

LA MEJORA DE LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR A TRAVÉS DE LOS PROGRAMAS DE EVALUACIÓN. ANÁLISIS DEL CASO ESPAÑOL

Emilia Fernández Rodríguez

Universidad de Oviedo

LA EVALUACIÓN

La evaluación de la calidad es un proceso de alta complejidad, pues depende de muy diversos factores. No es lo mismo juzgar a un profesor de Historia que a uno de Economía o de Medicina. Lo que se contempla como calidad en una universidad tradicional no es lo mismo que se espera de una escuela tecnológica, de gestión o dedicada al arte (1).

No obstante, y con independencia de la pluralidad del proceso, ante la fuerte demanda de calidad que la sociedad le viene exigiendo a la universidad, surge la necesidad de la evaluación de sus procesos y de su cultura, es decir, valorar la manera de hacer de la universidad (2). En la opinión de Michavila (3) la valoración de la calidad es una cuestión que depende de la cultura de la calidad, aspecto éste en el que se empieza a avanzar en el conjunto de las instituciones universitarias.

Evaluación que en cualquier caso debe dirigirse hacia el establecimiento sistemático de un análisis del valor de los medios y de los recursos humanos, materiales y financieros, y de los métodos y procedimientos, programas, etc., que la institución utiliza para su trabajo.

(1) Cfr. Michavila, F.: "La autonomía y la calidad como principios de la gestión universitaria", Ponencia presentada a Universitas'99: "Nuevos retos de la Universidad Española, hacia un modelo de gestión empresarial y alternativas de financiación más rentables", Recoletos. Conferencias & Formación, Febrero, Madrid, Mimeo, 1999, p. 7.

(2) Cfr. De Luxán Meléndez, J.M.: "Presentación: La Evaluación de la Universidad Española", *Revista de Educación*, N° 315 (1998) p. 7).

(3) Cfr. Michavila, F.: o.c., p. 11.

Existe el criterio generalizado de que la mejora de la calidad de las instituciones debe ser el objetivo esencial de la evaluación. Se plantea que mejorar la efectividad del sistema debe ser prioritario frente a otros objetivos, también importantes y legítimos, como pueden ser mejorar la eficiencia, facilitar la gestión, reasignar los recursos, premiar o penalizar en función del rendimiento, orientar a los estudiantes hacia las mejores oportunidades y posibilidades de empleo y desarrollar una educación adecuada a una sociedad condicionada por las tecnologías de avanzada, etc.

Por motivos tácticos, es razonable que la calidad sea el objetivo esencial de la evaluación, ya que este enfoque resulta el más conveniente para dar los primeros pasos en la instauración de un sistema de evaluación, permitiendo implantar este mecanismo con la mayor suavidad y colaboración posible. Pero en ningún caso, con esto se quiere manifestar que en el futuro la evaluación no pueda abarcar una serie de parámetros que vayan más allá del control de la calidad únicamente, sino que integre elementos tan importantes como la eficiencia y la redistribución de recursos, aspectos éstos que a la larga redundarían en una mejora de la calidad.

En cualquier caso, la evaluación de una institución universitaria se debe fundamentar en:

- La evaluación del conjunto de la institución, del proceso de toma de decisiones y de los procesos de dirección y gestión.
- La evaluación de los servicios básicos: la docencia y la investigación.
- La evaluación de las unidades: facultades, escuelas, departamentos, institutos y unidades de gestión y servicios.
- La evaluación del personal que compone su estructura (4).

La evaluación institucional se puede enfocar bien hacia la gestión general de la universidad como una organización compleja a la que se le pueden aplicar criterios de calidad total similares a los de cualquier empresa u organismo de prestación de servicios de interés público, o bien hacia la evaluación de los procesos de enseñanza o investigación universitaria, pero entonces la metodología debe ser adaptada a la evaluación o control del comportamiento de los individuos (profesores, investigadores y demás personal) y no de la institución como tal.

La existencia de esta disyuntiva explica la gran variedad de enfoques y metodologías de evaluación existentes en las universidades. Todos ellos podrían ser dispuestos siguiendo un orden continuo, empezando con 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 Conferencia de Rectores Europeos o el propuesto por la European Foundation for Quality Management (EFQM)), para finalizar con la aplicación de técnicas evaluadoras del profesorado mediante encuestas de satisfacción realizadas a los alumnos. En el justo medio de ambos extremos se insertaría la metodología de evaluación institu-

(4) Cfr. Jofre, Ll. y Vilalta, J.M.: "El Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades. Los objetivos del Plan: Evaluación para mejorar", *Revista de Educación*, N° 315 (1998) p. 100.

cional del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad Universitaria, con sus propias ambigüedades y vacilaciones (5).

De esta forma, puede hablarse de dos líneas de evaluación, que deben ser complementadas y adecuadas a la realidad concretada de cada institución:

- Una evaluación sectorial u horizontal, regular en el tiempo y basada sobre todo en el seguimiento de indicadores de las actividades (docencia, investigación, servicios, gestión, etc.) y los planes sectoriales de la universidad.

- Una evaluación vertical de las unidades docentes, de investigación y de gestión, más integradora y cualitativa, con una periodicidad ligada a los ciclos de mejora previstos en las respectivas planificaciones de las unidades (6).

