIVERSIDAD

El movimiento de la calidad en la gestión de las organizaciones tiene unos orígenes bien conocidos en las técnicas de gestión empresarial y ha dado lugar a una ingente y valiosa literatura, e incluso a todo un sector de actividad de agencias y consultores que prestan a las empresas servicios de auditoría, asesoramiento, evaluación y acreditación o certificación de calidad. La expresión más significativa de este amplio «movimiento de la calidad» es la llamada Gestión de la Calidad Total (*Total Quality Management*). Estas y otras técnicas de gestión bien conocidas están muy relacionadas histórica y conceptualmente

(7) SAN SEGUNDO (1998) y MORA (1998) son referencias imprescindibles para demostrar que, a pesar de todo, invertir en educación superior es rentable y que la Universidad, en expresión de Mora, es «una fábrica de ocupados» no de parados.

con las técnicas de control de calidad de la producción en los procesos industriales (Peña y Prat, 1986).

La gestión de la calidad total tiene su origen en las ideas de Demming⁸, que propone un cambio considerable en la filosofía del «control de calidad». La idea básica es muy simple: en vez de controlar a posteriori los defectos de la producción y corregir el proceso cuando éste se desvía de los límites de tolerancia admitidos, pongamos el énfasis en cada paso del proceso para reducir las posibilidades de error. Pero llevar a la práctica esta idea sencilla requiere todo un cambio de perspectiva en la gestión empresarial en la que se han ido implantando principios nuevos como la orientación al cliente, la mejora continua, la visión sistémica de la calidad de la producción, etc.

El éxito de las técnicas de gestión de calidad total se debe a factores diversos y complejos, que tienen que ver con las características de la economía actual y con las transformaciones tecnológicas que ha experimentado el sistema de producción en la segunda mitad del siglo XX. Uno de los factores de ese éxito, sin embargo, es algo que todos los expertos reconocen y que, por desgracia, no es tan fácil de formalizar: se trata del cambio de «cultura» organizativa o de actitud que la GCT requiere. Las técnicas de control estadístico de la calidad de una línea de producción son independientes de la mentalidad de los trabajadores que intervienen en el proceso o de los controladores que realizan los muestreos y las mediciones. En cambio las técnicas de gestión de la calidad total no se pueden llevar a cabo sin una implicación personal de los agentes involucrados en ellas. Esta es una de las razones de la dificultad de su implantación (y de la fa-

cilidad con la que estas técnicas puede degenerar en rutinas sin valor), pero también de su éxito, y de esa apariencia de «movimiento ideológico» que ofrece la idea de Calidad Total, cuando es expuesta por sus apóstoles más entusiastas.

Las técnicas de gestión de la calidad pueden extrapolarse con cierta facilidad desde la empresa industrial a cualquier tipo de organización de servicios, tanto pública como privada. En la práctica, sin embargo, cuando se inician programas de gestión de calidad en los organismos públicos aparecen problemas específicos, tanto de carácter conceptual como metodológicos, que no siempre se resuelven fácilmente. En el caso de las universidades estos problemas están bastante bien localizados⁹. Entre los problemas conceptuales señalaré dos: las dificultades para transferir el concepto de calidad empresarial a la universidad y las dificultades para identificar claramente al «cliente» del servicio de la enseñanza superior. Los problemas de diseño metodológico tienen que ver con la necesidad de articular diferentes dimensiones y niveles en la evaluación de la calidad de las universidades y de encajar la metodología de la evaluación de la calidad con otras prácticas usuales en la cultura académica.

CALIDAD Y EXCELENCIA ACADÉMICA

El concepto de calidad es uno de esos que todo el mundo entiende aunque nadie sabe definirlo. En el contexto de la GCT, la noción de calidad tiene dos dimensiones fundamentales: la calidad del *producto* y la calidad del *proceso de producción*. La calidad del producto depende, por una parte,

(8) DEMING (1986). Una presentación ágil y entusiasta del movimiento de la Calidad Total en Drummond (1995) y un manual técnico y riguroso: RAO et al. (1996).

