

COOPERAR PARA COMPETIR:

SINSENTIDOS VARIOS EN EXCELENCIA UNIVERSITARIA

BERNARDO BÁEZ DE LA FÉ¹ y BLAS CABRERA MONTOYA²

Universidad de La Laguna

1. LA UNIVERSIDAD NECESITA CRÉDITO

Las expresiones *evaluación institucional, aseguramiento o garantía de calidad y dirección o planificación estratégica*, progresivamente incorporadas a la educación superior europea en los últimos 20-25 años, agrupan a un conjunto más o menos amplio y sistemático de procedimientos de recogida, análisis y difusión de información sobre la totalidad del establecimiento y de la actividad universitaria (docencia, investigación y gestión), realizado por diferentes actores (alumnado, profesorado y PAS) asistidos en distinta medida por expertos internos y externos, para alcanzar fines diversos y a veces contrapuestos: rendir cuentas a la sociedad e informar a los usuarios sobre la calidad del servicio universitario, fundamentar las decisiones políticas y administrativas de sus responsables y/o desarrollar procesos de mejora.

¿Por qué o para qué hacer eso, sobre todo teniendo en cuenta que es muy costoso, tanto en términos políticos –impopular, amenazante,...-, como prácticos -caro, engorroso,...? La respuesta varía con el tiempo (Báez y Cabrera, 2001): cuando se iniciaron estos procesos (en los años 80 de forma balbuciente y en los 90 de forma más decidida y formalizada) el propósito era principalmente conocer la actividad universitaria (análisis de procesos) para tratar de mejorarla (objetivos formativos). En los años posteriores esa finalidad tiende a ser sustituida por otra diferente e incluso contradictoria: el control de los resultados (análisis de la productividad) de la educación superior mediante sistemas de acreditación (objetivos sumativos: decidir si las titulaciones pueden seguir impartándose con unos mínimos de calidad).

Para llegar hasta aquí, y situándonos en el espacio europeo, podemos distinguir varias etapas (Neave, 2001; Perellón, 2005; Rhoades y Sporn, 2002; Steir, 2003):

- **Años 60.** Aparición del problema político: primeras justificaciones y llamadas de atención, debidas principalmente a la masificación de la universidad. Si la universidad tiene que dejar de ser minoritaria, la calidad ya no es asunto exclusivo de las élites académicas; hasta los años 50 la calidad no era un problema, se daba por supuesta. A lo largo de los 20 años siguientes se consolida el problema universitario: demanda creciente de estudios superiores y crecimiento acelerado de las universidades que no se corresponden con la anterior absorción de titulados por parte del mercado.

¹ Profesor titular de Psicología Evolutiva y de la Educación. Facultad de Psicología. Campus de Guajara. Universidad de La Laguna. 38.205 La Laguna. Islas Canarias. E-mail: bbaezfe@ull.es

² Profesor titular de Sociología. Centro Superior de Ciencias Políticas y Sociales. Campus de Guajara. Universidad de La Laguna. 38.205 La Laguna. Islas Canarias. E-mail: bmontoya@ull.es

La crisis del *Estado del Bienestar* también se considera un factor coadyuvante a la aparición del problema universitario.

- **Años 80.** Reducción presupuestaria educativa más o menos generalizada y primeros ensayos evaluativos, presididos en gran parte por el propósito de mejora: Inglaterra y Holanda al principio; Bélgica, Dinamarca, Finlandia y Noruega a continuación.

- **Años 90.** Los universitarios aceptan el reto y desarrollan abundante trabajo de justificación teórica y metodológica, alimentando el Proyecto Piloto europeo de evaluación institucional de las titulaciones, que implica en 1994-95 a 17 países, aplicando modelos trifásicos (autoevaluación, evaluación externa y valoración final), en los que tiene mucho peso la autonomía de los evaluados³ y los propósitos formativos o de mejora.

- **Años 2000:** A lo largo de los años 90 se va delimitando un nuevo escenario económico internacional, caracterizado por la agudización de la competición económica entre grandes actores internacionales (Unión Europea-EEUU-Japón), movilizándolo a los políticos europeos hacia una profunda reforma universitaria, con la que se espera avanzar hacia la llamada *sociedad del conocimiento*, posibilitando con ello además un relanzamiento de la economía del viejo continente para competir en el mercado global al que antes llamábamos planeta Tierra.