Las universidades españolas en estos momentos están concentrando una buena parte de sus esfuerzos en la evaluación institucional. Si esta estrategia de actuación se conduce de la manera debida, puede ser de gran valía de cara a un proceso de planificación y determinación de objetivos posteriores, y a la implementación de planes estratégicos o actuaciones de mejora.

PROGRAMAS DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EN EUROPA: ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL

La evaluación de la calidad es un proceso que empieza a ser puesto en práctica en la mayor parte de los países europeos. Los recientes experimentos de evaluación realizados en Europa (7) y los programas vigentes ya en varios de estos países, entre ellos España (8), son un ejemplo del creciente interés por aplicar esta prioridad en la consolidación de la calidad.

Esta política que ahora comienza a tomar fuerza en Europa no es nada nueva en el mundo anglosajón. Por ejemplo, en Estados Unidos surgió entre otros fines para permitir el trasvase de estudiantes universitarios de unos centros a otros, así como por la necesidad de valorar las titulaciones universitarias. En Australia existe una agencia exclusivamente dedicada a controlar el sistema universitario a través de autoevaluaciones, que llevan a cabo las mismas universidades cada tres años.

(5) Cfr. Quintanilla, M.A.: "En pos de la calidad: Notas sobre una nueva frontera para el sistema universitario español", *Revista de Educación*, N° 315 (1998) p. 93.

(6) Cfr. Jofre, Ll. y Vilalta, J.M.: o.c., pp. 100-101.

(7) Al respecto puede consultarse Frazer, M.: "Report on the Modalities of External Evaluation of Higher Education in Europe: 1995-1997", *Higher Education in Europe*, Vol. XXII, n° 3 (1997) pp. 349-401.

(8) Al respecto pueden consultarse Mora, J.G.: "Quality assessment in Spain: An on-going process", *Higher Education Management*, Vol. 9, n° 1 (1997) pp. 59- 70; Consejo de Universidades: *Informe sobre resultados de la primera convocatoria del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades*, Secretaría General, Madrid, 1997; y Mora, J.G. y Vidal, J.: "Introducing Systematic Quality Assurance in Spain". en Gaither, J. (Ed.): *Quality Assurance in Higher Education*, New Directions on Institutional Research, San Francisco, Jossey-Bass, 1998.

Por su parte en el Reino Unido, durante la década de los ochenta, se desarrollaron procesos evaluativos, los cuales se centran en la valoración de la eficiencia y de los factores económicos, más que en el análisis de otros aspectos, como pudieran ser la efectividad y el desarrollo profesional y educativo (9).

En el ámbito europeo, sólo cuatro países han creado instituciones para valorar la educación superior:

- En Holanda, la Vereniging van de Samewerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) ha fundado un departamento de evaluación de calidad en 1989 (10).

- En el caso de Gran Bretaña, desde los años 60, se han desarrollado diferentes sistemas y en la actualidad cuenta con los siguientes órganos:

- Un órgano de auditoría, denominado Academic Audit Unit, dependiente del Higher Education Quality Council (HEQC).

- Los Quality Assessment Committees, de Inglaterra, Escocia y Gales, responsables de la valoración de la efectividad de las inversiones realizadas en las instituciones.

- Por otra parte, en Francia se fundó en 1985 el Comité National D'Évaluation (CNE), cuerpo constitucional que depende directamente del Presidente de la República, siendo independiente del Primer Ministro, del Ministro de Educación Superior o de cualquier otra autoridad ejecutiva (11).

- En Dinamarca, en junio de 1992 se constituyó el Centre for Quality Assurance and Assessment in Higher Education (Evalueringsscenteret).

Estas instituciones tienen en común los siguientes aspectos:

- Cuentan con una persona o conjunto de personas responsables del sistema de calidad a nivel central en cada país (VSNU, HEQC, CNE y Evalueringsscenteret), cuya función es diseñar y coordinar la estructura de evaluación.

- Ponen el énfasis en la autoevaluación, que permite a cada profesor aplicar los métodos y conceptos de calidad.

- El estudio externo se lleva a cabo utilizando los resultados de la autoevaluación. El punto de partida es una revisión de la documentación junto con una visita en la que los auditores externos entrevistan al staff, a los estudiantes, a los administradores y, si es posible, a los recién graduados.

(9) Cfr. Pollitt, C.: "The Politics of Performance Assessment: lessons for higher education?", *Studies in Higher Education*, Vol. 12, nº 1 (1987) pp. 87-98.

(10) Al respecto puede consultarse Westerheijden, D.F.: "Information and Strategies for Quality", Ponencia presentada al *Seminari Internacional sobre Direcció Estatègica i Qualitat de les Universitats "Universitat Estratègies per avançar"*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Politécnica de Cataluña, Enero, 1998, pp. 131-143.

(11) Al respecto puede consultarse Staropoli, A.: "L'évaluation pour améliorer la qualité: l'exemple français", Ponencia presentada al *Seminari Internacional sobre Direcció Estatègica i Qualitat de les Universitats "Universitat Estratègies per avançar"*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Politécnica de Cataluña, Enero, 1998, pp. 113-130.

- Los informes de la autoevaluación y del estudio externo son publicados. Esta fase es crucial y todos los agentes deben ser autocríticos y tratar de mejorar lo que se ha hecho, corrigiendo los problemas detectados.