(9) PEÑA (1997). Más información en el monográfico de *Boletín de Estudios Económicos*, Vol. LII, n. 161 (agosto, 1997).

de las especificaciones definidas a través del *diseño* y, por otra, del nivel de *cumplimiento efectivo de esas especificaciones*, que a su vez depende del proceso de producción. El resultado final es el conjunto de características que definen el producto concreto que se entrega al mercado y que son responsables del nivel de *satisfacción que alcanza el cliente*.

Hay diferencias notables entre el enfoque de la calidad total y el enfoque tradicional del control de calidad. El objetivo de que todos los productos que se ponen en el mercado respondan a las especificaciones del diseño, dentro de unos márgenes de tolerancia preestablecidos, se puede conseguir utilizando técnicas de control para eliminar los productos defectuosos. Pero el objetivo de la gestión de la calidad es, por una parte, anticiparse a la aparición de defectos reorganizando los procesos de manera que se pueda reducir el número de defectos que se producen y, por otra parte, aumentar la calidad de diseño teniendo siempre a la vista la máxima de la satisfacción del cliente. Es el objetivo de *mejora continua*, como alternativo al control de fallos.

A partir de estas ideas se pueden concretar algunas condiciones o principios básicos de la calidad que seleccionamos teniendo en cuenta su posible significación en relación con la calidad de las universidades:

- *Diseño y especificación precisa de las características del producto*. Una condición previa para la calidad es determinar claramente cuáles son los objetivos que se desea alcanzar ¹⁰.
- Incorporación al diseño de *atributos satisfactorios para el cliente*. Hay que proponerse objetivos intrínse-

camente valiosos, capaces de satisfacer a los destinatarios de nuestra actividad.

- *Ajuste del producto final a las especificaciones* previstas: no se pueden defraudar las expectativas del cliente.
- *Estabilidad de las características del producto*: la calidad no puede ser casual y efímera, sino robusta y duradera.
- Hay que *definir claramente los procesos* a seguir para la producción o la prestación de un servicio. La condición imprescindible para evitar errores es definir claramente lo que se debe hacer.
- *Eficiencia en la producción*: reducir los desperdicios innecesarios y evitar las pérdidas de tiempo. Hacer las cosas bien.
- Aprovechar las *oportunidades de mejora*.
- En el caso de los servicios: cuidar la *relación personal* y directa con el cliente.

Uno de los obstáculos para aplicar estos principios de gestión a las universidades, proviene de las dificultades que existen para poner en relación el concepto de calidad empresarial que subyace a ellos con la percepción de la excelencia académica que predomina en la universidad.

Para empezar en las teorías de la gestión de la calidad, el concepto de calidad es siempre relativo a la satisfacción del cliente. En el caso de los organismos que prestan servicios públicos no es difícil adaptar esta definición desde el punto de vista de la satisfacción de usuarios, etc. Por ejemplo, la calidad de la prestación de un servicio de salud en un hospital sí está directamente relacionada con la satisfacción

(10) Como información de contraste, diremos que uno de los déficits más frecuentemente advertidos en los informes de evaluación de las universidades que han participado en el Plan Nacional consiste en que no existen definiciones precisas de los objetivos de las titulaciones evaluadas ni de la estrategia que deben seguir los departamentos ni de la misión que asume la universidad.

el «cliente», es decir, del paciente o usuario del servicio: si entra enfermo y sale curado estará más satisfecho que si entra enfermo y no se cura. En general, los atributos de la salud y la enfermedad en la mayoría de los casos están perfectamente definidos tanto de forma técnica objetiva, como con relación al nivel de satisfacción del usuario. Una situación similar aunque algo más complicada se produce en los niveles preuniversitarios de enseñanza: el conjunto de saberes y habilidades que los alumnos tienen que adquirir y que los profesores deben transmitir están definidos previamente y se puede evaluar con cierta precisión el grado de ajuste entre los objetivos pretendidos y los resultados alcanzados. Salvando todas las distancias que se supone existen entre unos procesos y otros, podríamos decir que los alumnos en el sistema educativo no universitario se pueden considerar como «materia prima» que hay que transformar, mientras que los padres son los verdaderos clientes de la institución educativa. En el caso de la universidad el problema es más complejo ¹¹. Para empezar, la mayoría de los profesores universitarios (y en todo caso la totalidad de las instituciones universitarias) se consideran a sí mismos una autoridad definitiva e inapelable en cada una de las especialidades científicas y académicas ¹². De manera que no existe un criterio de calidad externo e independiente del que la propia institución (o el conjunto del sistema universitario o de sus profesores) define. Esto seguramente explica, aunque no justifica, algunos hechos bastante comunes en muchos cursos universitarios: no se usan libros de texto, a veces ni siquiera se especifica de antemano el programa de las asignaturas, en todo

