

ALGUNAS CUESTIONES ANTE NUEVAS INICIATIVAS EVALUADORAS

Dr. Sebastián Rodríguez Espinar*

Universidad de Barcelona

Organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, asociaciones profesionales, consultoras, grupos organizados desde el interior de los sistemas y algunos francotiradores se han lanzado durante la década de los noventa al negocio de la evaluación (*booming business* en terminología del experto holandés Tom I. Vroeijenstijn). Por otra parte, y por primera vez en la historia, de la enseñanza universitaria española, una propuesta de ley de la Enseñanza Superior incluye el término calidad en su denominación y aborda en su articulado el tema de su evaluación.

Ahora bien, una pléyade de términos, vocabulario de incitados o palabras mágicas de eslogans publicitarios se usan por doquier: evaluación de la calidad, acreditación de..., certificación de..., homologación de..., gestión de la calidad, sistemas de calidad, auditoría de..., indicadores de calidad/rendimiento, estándares de calidad; evaluación interna (autorregulada), evaluación externa (*peer review*), evaluación de programas/departamentos, normas de calidad ISO, *benchmarking*, evaluación institucional.

¿Se refiere todo a lo mismo? ¿Cuáles son los orígenes de cada una de las prácticas evaluadoras? ¿Quiénes hay detrás de cada una de las iniciativas? ¿Qué tipo de *grupos de presión* están funcionando ante autoridades y *consumidores* de evaluación? No pretendo contestar a todas las cuestiones, ni poner orden (la estrella de sheriff corresponde a otros), sino reflexionar e intentar arrojar un poco de claridad conceptual desde la humildad del académico universitario, estudioso de estos temas durante más de una década y observador privilegiado de la emergente práctica evaluativa en el seno de las universidades españolas.

* El lector podrá encontrar más ampliamente tratada esta temática en un artículo del autor que con la denominación *La evaluación de la calidad universitaria o la conquista del oeste* aparecerá publicado próximamente en la revista *Curriculum*.

EL ORIGEN DEL MOVIMIENTO DE LA CALIDAD Y SU EVALUACIÓN

Parece existir consenso en identificar un doble origen de todo *este negocio*, por seguir la frase de T.I. Vroeijenstijn:

a) Universitario: la rendición de cuentas

No cabe duda que ha sido la universidad británica —en el ámbito europeo— la que ha estado en el punto de mira de la rendición de cuentas. Como señala M. Trow (1996), la esencia de la rendición de cuentas es la obligación legal —financiera o moral— intelectual de comunicar a otros las actividades de una institución, de sus unidades y miembros en orden a explicar, justificar y contestar cuantas cuestiones puedan plantearse.

Para bien o para mal, comenta Trow; vivimos en un mundo en el que ya no es suficiente nuestra autoridad para legitimar el trabajo que realizamos en la universidad. Hemos de ser capaces de ofrecer convincentes evidencias del mismo y de reflejar con mayor claridad los fines del mismo.

Ahora bien, considero que no es posible reducir el fenómeno de la evaluación de la calidad de la enseñanza universitaria a un modelo de rendición de cuentas, por más comprensivo y pertinente que resulte. Las estructuras, marcos jurídicos y trayectorias sociales y políticas de los países y sistemas de enseñanza superior han forzado al desarrollo un amplio marco de referencia desde el punto de vista de la metodología de evaluación.

b) Extrauniversitario: la mejora de la calidad

El movimiento de la calidad —y sus *gurús*— ha irrumpido con fuerza en el ámbito de la enseñanza superior. Las llamadas Escuelas de Negocios han sido sus introductoras. El enfoque de la *Gestión de la Calidad Total* (TQM) ha orientado una seria reflexión sobre un enfoque evaluativo cuya finalidad es la mejora continua de la organización-institución. Sin embargo el TQM tiene también sus raíces en movimientos parciales como el del control de calidad o el aseguramiento de la calidad.

Por otra parte, la institución universitaria con su doble división del *staff* y consiguiente doble tipología de procesos (académicos y administrativos) ha sido terreno abonado para que los gestores profesionales se plantearan introducir en el ámbito de los procesos de su competencia los planteamientos de cualquier organización productiva o de servicios. El problema estriba en si ese tipo de procesos son los nucleares a la naturaleza de la actividad de la institución universitaria... Comencemos nuestra andadura por este territorio.