En cuanto a los objetivos que deberían cubrir las evaluaciones, un informe elaborado a partir de las consultas efectuadas a determinadas agencias europeas revela que estos se tendrían que concretar en:

- Ayudar a las instituciones de educación superior a mejorar, lo cual se considera lo más importante.

- Hacer socialmente más responsable el sistema de educación superior.

- Suministrar información a los usuarios directos de las instituciones y a los empleadores (12).

Por su parte, los tres instrumentos básicos en que se basarán estos procesos evaluativos, y que son los que se vienen utilizando en la práctica son:

- Autoevaluaciones: Autoestudio realizado por las universidades, implicando a la propia comunidad en la mejora de su calidad.

- Revisiones por colegas: Visitas externas de expertos que realizan total o parcialmente el proceso, aportando un elemento de contraste, a la vez que aporta objetividad al proceso.

- Indicadores de rendimiento: Indicadores generalmente cuantitativos, que suministran información operativa sobre el funcionamiento de las instituciones y sobre su eficacia.

La autoevaluación seguida por visitas externas de colegas es el más típico proceso de evaluación. Este método se fundamenta en la hipótesis de que el sistema universitario es tan complejo que los que están inmersos en él son los más capacitados para opinar sobre la calidad o el buen funcionamiento de las instituciones universitarias. Estos mecanismos que se muestran en el gráfico 1 son los utilizados por todos los países europeos que han iniciado procesos de evaluación.

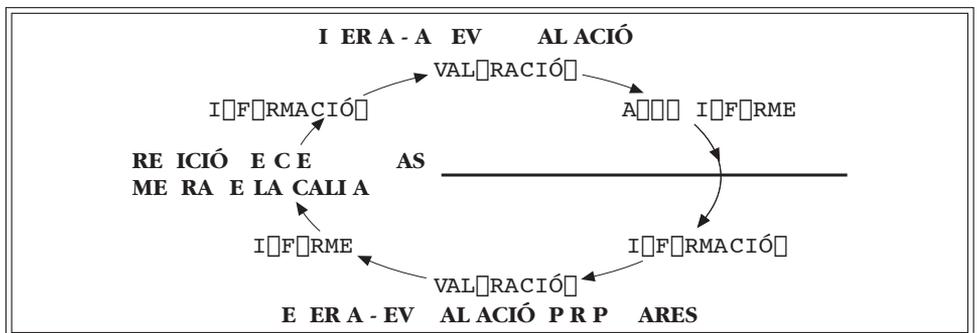


Gráfico 1 Esquema general de la Evaluación Institucional

(12) Frazer, M.: o.c., pp. 349-401.

En cuanto a la utilidad práctica de los mecanismos, la larga experiencia internacional y la más corta española muestran que el sistema funciona adecuadamente, alcanzando razonablemente los objetivos perseguidos. En la opinión de Mora (13) la evaluación institucional se define como un intento de medir el cumplimiento de las metas preestablecidas de una institución. Busca, por tanto, medir la acción global de la universidad y la eficiencia de sus servicios, programas, profesores, así como la actuación de sus órganos de gobierno. Al respecto, se pudiera decir, que la calidad no se mide, pero que si se pueden crear mecanismos de aproximación a ella (14).

Este tipo de evaluación genera una movilización real por la calidad, interiorizando estos procesos en las instituciones y provocando mejoras como consecuencia del autoanálisis sobre los puntos débiles, a la vez que proporciona una información a la sociedad mediante el escrutinio de visitantes externos y la publicidad de los informes finales, lo que se puede considerar de gran utilidad.

Aunque se pudiera considerar que este tipo de proceso de evaluación resulta demasiado beligerante, no siendo todo lo riguroso que sería necesario, la instauración de sistemas de control de calidad más cuantitativos, de aplicación en otras organizaciones, resultan de difícil utilización aquí, en la situación actual. Esto se debe a que estos son organismos peculiares, con objetivos múltiples y no jerarquizables, además, el poder en las universidades es difuso debido a las singulares formas de gobierno y a la importancia y autonomía de los trabajadores en el proceso universitario (15).

Es de esperar que la evaluación institucional encaminada hoy, fundamentalmente, hacia los aspectos relativos a la eficacia, en un futuro próximo considere también los aspectos relativos a la eficiencia (inputs y outputs), algo hasta ahora poco tratado.

Estos mecanismos también deben incluir la valoración de los procesos, además de conjugar las perspectivas intrínseca y extrínseca de la calidad de la educación universitaria (16).

Un factor que debe tenerse en cuenta en el mecanismo de evaluación, y el cual es de suma importancia, es la homogeneización de los sistemas mediante la publicación de las correspondientes guías y la redacción y emisión de informes finales.

Centrándonos en el caso concreto de España, en los últimos años, se han llevado a cabo una serie de procesos de evaluación de la calidad en la enseñanza superior. Todos ellos han constituido una importante referencia para el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades, vigente en la actualidad.

(13) Cfr. Mora, J.G.: "La evaluación institucional: una perspectiva general", en Consejo de Universidades (Ed.): *La Evaluación de las Instituciones Universitarias*, Secretaría General, 1991, p. 74.

(14) Cfr. Mora, J.G.: "La evaluación institucional de la universidad", *Revista de Educación*, nº 315 (1998) p. 38.

(15) Cfr. *Ibid.*, p. 41.

(16) Cfr. Rodríguez Espinar, S.: "El proceso de evaluación institucional", *Revista de Educación*, nº 315 (1998) p. 46.