caso es frecuente que no se cumpla todo el programa y que cuando varios profesores imparten la misma asignatura, rara vez coincidan en sus contenidos y no digamos ya en sus enfoques, lo que hace difícilmente comparable el nivel de «calidad» de cada una de las diferentes prestaciones de lo que en teoría debería ser un mismo servicio. Pero lo peor no es esto: lo peor es que todos estos evidentes rasgos de falta de calidad, en la universidad no se suelen percibir como tales, sino más bien al contrario, como componentes esenciales de la *excelencia* académica: no es que la enseñanza de tal o cual materia por tal o cual profesor esté mal diseñada y mal implementada, es que lo que él hace es por definición el canon de excelencia precisamente en esa materia que se supone que él domina en el máximo nivel de competencia esperable.

La noción de *cliente* resulta también bastante difícil de incorporar a la cultura universitaria. No se trata sólo de que el término tiene connotaciones mercantiles que las tradiciones universitarias no son propensas a reconocer, sino que incluso desde un punto de vista puramente conceptual, resulta bastante difícil identificar los roles de cliente y proveedor de servicios en el seno de la universidad. Por ejemplo, en la universidad está muy extendida la idea de que el estudiante es una parte de la institución y, desde ese punto de vista, resulta ilógico considerarle como un usuario o cliente externo. Por otra parte, existe bastante confusión respecto al papel y la importancia que tienen las diferentes demandas sociales que se dirigen a la universidad: las administraciones públicas, las empresas, las familias, etc. Finalmente se puede considerar que el proceso de enseñanza y aprendizaje

(11) En el trabajo de ÁLVAREZ y RODRÍGUEZ (1997) se hace una detallada exposición de las diferentes posiciones sobre la consideración de los estudiantes como «clientes» de la universidad.

(12) Y en cierto modo lo son. Colectivamente, la última instancia de apelación en el campo científico es la propia comunidad científica internacional; e individualmente, en el seno de cada institución resulta generalmente difícil discutir el criterio del especialista local en un área científica sin echar mano del juicio de sus propios pares de dentro o de fuera de la institución. Ver MALTRÁS (1996).

que se lleva a cabo en la universidad es un proceso interactivo, en el que el usuario aparente (el estudiante) es en realidad coproductor del servicio (Álvarez y Rodríguez, 1997).

Todos estos problemas para identificar los parámetros básicos de la gestión de la calidad en las universidades tienen que ver con una percepción de la universidad, tanto interna como externa, propia de la universidad tradicional, pero que no se corresponde con el modelo actual de la universidad de masas. En efecto, en el modelo ideal de la universidad *tradicional la calidad de la enseñanza se daba por suelta*: la universidad es la excelencia por definición en el plano académico y científico. La satisfacción del cliente no dependía, en esencia, ni del diseño del servicio a que accedía, ni del nivel efectivo de calidad alcanzado en su prestación, ni de la calidad del proceso de enseñanza. La satisfacción quedaba garantizada por el mero acceso a esa prestación. Es un fenómeno bien conocido, y que no tiene nada de extraño: para muchas personas, el mero hecho de entrar en un club altamente selectivo es un motivo de satisfacción mucho mayor que el que proporciona la suma de los servicios efectivos que se obtienen en él. La universidad tradicional se comportaba socialmente como un club muy selecto: entraban pocos en él y los que lo hacían, si realizaban el esfuerzo que se esperaba de ellos y lograban permanecer el tiempo suficiente para obtener la graduación, tenían reservados los puestos directivos de la Administración y de la sociedad. Ante esta perspectiva la calidad efectiva de lo que allí dentro les ofrecieran no tenía mucha importancia. Lo que la universidad ofrecía era, por definición, la excelencia académica. En este contexto no tendría ningún sentido considerar al estudiante como un usuario o cliente de la institución universitaria, aunque sí tendrá cierta importancia vigilar que la institución cumpla con las expectativas que sobre ella tienen

sus verdaderos «clientes»: las autoridades públicas que la financian, las corporaciones profesionales o funcionariales que van a recibir a los graduados universitarios y que esperan de ellos ciertos niveles de formación y ciertas pautas de comportamiento, etc. Todo esto es compatible con una organización interna de carácter colegial, basada en la autonomía de la institución, en la participación democrática o la concertación corporativa y en una cierta relación de paternalismo «suave» de los profesores hacia los estudiantes.