Esa reforma universitaria es lo que se conoce como *la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior*, iniciativa que ha tenido un éxito fulminante, a juzgar simplemente por la fortísima movilización observada en los últimos cinco/seis años, dando lugar nada menos que a una docena de declaraciones, comunicados y convenciones desde el más alto nivel de representación europeo (Ministerios, Consejo de Europa, Comisión Europea, Asociación Europea de Universidades, Asociación Europea de Instituciones de Educación Superior, Federación europea de Sindicatos de estudiantes, Asociaciones empresariales y Consorcios de Acreditación). De esta manera, con la última ampliación de la Unión Europea (UE) y la adhesión de otros estados más o menos limítrofes, hemos pasado de los 29 países firmantes de la Declaración de Bolonia en 1999 a los 45⁴ que se han comprometido ya a conformar para el año 2010 este espacio universitario integrado⁵ (Conferencia de Ministros Europeos de Educación Superior, Bergen 2005). En lo que concierne a esta comunicación, debemos resaltar que ese enorme esfuerzo de regulación política transnacional requiere un poderoso mecanismo de regulación y evaluación, capaz de velar por las salvaguardias mínimas de inteligibilidad y transparencia que hagan homologables las dispares tradiciones y prácticas universitarias existentes en los países y regiones que aspiran a pertenecer al EEES.

³ De hecho, para realizar esas evaluaciones se requiere su aprobación formal por parte de los órganos de gobierno colegiados del centro afectado.

⁴ A esta iniciativa de la UE se han sumado también, con diferente grado de compromiso, numerosos países procedentes sobre todo de la desmembrada URSS y de la antigua Yugoslavia. Evidencia adicional sobre lo imparable de esta tendencia globalizadora universitaria es la Declaración de Asturias, suscrita en abril de 2006 por los máximos responsables de 60 conferencias de rectores que representan a 1.500 universidades de 40 países europeos e iberoamericanos.

⁵ En justicia debe señalarse que no todo han sido solemnes declaraciones de adhesión cuasi-automática; particularmente críticas han sido las reticencias de algunas asociaciones estudiantiles y de profesorado.

Sobre esta sintética descripción del contexto general de surgimiento y justificación del aseguramiento de calidad en perspectiva internacional, situaremos ahora brevemente el caso español.

2. LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA ANTE EL ESPACIO UNIVERSITARIO EUROPEO

El apartado I de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de Universidades⁶ (LOU, 2001) tiene 17 párrafos y en 9 de ellos se hace referencia explícita a la calidad universitaria y a su evaluación, justificándola, proponiéndola y exigiéndola en términos de responsabilidad y rendición de cuentas, eficiencia y eficacia, transparencia y agilidad, mejora, comparación, cooperación y competitividad. Amplio conjunto de propósitos que deben aplicarse a todos y cada uno de los actores y facetas de la vida académica: enseñanza, investigación, gestión, servicios y programas.

Este elemental ejercicio de análisis textual permite situar de forma prístina cuáles son los signos de los tiempos universitarios⁷: la promulgación de la LOU pretende sacar a nuestra universidad del “rincón de la historia”, al igualarnos -siquiera legalmente- con los países más avanzados en este campo. Esto es, situarnos definitivamente en la corriente de preocupación política por la calidad universitaria y su rendición de cuentas, iniciada en el mundo anglosajón desde el último cuarto del siglo XX e impulsada decididamente por la UE mediante su política de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, según acabamos de reseñar en el epígrafe anterior.

Para ello, el Título V de la LOU *De la evaluación y acreditación* hace de la evaluación institucional una auténtica política de gobierno universitario, regulando específicamente los objetivos, procedimientos y organismos encargados de la evaluación. Así, el artículo 31 *Garantía de la calidad*, establece:

1. *La promoción y la garantía de calidad de las Universidades españolas, en el ámbito nacional e internacional, es un fin esencial de la política universitaria y tiene como objetivos:*
 - a. *La medición del rendimiento del servicio público de la educación superior universitaria y la rendición de cuentas a la sociedad.*
 - b. *La transparencia, la comparación, la cooperación y la competitividad de las Universidades en el ámbito nacional e internacional.*
 - c. *La mejora de la actividad docente e investigadora y de la gestión de las Universidades.*
 - d. *La información de las Administraciones públicas para la toma de decisiones en el ámbito de sus competencias.*
 - e. *La información a la sociedad para fomentar la excelencia y movilidad de estudiantes y profesores.*

⁶ La LOU viene a sustituir a la Ley de Reforma Universitaria (LRU, 1983), que en un récord sin precedentes consigue gobernar la universidad durante casi 20 años, periodo en el cual la educación primaria y secundaria sufren nada menos que cinco leyes orgánicas.