Este proceso empezó hace siete años, con la propuesta del Plan Experimental de Evaluación de la Calidad, el cual tuvo como antecesor el Programa de Evaluación Institucional de la Conferencia de Rectores Europeos. Con él se inició un proceso de propagación de la cultura de la evaluación, en un ámbito no acostumbrado a ello. Hoy esta batalla se puede decir que se está ganando, pues como se verá más adelante nuestras universidades han participado en los diferentes planes que se han llevado a cabo en nuestro entorno geográfico.

La necesidad de desarrollar procesos de evaluación ha venido dada por el reclamo popular de conocer las actividades que se desarrollan en las universidades, siendo la evaluación institucional un instrumento válido para la satisfacción de dicha demanda. El hecho de que los costes se dispararan como consecuencia del número de personas que acceden, y las restricciones económicas a que se han visto sometidas nuestras organizaciones, han forzado a la necesidad de crear una conciencia por la eficiencia en el gasto.

Pero éstas no son las únicas razones que justifican la necesidad de desarrollar procesos de evaluación. Existen otros factores que se resumen en (17):

- La sociedad exige al sistema universitario una mayor aportación al desarrollo nacional.

- La internacionalización de la producción y de la formación superior reclama niveles de calidad contrastados y contrastables.

- Todo usuario o cliente tiene derecho a conocer datos y especificaciones acerca de la calidad ofrecida por la institución en la que ingresa y desarrolla su formación.

- Las universidades, como todo servicio público, han de ofrecer evidencia a la sociedad de la calidad de su acción y gestión.

- La fase de expansión de los sistemas de enseñanza superior (centros y programas) ha puesto de manifiesto significativas debilidades de los mismos.

- La naturaleza de las funciones y actividades de las instituciones universitarias reclama la existencia de procesos internos y externos de evaluación, como procedimiento para garantizar la pertinencia, eficacia y eficiencia de las mismas.

El modelo de evaluación institucional ha de contribuir a asegurar la calidad de las universidades y debe ser coherente con las características de un sistema universitario de masas, cuya orientación oscila entre dos posiciones en principio contradictorias. Por un lado, existe una tendencia que persigue obtener una calidad equivalente en los programas, con la cual se garantiza que ningún programa esté por debajo de los estándares mínimos requeridos. Esto se logra a través del tratamiento igualitario de las instituciones, para lo cual se opta por un sistema de financiación basado en las necesidades de cada ente.

Por su parte, y en especial en los últimos tiempos, se empiezan a aplicar mecanismos que reconocen posibles variaciones en los niveles de calidad de las diferen-

(17) Cfr. Consejo de Universidades: *Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades. Guía de Evaluación*, Secretaría General, Madrid, 1998, p. 8.

tes instituciones y programas. La utilización de estos sistemas selectivos de financiación tenderá a estimular la diferenciación (competitividad). Dentro de esta corriente, el establecimiento de sistemas de evaluación sería de gran utilidad con vistas a establecer nuevas formas de financiación que favorezcan la calidad.

El sistema universitario español tiene un carácter mixto que conjuga elementos de ambos modelos. Por una parte, persigue asegurar que todos los programas tengan una calidad mínima y suficiente. Y por otra, a través de la diversidad, pretende incrementar la calidad del conjunto de las instituciones y programas universitarias.

Con los aspectos hasta aquí referenciados, cabe señalar que sea cual sea el programa de evaluación de la calidad universitaria que se desarrolle, ha de cumplir un doble objetivo (18):

a) Permitir a la universidad detectar sus puntos fuertes y débiles, de forma que le sirva para mejorar la calidad de los servicios que presta a la comunidad y definir sus planes estratégicos de actuación para mejorar sus prestaciones.

b) Permitir que, tanto las entidades que contribuyen a la financiación de las universidades, como los usuarios de los servicios universitarios tengan una información objetiva y fiable del nivel de calidad alcanzado por cada institución.

En resumen, el aspecto más significativo de un modelo de evaluación institucional orientado a la mejora de la calidad es el del diseño y ejecución de las propuestas de mejora de la calidad. Para ello hay que contar con la aceptación y el compromiso institucional para poder llevarlo a cabo.

La evaluación institucional, cuando se realiza correctamente, debe alcanzar los objetivos directos de mejorar, rendir cuentas e informar. Sin embargo, tiene otras consecuencias indirectas, entre las cuales destacan:

- Crear una cultura interna de calidad.
- Crear una cultura de responsabilidad ante la sociedad en general y ante los usuarios de la institución, en particular.
- Crear sistemas de información estadística para la gestión interna de las instituciones y para la información a la sociedad acerca de cómo son los productos que la universidad está generando.
- Crear sistemas de indicadores de rendimiento que sirvan para recoger una información sintética, razonable y útil del funcionamiento de las instituciones.
- Crear un estímulo a la competencia positiva de las instituciones por la calidad, que deberá transformarse paulatinamente en competencia por los alumnos y por los contratos con las empresas que dispondrán de criterios rigurosos en que basar sus decisiones.

(18) Cfr. *Ibid.*, p. 16.

En la opinión de Mora (19) la evaluación puede tener otras dos consecuencias importantes:

- Disponer de unos criterios válidos para asignar recursos públicos a las instituciones en función de sus niveles de calidad y eficiencia: la introducción paulatina y moderada de financiación por rendimiento debe ser un objetivo esperable de la evaluación.