SISTEMAS DE CALIDAD Y NORMAS ISO 9000: ¿QUÉ PRODUCIMOS?

Dentro del debate y análisis de la calidad emergen los llamados *sistemas de calidad* desde la práctica en las industrias manufactureras. Algunos autores precisan que el tér-

mino correcto sería el de *sistemas de gestión de la calidad*. La razón es que los denominados sistemas de calidad no especifican las exigencias de calidad del *output* o *producto*, sino que enfatizan los requerimientos para la gestión de las actividades relacionadas con la calidad de los procesos de ejecución.

En 1976 la *International Organization for Standardization* inició los trabajos para establecer los estándares de gestión de la calidad, aseguramiento de la calidad y sistemas de calidad. En 1987 se iniciaban las series ISO 9000. Los antecedentes de los estándares en los sistemas de calidad tienen su origen en el ámbito militar de los USA (American MIL-Q-9858 de 1959) y en Gran Bretaña (la British BS 5750 —ahora BSENISO 9000— tuvo gran influencia en el nacimiento de la ISO 9000).

EL PROCESO DE AUDITORÍA Y CERTIFICACIÓN

La ISO 9000-1 plantea tres cuestiones evaluativas:

- ¿Están definidos los procesos y adecuadamente documentados sus procedimientos?
- ¿Se desarrollan y ejecutan los procesos tal como están documentados?
- ¿Los procesos son efectivos para el logro de los resultados esperados?

El proceso evaluativo del sistema puede llevarse a cabo dentro de la propia organización (*first-party audit*). Una *second-party audit* con frecuencia es hecha por una organización compradora-receptora de productos-servicios. Finalmente, una organización independiente (*third-party audit*) *certifica* que la organización cumple los requerimientos establecidos por los estándares de calidad (ISO 9000). Esta certificación es *registrada* por la organización y la institución certificada pasa a formar parte del *club selecto de instituciones certificadas por las normas ISO*. Este club tiene sus cuotas de mantenimiento; es decir, la certificación como la *itv*, tiene periodo de caducidad y hay que renovarla periódicamente.

ACREDITACIÓN: LA MODA O EL FUTURO

Es curioso observar la *potencia de seducción* de la imagen de los palabras. El término *acreditación* (the «A-word» como la denomina Westerheijden, 1999) es utilizado en algunos sistemas-países para describir el proceso de *certificación* de sistemas de calidad a través de las normas ISO. Igualmente, el término *acreditación* ha sido aplicado al proceso de *examinar* al que otorga la *certificación*. Así, un laboratorio es acreditado como agente de certificación del *ajuste a normas* de fabricantes o proveedores de servicios. En este sentido, la organización acreditada es autorizada a realizar las *auditorías* pertinentes para certificar la adecuación del sistema de calidad a las normas ISO establecidas en una determinada organización. ¿Cuál es el sentido o significado de la acreditación en el sistema de enseñanza superior?

ACREDITACIÓN, ¿GARANTÍA DE QUÉ?

Producto típico norteamericano con desigual presencia de las autoridades educativas gubernamentales en su gestación. Se entiende por acreditación el proceso por el que un programa educativo o institución provee información sobre su actividad y logros a un comité externo que, de forma independiente, evalúa tal información, en orden a emitir un juicio público sobre el valor y calidad de la institución o programa, a partir de unos estándares explicitados.

En los U.S.A la acreditación de instituciones de enseñanza superior la realizan 12 agencias (*controladas* por las asociaciones de universidades), con claras consecuencias: SI/NO ser elegibles para el reconocimiento de créditos —movilidad de estudiantes— y acceso a subvenciones. No se cierran administrativamente. La acreditación de programas (*titulaciones* de clara orientación profesional: medicina, magisterio, abogacía, arquitectura, ingeniería,...) la realizan unas 60 agencias controladas por los Colegios Profesionales. Consecuencia de la no acreditación: la no habilitación profesional estatal (según los requisitos de cada Estado) de los titulados.

En nuestro contexto, la acreditación universitaria es uno de esos términos. de marginal importancia, habida cuenta de la acreditación (autorización) *de por vida* que las titulaciones han tenido en las Europa occidental. ¿De qué tipo de de acreditación se está hablando en el *Informe Universidad 2000*? Tal vez de un *nuevo tipo*: «la Agencia —de Acreditación— envía un informe a la Administración y ésta toma la decisión —de cerrar una universidad—».