Pero en la universidad de masas todas las bases de este escenario se vienen abajo. En primer lugar, el acceso a la universidad por sí mismo no es un valor seguro ni una garantía de satisfacción. Aunque el título universitario sigue teniendo gran prestigio social y elevada rentabilidad económica (San Segundo, 1998 y Mora, 1998), ha perdido el valor garantizado que antes tenía. Ser universitario ahora no es suficiente; además, hay que estudiar en un centro de prestigio, una carrera con buenas salidas profesionales y conseguir un buen expediente académico: el nivel de satisfacción del estudiante va a depender cada vez más de cada uno de estos factores que del hecho de que tenga o no un título universitario. Son síntomas de estos cambios en la percepción de la calidad de la universidad: el dramatismo, en gran parte exagerado, de las calificaciones de las pruebas de selectividad (ver Tiana, 1998 y Latiesa, 1989); el debate sobre el nivel de satisfacción de las primeras opciones de carrera que eligen los estudiantes; la creciente preocupación por la movilidad estudiantil; los programas de intercambio internacionales, etc.

Lo mismo ocurre con el papel del estudiante como cliente de la institución. Es cierto que el servicio que presta la Universidad al estudiante tiene algunas características especiales. Pero puesto que la calidad homogénea no está ya garantizada, el estudiante se comporta cada vez más ante la

institución como el usuario de un servicio cuyo nivel de satisfacción va a depender de parámetros equivalentes a los de cualquier otro servicio: el diseño del producto, el nivel de cumplimiento de las especificaciones, la forma de su prestación, etc.

En este contexto las técnicas de gestión de la calidad aplicadas a las universidades tienen pleno sentido. Se trata de adoptar una perspectiva activa en la persecución de objetivos de calidad en lo que respecta a la prestación del servicio por parte de la universidad, con la misma orientación que se puede adoptar en cualquier otra actividad empresarial. Los estándares de la universidad tradicional no son viables en el nuevo contexto. Así que, si queremos evitar la degradación de la calidad universitaria, sólo hay una salida: adoptar iniciativas explícitas de gestión de la calidad que nos permitan conseguir con inteligencia y una gestión adecuada lo que la inercia del sistema ya no nos puede garantizar. Una de estas técnicas es la evaluación institucional puesta en marcha por el Plan Nacional.

CALIDAD Y EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

Una condición necesaria para que sea viable la introducción de sistemas de gestión de la calidad en las universidades es que se genere una nueva cultura académica capaz de asumir la necesidad de esta búsqueda activa de la calidad. Y el paso fundamental en esta dirección consiste en lograr que la comunidad académica perciba la conveniencia y la necesidad de evaluar el rendimiento de la propia institución como tal.

En cierto modo esta metodología es un híbrido de las técnicas de gestión de la calidad y de las prácticas de evaluación académica. Y por ello mismo se tienen que enfrentar a críticas y dificultades que provienen de ambos frentes: el gerencial y el académico.

Desde el punto de vista de la gestión de la calidad las universidades pueden considerarse —ya lo hemos visto— como organizaciones complejas cuya gestión debe guiarse por principios de eficiencia y calidad equivalentes a los que se pueden aplicar a cualquier otra empresa de servicios. Es posible que la enseñanza universitaria y la investigación tengan algunas peculiaridades, como las que hemos señalado, pero en todo caso lo importante para conseguir mejorar la calidad reside en técnicas de gestión y de organización que se pueden aplicar lo mismo a la producción de conocimientos o a procesos de aprendizaje que a cualquier otra prestación de servicios.