- Establecer clasificaciones de instituciones: aunque la comparación entre instituciones es deseable como fruto de la información sobre ellas, existe el peligro cierto de que se establezcan clasificaciones simplificadoras.

Cuáles han sido los Programas que se han aplicado en nuestro país y cómo se han llevado a la práctica será lo que nos ocupara a partir de este momento. Para ello haremos referencia al Programa de Evaluación Institucional de la Conferencia de Rectores Europeos, al Programa Experimental de la Calidad del Sistema Universitario, al Proyecto Europeo de Evaluación de la Calidad de la Enseñanza Superior y, por último, al Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades.

Programa de Evaluación Institucional de la Conferencia de Rectores Europeos

Aprobado en diciembre de 1991, se inicia con una prueba piloto en tres centros (Oporto, Utrech y Göteborg), que posteriormente se amplía a las Universidades de Copenhague, Granada, Técnica de Praga, Venecia y Autónoma de Barcelona. Se trata de una evaluación institucional referida a la forma en que se toman las decisiones, realizada por académicos mediante la utilización de estándares que permiten comparar la universidad evaluada con otros centros. El proceso se constituye por las siguientes fases (20):

1. La universidad que solicita ser auditada redacta un documento de autoevaluación.
2. El equipo evaluador realiza una visita previa y organiza la visita posterior de evaluación.
3. La universidad emite una autoevaluación complementaria que transmite al equipo auditor.
4. Este último, en una visita de cuatro o cinco días, entrevista al Rector, Decanos, miembros de la Junta de Gobierno, alumnos, personal de servicios centrales, administradores de centros o unidades de investigación, graduados, empleadores y autoridades locales, regionales o nacionales.
5. Tras estas entrevistas los auditores redactan el informe de evaluación que se envía al Rector, decidiendo la propia universidad si lo publica o no.

(19) Cfr. Mora, J.G.: "La evaluación institucional de la universidad", *Revista de Educación*, nº 315 (1998) p. 43.

(20) Cfr. Arias Rodríguez, A.: *El Régimen Económico y Financiero de las Universidades*, Estudios Complutenses, S.A., Madrid, 1997, pp. 295-296.

Programa Experimental de Evaluación de la Calidad del Sistema Universitario

En septiembre de 1992 el Consejo de Universidades (21) acuerda iniciar un Programa Experimental de Evaluación Institucional de la Calidad del Sistema Universitario. En dicho Programa, que se puso en marcha en enero de 1993 y finalizó en septiembre de 1994, participaron 17 universidades públicas.

Dicho Programa 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, así como la organización de la universidad.

El proceso se llevó a cabo en tres niveles. En el primero, participaron todas las universidades, y con el se pretendió construir un sistema de indicadores globales del rendimiento de la universidad participante, en su conjunto. En el segundo, en el cual participaron sólo 6 universidades de las anteriores, se logró evaluar algunas titulaciones o áreas de conocimiento. En el tercero, participaron evaluadores externos a la organización, con el objetivo de poner en práctica el sistema de evaluación basado en una metodología mixta, de evaluación interna y externa.

Finalmente, fueron evaluados 15 programas de docencia, la investigación de 30 departamentos y la gestión de 11 universidades. Para llevarlo a cabo, cada Universidad participante formó un Comité de Evaluación que asumió la responsabilidad de evaluar las unidades de esa institución.

En cualquier caso, se logró el objetivo de probar esta metodología, para lo cual fueron de gran ayuda otras experiencias nacionales e internacionales, especialmente en el ámbito de la docencia y la investigación; a la vez que se inculcó la cultura de la evaluación a los responsables de las universidades, a la comunidad académica en su conjunto y a los distintos gobiernos.

El programa se desarrolló conforme a las siguientes pautas (22):

- El proceso de evaluación contó con el acuerdo básico de la comunidad universitaria.
- La participación en la evaluación fue voluntaria.
- La realización de la evaluación fue responsabilidad de cada institución y no tuvo carácter gubernamental.
- La evaluación se orientó a la institución, no al control del trabajo de las personas.
- La evaluación no fue comparativa, ni se elaboraron clasificaciones.
- El método de evaluación combinó autoevaluación, evaluación externa y un informe público, haciendo énfasis en la primera.

(21) Compuesto por los rectores de las distintas universidades, un representante de cada gobierno regional, y miembros del Ministerio de Educación. Su presidente es el Ministro de Educación. Se reúne cada trimestre para discutir y determinar las principales líneas de la política universitaria.

(22) Cfr. De Luxán Meléndez, J.M.: "La evaluación de la universidad en España", *Revista de Educación*, n.º 315 (1998), pp. 22-23)

- La guía y los protocolos de evaluación se concibieron de forma teóricamente flexible y sencilla para adaptarse al contexto de cada institución.
- La evaluación integró la docencia, la investigación y la organización de la universidad, atendiendo por tanto, no sólo al núcleo de operaciones, sino también a la tecnoestructura de la organización, a las unidades de apoyo, a la estructura de dirección y al sistema de flujos e intercambios entre los diferentes elementos que componen la institución.

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.