Los sistemas universitarios de la Europa continental ha tenido *a gala*, como objetivo prioritario, asegurar en cada institución, facultad o título un nivel de calidad homogéneo. La jerarquización entre instituciones o centros han sido explícitamente excluida entre los propósitos de los gobiernos. En el caso concreto de la LRU tendrían que desaparecer, entre otras, las restricciones que incorpora el artículo 3 y que hacen referencia al principio del necesario control estatal de la enseñanza universitaria:

- En la autorización de la creación de las universidades
- A través del modelo o mecanismos de financiación
- De la aprobación de títulos y sus planes de estudio
- Del acceso a la función docente, de su remuneración y del volumen de plantillas
- Del control del acceso del alumnado...

y, consiguientemente, de los mecanismos institucionales diseñados para tal función de control.

Tal vez el problema estribe en que los *mecanismos de aseguramiento de la calidad* previstos no funcionan adecuadamente. Otros países buscan consenso para establecer *Directrices generales* de sus títulos, nosotros hemos de mejorarlas. Otros buscan el establecimiento de un Catálogo Nacional de Títulos, nosotros hemos de evitar que la *prolífica oferta de productos universitarios de formación* confunda al usuario. Otros buscan *sacudirse* el férreo control de ciertos sectores profesionales sobre el volumen de acceso y de egresados, nosotros hemos de *ajustarnos mejor* a las demandas del mercado.

ALGUNAS IDEAS SOBRE LA ACREDITACIÓN EUROPEA: HACIA UN CENTRO EUROPEO PARA SUBSTANTIAL EQUIVALENCY

De todos es conocida la problemática que emerge acerca del reconocimiento de títulos y la movilidad profesional entre los diferentes países europeos. Desde una perspectiva de globalización de la Enseñanza Superior aparecen una serie de preguntas clave:

- ¿Merecen ser titulados en (a) los graduados de la universidad (x)?
- ¿El título en (a) de la universidad (x) es el mismo (a) en la universidad (z)?
- ¿Cuál es el nivel de calidad del título (a) en la universidad (x)?
- ¿Cómo afrontar los procesos de *acreditación-homologación* de títulos?
- ¿El título en (a) de la universidad (x) es el mismo (a) en la universidad (z)?
- ¿Cómo afrontar los procesos de *acreditación-homologación* de títulos?

De todos es conocido el liderazgo que la VSNU (Asociación de Universidades Holandesas) ha tenido en la década de los noventa (A.I. Vroeijsstijn), junto al CHEPS (*Centro de Estudios sobre Políticas en Educación Superior*) de la Universidad de Maastrich (F. van Vught, F. Westerheijden, entre otros). Ya hace una década F. van Vught (1991) apuntaba la idea de lo inadecuado que sería que para el desarrollo de un sistema europeo de evaluación (*quality assessment*):

... that there should not be only one coordinating agency Quality assessment should not be an activity which becomes the bureaucratic monopoly of some new European higher education agency.

Vroeijsstijn (1999), parece apuntarse a la idea de su compatriota y preconiza la opción por el modelo U.S.A. proponiendo un sistema de *acreditación múltiple*:

- Diversas agencias con objetivos y estándares diferentes (énfasis académico o profesional, centrada en la enseñanza, investigación o ambas...)
- Libertad de las universidades en elegir la agencia ante la que rendir cuentas
- Una organización internacional sería necesaria para garantizar, a la vez que impulsar, el proceso de creación y desarrollo de la *red de agencias de acreditación europeas* (Centro Europeo para *Substantial Equivalency*)

Ahora bien, Vroeijsstijn (1999) es muy consciente de las condiciones y problemas que supone la europeización de la evaluación-acreditación:

- La responsabilidad primera ha de recaer en las instituciones
- El sistema de evaluación no debe ser impuesto por organismos suprainstitucionales
- El rol de las autoridades es de facilitar los procesos (alterando los marcos normativos obstaculizadores) e incentivar consecuencias

- La lengua de la evaluación (problema de composición de los comités externos) deberá de coincidir, especialmente en la enseñanza, con las lenguas nacionales
- Prejuicios y diferencias culturales serán argumentos en contra de la armonización de programas-titulaciones
- Los marcos jurídicos nacionales se opondrán a reconocimientos externos