Desde el punto de vista de las tradiciones académicas de evaluación, la dificultad está en otra parte. La comunidad académica está muy acostumbrada a los procesos de evaluación, pero se trata siempre de *evaluación de individuos*, bien sea de los estudiantes por sus profesores, bien de los profesores investigadores por sus pares o bien, incluso, de los profesores por sus alumnos. Lo que resulta difícil de percibir es la posibilidad y el interés de una *evaluación de la institución*, del sistema como tal, hecha con participación de todos los agentes y referida no sólo a los aspectos generales de la gestión universitaria, sino a los procesos específicos de la enseñanza y la investigación.

De manera que la situación podría definirse como un dilema: o bien enfocamos la evaluación institucional hacia la *gestión general* de la universidad como una organización compleja a la que se pueden aplicar criterios de calidad total similares a los de cualquier empresa u organismo de prestación de servicios de interés público, o bien enfocamos la evaluación hacia los *procesos de enseñanza e investigación universitaria*, pero entonces la metodología debe ser adaptada a la evaluación o control del comportamiento de los individuos (profesores e investigadores) y no de la institución como tal.

La existencia de este dilema explica la proliferación de enfoques y metodologías de evaluación en la universidad. Todas ellas podrían ordenarse en un continuo: al principio podríamos situar la aplicación de técnicas de control y de gestión de la calidad sobre los servicios no académicos y sobre la gestión administrativa de la universidad (más próximo al modelo de la CRE 1995 o de la EFQM 1997); al final de este continuo se situaría la aplicación de técnicas evaluadoras del profesorado mediante encuestas de satisfacción realizadas a los alumnos. En el medio de ambos extremos está la metodología de evaluación institucional del PNECU, con sus propias ambigüedades y vacilaciones.

En efecto, en el propio diseño de la metodología de la evaluación institucional existen indicios que nos permiten pensar que el conflicto de estos dos enfoques contrapuestos no está completamente resuelto y que solo la experiencia de su aplicación en la primera fase del Plan nos ha permitido descubrir. He aquí algunos de esos «indicios»:

- Aunque el objetivo de la evaluación es la institución, la unidad básica de evaluación que se elige es en realidad un proceso (una titulación).
- La unidad de evaluación de la investigación sí es institucional (el Departamento) pero en la *Guía* se define con ambigüedad y de forma subordinada a la evaluación de las titulaciones. De hecho algunas universidades han limitado esta parte de la evaluación a la actividad investigadora de los profesores involucrados en la correspondiente titulación.
- El protocolo de evaluación de la gestión y los servicios es doble y fluctúa entre la incorporación del modelo de la EFQM, que sería más

apropiado para la evaluación de la gestión de servicios generales y una metodología más orientada a la evaluación participativa de las actividades del Personal de Administración y Servicios involucrado en el funcionamiento de una titulación.

- Por último, aunque la metodología de evaluación es básicamente cualitativa, se utilizan indicadores cuantitativos, pero se renuncia a diseñar un modelo o sistema de comparación que podría servir como referencia objetiva para la evaluación de las instituciones.

En mi opinión es deseable y previsible que estas ambigüedades se vayan deshaciendo en un futuro inmediato. Para facilitar el proceso de depuración metodológica, puede ser útil tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- El objetivo de la evaluación es la mejora de la *calidad global de la universidad*. Ésta se compone de los siguientes elementos¹³:
 - Un *plan integrado de calidad* aplicado a todos los niveles de la gestión universitaria y a todos los servicios que presta, asumiendo con todas las consecuencias el enfoque de la satisfacción de los clientes de los servicios universitarios (en especial de los estudiantes y de las instituciones sociales que demandan servicios de la universidad).
 - Un sistema de evaluación de la calidad de la enseñanza y la investigación basado en una metodología mixta de evaluación interna, indicadores objetivos y auditoría externa.
- La calidad de la universidad es el resultado de agregar los niveles de

(13) APODACA y GRAO (1997).

calidad alcanzados en cada uno de los servicios que presta.

- Es preciso avanzar en la definición de modelos de calidad institucional que permitan comparar los niveles alcanzados por las distintas instituciones.
- Es preciso avanzar en un sistema de homologación o acreditación de servicios de calidad de las universidades que sirva de estímulo para introducir enfoques de mejora de la calidad en la gestión universitaria y facilitar la emulación competitiva entre las instituciones (Luxán, 1998).