No obstante, con el Programa se detectaron una serie de puntos débiles (23):

- Escasez de datos para evaluar la calidad: Los datos se organizan para una gestión administrativa, más que para una gestión de la calidad.
- Falta de soporte en algunas universidades: Los medios humanos y materiales puestos a disposición del Proyecto no fueron en muchas ocasiones suficientes.
- Inexperiencia de las personas involucradas en el proceso: En el futuro será necesario familiarizar a pequeños grupos dentro de cada universidad con las técnicas de evaluación.
- Problemas de metodología: Cuestiones poco apropiadas, escasez de tiempo, manuales demasiado exhaustivos, etc.

Proyecto Europeo de Evaluación de la Calidad de la Enseñanza Superior

En septiembre de 1994 el Consejo de Universidades se da a la tarea de lanzar un proceso general de evaluación de las universidades españolas, para lo cual necesita disponer de unos fondos muy difíciles de conseguir en un período de fuertes recortes en el gasto público. Pero en este momento la Comisión Europea puso en marcha el Proyecto Europeo, que en España coincidió con la conclusión del Programa Experimental y, por tanto, constituye una prolongación de dicho Programa.

Durante el curso 1994-1995 se evaluaron titulaciones de 46 Universidades de los 15 estados miembros (más Islandia y Noruega), entre las que se encontraban las de Granada, País Vasco, Politécnica de Cataluña y Carlos III, algunas de las cuales ya habían participado en el Programa Experimental.

La administración educativa española encargó al Consejo de Universidades coordinar la participación de las instituciones españolas en este Proyecto Europeo, por un doble motivo. Por un parte, contrastar la aplicabilidad de los procedimientos ensayados en el Programa Experimental, además de comprobar que la metodología y las dificultades del Proyecto Europeo fueran básicamente similares a las del programa

(23) Cfr. Mora, J.G: "Quality assessment in Spain: An on-going process", *Higher Education Management*, Vol. 9, nº 1 (1997) p. 62.

ma español. Por otra parte, adaptar a la situación española la guía y el cuestionario de evaluación europeo, cubriendo los déficits del programa experimental y reduciendo las debilidades antes señaladas.

Este Proyecto se basa, fundamentalmente, en el análisis de nueve aspectos o criterios:

- Liderazgo: Impacto que tiene sobre el trabajo y el esfuerzo que realizan las personas que forman parte del centro (Equipo Rectoral, Consejo Social, Equipo Directivo del Servicio, etc.).
- Política y estrategia: Misión, visión, valores y dirección estratégica del centro educativo, así como la forma en que éstos se reflejan en sus proyectos institucionales, incorporando conceptos de calidad.
- Gestión de personal: Incidencia en el profesorado y en el personal no docente, haciéndoles participar del proceso.
- Recursos: Gestión de los medios materiales que se utilizan, los cuales deben estar orientados a conseguir los objetivos de calidad.
- Procesos: Ordenación de las actividades del centro. Relaciones entre procesos y aspectos tales como proyectos institucionales, que apoyan los procesos de enseñanza-aprendizaje, o aspectos organizativos y de gestión, que están al servicio de los mismos, y que se orientan a asegurar la mejora continua.
- Satisfacción del cliente: Entendiendo por cliente tanto al alumno como a la sociedad. Percepción sobre el funcionamiento del centro, de la enseñanza que imparte, y de la colaboración en la resolución de problemas.
- Satisfacción del personal: Grado de acuerdo con el estilo de gestión y funcionamiento del centro, relación de los profesores con el alumnado y la sociedad, implicación en un proyecto común, condiciones de trabajo, comunicación con los directivos, relaciones personales y desarrollo profesional.
- Impacto en la sociedad: Reconocimiento de la labor del centro en su localidad, región y sociedad, en general. Así como la preocupación del mismo por el entorno y por insertarse en la cultura del medio social del que forma parte.
- Resultados del centro: Impacto en los alumnos, en el personal y en la sociedad de los resultados obtenidos por el centro y grado de satisfacción con estos logros. La información obtenida será válida para estudiar los resultados económicos: recursos propios conseguidos, ejecución del presupuesto, reducción de costes de los servicios, etc., así como para elaborar planes de mejora en las distintas áreas.

Estos criterios han sido tomados del Modelo Europeo para la Gestión de la Calidad Total, propuesto por la EFQM, en sintonía con la filosofía de Total Quality Management (TQM). Con este Modelo se transmite que la satisfacción del usuario y del personal y el impacto en la sociedad se logran mediante el liderazgo en la política y estrategia, la gestión de personal, de los recursos y los procesos que, en definitiva, conduzcan hacia la excelencia en los resultados de la organización.

A estos nueve elementos se han añadido otros dos más. El primero hace referencia al contexto del Servicio o Unidad y su objetivo es definir los grandes hitos que han marcado su trayectoria y que determinan, en cierto modo, su situación actual. El

último, recoge una valoración crítica del propio proceso de evaluación y la relación de las propuestas de mejora.

En cualquier caso, con este Modelo la satisfacción del cliente y del personal cobra especial importancia, teniendo en cuenta que la primera constituye la clave de la calidad total, entendida como el cero defectos, el hacerlo bien a la primera, mientras que la segunda es condición imprescindible para ofrecer al consumidor un buen producto o servicio.

Cada uno de los nueve elementos del Modelo, que se recogen en el gráfico 2, constituyen un criterio para evaluar el progreso de la organización hacia la excelencia en la gestión.