Una última puntualización en relación a la actividad acreditadora. La propuesta del ministerio holandés admite que *haya lugar* para la actuación de agencias extranjeras, si bien sus valoraciones no tendrán efectos jurídicos en territorio holandés, sí el posible reconocimiento internacional. En este sentido es curioso observar como el European Consortium of Innovative Universities liderado por la Universidad de Twente, tenga entre sus actividades la *quality assurance, benchmarking and accreditation* (a través del *ECIU Quality Review System*). En idéntica dirección va la Academic Cooperation Association con su *Internationalisation Quality Review* y, como no, en colaboración con la Conferencia de Rectores Europeos (CRE) y su *Institutional Evaluation Programme*.

BENCHMARKING: LO NUEVO-LO ÚLTIMO

Como señala Appleby (1999), la conexión entre el *benchmarking* y la *Total Quality Management* no puede ser ignorada. Para algunos el *benchmarking* no es sino una parte de la *TQM*: el paso del control y aseguramiento de la calidad a la filosofía de la prevención y mejora continua; es decir, el *benchmarking* como una herramienta de la *TQM*, como parte de la metodología de los procesos de mejora continua. Por su parte, Jackson y Lund (2000) afirman que el *benchmarking* es *fundamentalmente un enfoque de la autoevaluación basada en la idea DEL APRENDER DE OTROS*. En el marco de la enseñanza superior, y más allá del objetivo de mejora aplicado en el mundo empresarial, el interés en el *benchmarking* está en considerarlo como vía de mantener la reputación colectiva del sistema a la vez que se asume su capacidad de autoregulación.

Según Brown (1999) se da una excesiva confusión en el debate sobre *benchmarking*, término con muy diferente uso en el sector industrial que en el de la enseñanza superior. El diccionario *Collins* nos da una doble acepción del término; primero, *a mark one stone post or other permanent feature, at a point the exact elevation and position of which is known and is used as a reference point in surveying*, En la segunda acepción el término es usado, por analogía, *for a criterion by which to measure something - a standard, a reference point*.

Tipos de benchmarking. Camp (1989) propuso la primera y básica taxonomía de *benchmarking*:

- *Interno*: comparación interna de procesos en diferentes departamentos
- *Competitivo*: identifica las diferencias de prácticas con competidores directos
- *Funcional*: las comparaciones se hacen con organizaciones del mismo sector que usan procesos similares.
- *Genérico* Se busca identificar y transferir buenas prácticas innovadoras de una industria-sector a otro.

En todos ellos se pone atención en la identificación, observación, medida y aprendizaje de los procesos de las buenas prácticas. Appleby (1999) considera que los anteriores tipos se encuadran en el *benchmarking de los procesos* (identifica los beneficios de las mejoras e implica la observación directa de la práctica en otras instituciones como vía de comprensión de la realidad) pero hay otros dos previos: el *métrico* (identifica las diferencias de rendimiento (*gaps*) a través de indicadores métricos. Las medidas son indicadores para comparar) y el *diagnóstico* (identifica las áreas fuertes y débiles de la organización a partir de la comparación de la situación de la organización con un especificado *set* de atributos o factores en un amplio campo de instituciones competidoras). Identificará los procesos que deben ser sometidos a análisis.

Una nota final sobre la actividad del *benchmarking* en la enseñanza universitaria europea. Dos organizaciones, el European Centre for Strategic Management of Universities (ESMU) y, especialmente, la European Foundation for Management Development (EFMD- www.efmd.be), a través de su proyecto desde 1998, *Benchmarking Leadership Development*, han comenzado a marcar el territorio. Incluso, la EFMD tiene menús diferentes según el cliente: desde 1997, su *European Quality Improvement System (EQUIS)* is a pan-European assessment tool and accreditation system. (hasta julio de 1999, 21 centros habían sido acreditados).

A MODO DE CONCLUSIÓN

Jackson y Lund (2000: 219) resumen así los cuatro **enfoques de la autoevaluación en la enseñanza superior**:

1. *Measurement of the achievement of stated intentions*
— Interna y orientada a la evaluación del logro de los propósitos, valores. Metas y objetivos explicitados.
2. *Measurement of the adequacy of functions or processes*
— Interna y orientada a la evaluación del qué se hace, por qué se hace y cómo se hace, y permite conocer que funciona lo que se hace...
3. *Measurement of the extent of compliance with externally set standards*
— Evaluación orientada a la comparación de los procesos y resultados internos con definidos criterios externos, especificaciones, códigos de acción o estándares de rendimiento.
4. *Measurement of the extent to which practice matches up to acknowledged ^best`practice.*
— Evaluación orientada a la comparación de acciones y resultados internos con reconocidas buenas prácticas. El proceso pretende la identificación y comprensión de las características de las buenas prácticas a fin de poderlas emular.