Estos principios están implícitos en los documentos que han servido para definir el Plan Nacional, pero es preciso desarrollarlos más ampliamente en futuras revisiones de su metodología, de forma paulatina, pero decidida. El resultado final será sin duda que las universidades españolas podrán disponer de una metodología de gestión que les ayudará a dar respuestas adecuadas a los retos de la calidad y la excelencia que tiene que afrontar un sistema universitario moderno y abierto a toda la sociedad, como es el actual. Quizá, por una vez, la Universidad Española va al mismo paso, sino por delante que el resto de Europa: las iniciativas más recientes de la Comisión y del Parlamento Europeo están proponiendo el desarrollo de un programa de evaluación de la calidad de las universidades europeas con la misma metodología y orientación que estamos aplicando aquí.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, M. y RODRÍGUEZ, S.: «La calidad total en la Universidad: ¿podemos hablar de clientes?», *Boletín de Estudios Económicos*, Vol. VII, n. 161, pp. 333-352.
- APODACA, P. y GRAO, J.: «Herramientas de gestión para el cambio y la mejora institucional en la Enseñanza Superior». En: APODACA, P. y LOBATO, C. (eds.) (1997): *Calidad en la Universidad: Orientación y Evaluación*. Barcelona, Laertes, pp. 194-205, 1997.
- DEMING, E. W.: *Out of the crisis*. Cambridge MA, MIT, 1986.
- DRUMMONG, E.: *Qué es hoy la calidad total: el movimiento de la calidad*. Bilbao, Editorial Deusto, 1995.
- European Foundation for Quality Management (EFQM): *Autoevaluación 1997. Directrices para el Sector Público*. Madrid, Club Gestión de Calidad, 1996.
- LATIESA, M.: «Demanda de educación superior: evaluaciones y condicionamientos de los estudiantes en la elección de carrera». En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 46, pp. 101-139, 1989.
- LUXÁN, J. M.: «El modelo universitario español». En: LUXÁN, J. M. (ed.): *Política y reforma universitaria*. Barcelona, Cedecs Editorial, 1998.
- MALTRÁS, B.: *Los indicadores bibliométricos en el estudio de la ciencia. Fundamentos conceptuales y aplicación en política científica*. Salamanca, Universidad, Facultad de Filosofía, Departamento de Filosofía, Lógica y Filosofía de la Ciencia. (Tesis doctoral), 1996.
- MICHAVILA, F. y CALVO, B.: *La Universidad hoy: propuestas para una política universitaria*. Madrid, Síntesis, 1988.
- DE MIGUEL, M.; MORA, J. G. y RODRÍGUEZ, S. (eds.): *La evaluación de las instituciones universitarias*. Madrid, Consejo de Universidades, Secretaría General, 1991.
- MORA, J. G.: «Universidad y trabajo». En: LUXÁN, J. M. de (ed.): *Política y reforma universitaria*. Barcelona, Cedecs Editorial, 1998.
- PEÑA, D.: «La mejora de la calidad en la educación: reflexiones y experiencias». En: *Boletín de Estudios Económicos*, Vol. VII, n. 161, pp. 207-226, 1997.
- PEÑA, D. y PRAT, A.: *Cómo mejorar la calidad*. Madrid, Manuales del IMPI, 1986.

- QUINTANILLA, M. A.: «Nuevas ideas para la universidad». En LUXÁN, J. M. (ed.): *Política y reforma universitaria*. Barcelona, Cedecs Editorial, 1998.
- RAO, A. et al.: *Total Quality Management*. New York, John Wiley & sons, 1996.
- RODRÍGUEZ, S.: «La evaluación institucional en España: análisis y planteamientos futuros». En LUXÁN, J. M. de (ed.): *Política y reforma universitaria*. Barcelona, Cedecs Editorial, 1998.
- SAN SEGUNDO, M. J.: «Universidad y economía: ¿son rentables los estudios superiores en España?». En LUXÁN, J. M. (ed.): *Política y reforma universitaria*. Barcelona, Cedecs Editorial, 1998.
- TIANA, A.: «La demanda de estudios universitarios y el acceso a la universidad». En LUXÁN, J. M. (ed.): *Política y reforma universitaria*. Barcelona, Cedecs Editorial, 1998.
- VUGHT, F.v. y WESTERHEIJDEN, D.: *The CRE Institutional Quality Evaluation Programme: Background, Goals and Procedures*. Génova, CRE. (Informe), 1995.