Dicho Programa, considerado un verdadero Modelo Europeo para la evaluación

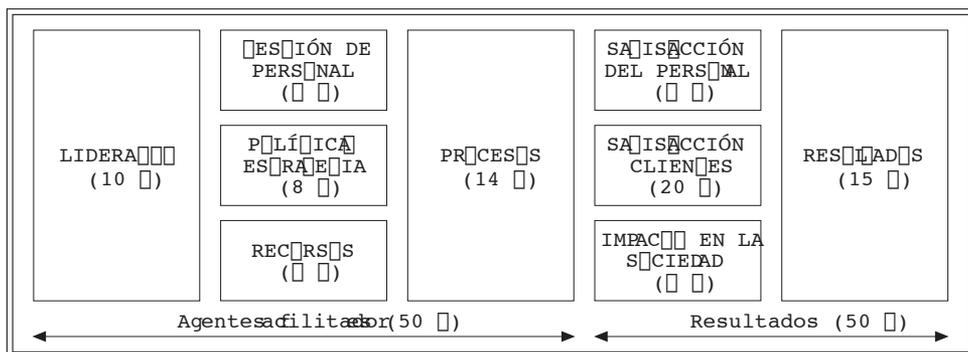


Gráfico 2 Modelo Europeo de Autoevaluación

de la calidad de la enseñanza superior, incorpora los siguientes elementos (24):

- Autonomía e independencia de las autoridades encargadas de la gestión, coordinación y desarrollo de la evaluación y de la garantía de la calidad.
- Adecuación entre los procedimientos de evaluación y el perfil de los centros.
- Confluencia de la evaluación interna (autoevaluación) y la evaluación externa, así como la participación de todas las partes interesadas.
- Publicación del informe de evaluación.

En España, cabe señalar que los objetivos generales del Proyecto Europeo se cumplieron plenamente (25):

- Se intensificó la sensibilidad sobre la necesidad de la evaluación de la calidad en la enseñanza superior.
- El Proyecto Europeo mejoró el proceso español de evaluación de la calidad.
- Se establecieron las bases para que el Plan Nacional de Evaluación se pudiera integrar en una dimensión europea de la evaluación de la calidad.

(24) Cfr. De Luxán Meléndez, J.M.: o.c., p. 23.

(25) Cfr. Ibid., p. 24.

No obstante, se pusieron de manifiesto una serie de puntos débiles, entre los cuales se podría señalar que:

- El alcance disciplinar puede diluir la globalización 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.

Resumiendo, las principales conclusiones que se obtuvieron de todas estas experiencias y que sirvieron de base al Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades fueron (26):

- La evaluación de la calidad en las universidades debe organizarse a nivel nacional con una estructura común.
- Aunque el proceso debe ser llevado a cabo por las universidades, es necesario algún tipo de acuerdo y cooperación con los gobiernos.
- La metodología básica utilizada (autoestudio, evaluación externa, e informe final) es la adecuada.
- Es importante eliminar la aversión de algunas personas hacia los procesos de evaluación.
- Los responsables de cada universidad deben estar convencidos de la necesidad y utilidad de la evaluación de la calidad, poniendo a disposición del proceso los medios humanos y materiales necesarios.
- El proceso debe tener consecuencias internas y externas. Los gobiernos regionales y el Consejo de Universidades deberían tener en cuenta los resultados de la evaluación para permitir el desarrollo de nuevos centros o programas en las universidades, así como introducir incentivos en términos de financiación en función de los mismos.

Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades

Para lograr los objetivos de la evaluación institucional, ya enunciados, el 25 de septiembre de 1995 fue adoptado por el Pleno del Consejo de Universidades y constituye el objeto del Real Decreto 1947/1995, de 1 de diciembre (27). Sus principales objetivos, en consonancia con los expresados para cualquier programa de evaluación institucional de la calidad, pueden desarrollarse de la siguiente forma:

- Promover la evaluación institucional de la calidad de las universidades españolas, en términos de docencia, investigación y gestión.
- Proporcionar a las universidades metodologías homogéneas para evaluar la calidad, coherentes con las utilizadas en procesos similares en otros países europeos.

(26) Cfr. Mora, J.G: "Quality assessment in Spain: An on-going process", *Higher Education Management*, Vol. 9, nº 1 (1997) p. 64.

(27) Real Decreto 1947/1995, de 1 de diciembre, por el que se establece el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades (BOE nº 294, de 9 de diciembre).

- Fijar criterios acerca de la estructura del informe y de la evaluación de la docencia, de la investigación y de la gestión de unidades y servicios.
- Proporcionar información para que las distintas organizaciones puedan adoptar decisiones en el ámbito de sus respectivas competencias.
- Dar a la sociedad, especialmente a los estudiantes, información fiable y relevante acerca de la calidad de las instituciones, programas y servicios.
- Rendición de cuentas al Consejo de Universidades y a los respectivos gobiernos regionales.

Por tanto, se puede definir que el Plan como prolongación de los planes anteriores, y en especial del Modelo Europeo, se sustenta en el mismo método de evaluación de este último, persiguiendo 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 (28).

Las fases que constituyen el desarrollo del Programa se pueden resumir en las cuatro siguientes (29):

1. Autoestudio llevado a cabo por el Comité de Evaluación de cada universidad participante en el programa, que se plasma en un informe que será enviado al Consejo de Universidades. La duración aproximada de esta etapa es de cinco meses.
2. Evaluación por parte de una comisión de expertos (académicos y no académicos) ajenos a la institución. Se envía un informe de cada visita al Consejo de Universidades. El tiempo necesario para llevar a cabo esta fase se estima en unos tres meses.
3. El Comité Técnico del Consejo de Universidades emite un informe que sintetiza las conclusiones obtenidas.
4. Tras consultar con la universidad evaluada, se publica un sumario del informe final.