¿Dónde se sitúa la práctica de la evaluación institucional, tal y como se ha practicado en Europa en la década de los noventa? ¿Hemos de entonar su *adios*? Tal vez sea

aventurado predecir el futuro pero una vez más hemos de afirmar (Rodríguez, 1991) que un sistema de evaluación ha de adecuarse a las características de la realidad del sistema universitario del país. Ha de analizarse la relación entre los sistemas nacionales, sus circunstancias y posibilidades, y la metodología a seguir. El excelente análisis de Kells (1999) de la realidad evaluativa en una treintena de países, ha de servir de marco de referencia para el diseño de sistemas de evaluación a nivel nacional. Entre las propuestas del autor, hay una que ha presidido la experiencia española: *the lower the level of the culture of evaluation in a national system or in an institution, the more important it is to operate with an experimental learn-by-doing and protected period, before attempting to implement some evaluation schema across the system* (Kells, 1999: 230). ¿Qué ocurrirá a partir de ahora? Que pasen los adivinos y orienten a la comunidad ya que la racionalidad parece brillar por su ausencia en algunas de las voces que se oyen sobre este tema.

REFERENCIAS

- Appleby, A. (1999). Benchmarking Theory - A Framework for the Business World as a Context for its Application in Higher Education. En: H. Smith, M. Armstrong and S. Brown (Eds.) *Benchmarking and Threshold Standards in Higher Education*. London: Kogan Page (pp. 53-69).
- Brown, S. (1999). How Can Threshold Standards Assure and Enhance Quality? En: H. Smith, M. Armstrong and S. Brown (Eds.) *Benchmarking and Threshold Standards in Higher Education*. London: Kogan Page (pp. 35-52).
- Camp, R.C. (1989). *Benchmarking: The Search for Industry Best Practices That Lead to Superior Performance* Milwaukee, WI: ASQC Quality Press.
- (1995). *Business Process Benchmarking: Finding and Implementing Best Practices* Milwaukee, WI: ASQC Quality Press.
- ISO 9001: (1994). *Modelo para el aseguramiento de la calidad en el diseño, el desarrollo, la producción, la instalación y el servicio postventa*. Madrid: AENOR.
- Jackson, N. y Lund, H. (2000). Benchmarking for Higher Education: Taking Stock. En: N. Jackson y H. Lund (Eds.) *Benchmarking for Higher Education*. Buckingham: Society for Research into Higher education & Open University Press (pp. 213-225).
- Kells, H.R. (1999). National higher education evaluation systems: Methods for analysis and some propositions for the research and policy void. *Higher Education*, 38, 209-232.
- Rodríguez, S. (1991). Calidad universitaria: un enfoque institucional y multidimensional. En: M. De Miguel, J.G. Mora y S. Rodríguez. (Eds.) *La evaluación de las instituciones universitarias*. Madrid: Consejo de Universidades. Secretaría General. (pp. 39-72).
- Trow, M. (1996). On the Accountability of Higher Education in the United States. En: P.M.A. Maassen y F.A. Van Vught (eds.) *Inside Academia. New challenges for the academic profession*. Enschede: C.H.E.P.S. (pp. 227-267).
- Van Vught, F.A. (1991). Higher Education Quality Assessment in Europe, next step. *Creation*, 4, 61-82.
- (1996). The Humboldtian University under Pressure: new forms of quality review in Western European higher education. En: P.M.A. Maassen y F.A. van Vught (eds.)

- Inside Academia. New challenges for the academic profession.* Enschede: C.H.E.P.S. (pp. 185-226).
- Westerheijden, D.F. (1999). Where are the quantum jumps in quality assurance? Developments of a decade of research on a heavy particle. *Higher Education*, 38, 233-254.
- Vroeijenstijn, A.I. (1999). The International Dimension in Quality Assessment and Quality Assurance. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 24 (2), 237-247.