Este Plan tiene una duración de cinco años, revisable anualmente, y se ejecutará a través de convocatorias anuales de proyectos de evaluación institucional, que serán realizadas por el Ministro de Educación y Ciencia, a propuesta del Consejo de Universidades, y que pueden ser temáticas (una o varias titulaciones) o globales (abarcar las tres facetas: docencia, investigación y gestión de una o varias universidades). En las convocatorias figurarán las modalidades de proyectos de evaluación, los requisitos para participar en ellas y la financiación de los mismos, que se hará en una parte significativa con cargo a los presupuestos del Ministerio de Educación y Cultura.

(28) Cfr. Consejo de Universidades: *Informe sobre resultados de la primera convocatoria del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades*, Secretaría General, Madrid, 1997, p. I.

(29) Cfr. Mora, J.G: "Quality assessment in Spain: An on-going process", *Higher Education Management*, Vol. 9, N° 1 (1997), pp. 65-66.

El Plan prevé que la unidad de evaluación se referencie en la titulación, evaluándose al mismo tiempo todas las actividades de la universidad (enseñanza, investigación y servicios).

En el ámbito de la enseñanza, la evaluación pretende ser un juicio sobre todo el proceso de enseñanza-aprendizaje y los resultados del mismo, poniendo de manifiesto sus puntos fuertes y débiles, así como las acciones que deben ser emprendidas para mejorarlo.

En el ámbito de la investigación, las unidades organizativas que tienen responsabilidad directa son los departamentos y los institutos universitarios, por lo que el proceso de evaluación institucional de la investigación universitaria debe centrarse en ellos y en el output producido en ellos.

En el ámbito de los servicios, las unidades de evaluación que deben considerarse dependerán de la modalidad del proyecto que se esté desarrollando. En los proyectos temáticos, se evaluarán los servicios directamente asociados a la titulación evaluada. En los proyectos globales, junto a los servicios que dependen de los centros, se evaluarán independientemente, los servicios y los procesos de toma de decisión del conjunto de la universidad.

Como ya se comentó, la participación en proyectos de este tipo debe tener una serie de consecuencias, las cuales pueden ser internas o externas (30):

- Consecuencias internas: Tomar conciencia de los problemas. Una universidad, al hacer su propia evaluación, toma conciencia de sus dificultades y prevé planes de actuación para iniciar procesos de mejora de la calidad de la propia universidad y posteriormente, tras la evaluación externa, podrán establecerse otros planes de actuación procedentes de fuera de la administración educativa, etc. Pero, en cualquier caso, será la propia universidad la que en la mayoría de los casos tome la iniciativa y las decisiones respecto a su forma de funcionamiento.

- Consecuencias externas: Mejor conocimiento por parte del entorno social de cada universidad. Esto debe garantizar un importante apoyo social, lo cual proporciona muchas ventajas, como por ejemplo, las administraciones públicas deben poder utilizar estos resultados para diseñar planes de actuación que aborden los puntos débiles del sistema universitario en cada ámbito y que esto tenga influencia en el sistema de financiación de las universidades. Por otro lado, se podrán establecer sistemas de incentivos vinculados con la mejora de la calidad, basados en la creación de contratos programas o cualquier otro mecanismo que se encamine a promocionar los criterios de calidad. Aquí podría enmarcarse el establecimiento de sistemas de formación pedagógica del profesorado, los procedimientos de seguimiento de los graduados en su proceso de inserción en el mundo laboral o el desarrollo de políticas de racionalización en el uso de los recursos materiales y humanos.

Este Plan, el cual representa un avance importante en la lucha por la calidad, se debe encaminar también a la consecución de otros objetivos, entre los cuales cabría señalar (31):

(30) Cfr. Michavila, F.: o.c., p. 15-16)

(31) Consejo de Universidades: *Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades. Guía de Evaluación*, Secretaría General, Madrid, 1998, p. 9.

- Coadyuvar al incremento de la eficacia y la eficiencia en la ejecución del gasto.
- Incentivar el cumplimiento de estándares internacionales de calidad en los programas de formación, que permitan estimular la movilidad de los graduados y fomentar la competitividad internacional de las empresas, así como aumentar la excelencia en la investigación.
- Satisfacer las demandas de formación del conjunto de la sociedad.
- Responder a las necesidades de los graduados que la sociedad demanda.

A MODO DE CONCLUSIONES

Con este artículo, en ningún caso, se trato de agotar el análisis de cuál es la situación de la calidad en las universidades españolas, sino hacer un breve comentario acerca de cómo se han aplicado los diferentes planes de evaluación desarrollados en el marco europeo, así como su influencia como una de las vías para mejorar la calidad. Al respecto cabría señalar que existen otros mecanismos de mejora, como pueden ser las técnicas de gestión de la calidad total, la influencia del mercado y los cambios en las formas de financiación, que perfectamente combinados pueden ofrecer el fruto deseado. Pero antes de implementar cualquiera de ellos sería aconsejable fomentar la cultura de calidad, de la cual aún se adolece en estos centros.