⁷ Esta formulación de intenciones -establecida por el gobierno del Partido Popular en el año 2001- es revalidada y reforzada por el gobierno del PSOE en su Borrador de Ley Orgánica de Modificación de la LOU (2005), incrementando los artículos del *Título V Evaluación y Acreditación* para completar el diseño y la misión de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA).

Estos objetivos se cumplirán mediante procesos de evaluación, certificación y acreditación⁸, atribuidos a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA; art. 32) y a sus homólogos en las comunidades autónomas⁹.

Metidos en plena harina de modernización internacional, la ANECA ha elaborado un listado de criterios comunes para la evaluación y el aseguramiento de calidad de las titulaciones universitarias diseñados por el EEES (Grado, Máster y Doctor), cuya aplicación servirá para acreditar, suspender o revocar la homologación de los estudios conducentes a esos títulos. La treintena de principios formulados hace un recorrido por los elementos fundamentales de la enseñanza y el aprendizaje, cuyo estudio venía realizándose hasta ahora de forma voluntaria por los centros, en el marco de los programas de evaluación de las titulaciones promovido por el Consejo de Universidades (LRU) y su heredero el Consejo de Coordinación Universitaria (LOU): programa formativo, organización de la enseñanza, recursos humanos y materiales, proceso formativo, resultados globales y garantía de calidad. Probablemente sea este último apartado el que tenga mayor importancia estratégica, ya que establece la obligación de disponer de procedimientos y mecanismos de análisis tanto de los resultados (tasas de graduación, retraso, abandono y duración media), como de la satisfacción de estudiantes, egresados, profesorado, personal de administración y servicios y empleadores, al objeto de implantar acciones de mejora continua.

3. NO ES SENCILLO GARANTIZAR LO PROMETIDO

Los mecanismos evaluadores y los dispositivos de control que ya vienen operando en la universidad española constituyen una base relevante de conocimiento para intentar -siquiera a modo de ensayo preliminar-, contrastar y comparar su alcance con las tendencias internacionales, anticipando alguna predicción que permita vacunarnos contra la burda ideología de progreso representada por la fe ciega y los brindis al sol con la que legisladores, gobernantes y directivos esperan situarnos en la disposición adecuada para que los centros universitarios españoles y extranjeros puedan competir todos contra todos.

La tesis aquí defendida es que tala vez no llegaremos muy lejos y que –en todo caso– iremos despacio en esto de la calidad institucional. No se trata de un augurio sino de una

⁸ El reciente esfuerzo de Pérez Juste (2005) por reformular el siempre espinoso asunto de la calidad educativa adopta una decisión muy congruente al definir esos procesos básicos desde el mundo industrial y empresarial, lugares de partida de la oleada sin precedentes de reformismo universitario en la que nos hallamos inmersos a escala planetaria. Así, podemos entender que la *certificación* es la acción llevada a cabo por una entidad reconocida como independiente de las partes interesadas, mediante la que se manifiesta la conformidad de una empresa, producto, proceso, servicio o persona con los requisitos definidos en normas o especificaciones (AENOR, Asociación española de Normalización y Certificación). La *acreditación* sería el reconocimiento formal, por una tercera parte autorizada, de la competencia técnica de una entidad para la realización una actividad determinada perfectamente definida (ENAC, Entidad Nacional de Acreditación).

⁹ El gobierno de Canarias creó casi inmediatamente la Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria –ACECAU, Decreto 103/2002 de 26 de julio- prácticamente a imagen y semejanza de la ANECA, al igual que hiciera en su momento con el Instituto Canario de Evaluación de la Calidad –ICEC Decreto 31/1995 de 24 de febrero - a imagen del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE, Decreto 928/1993 de 18 de junio).

anticipación razonable para el corto y medio plazo. Y ello al menos por dos razones sencillas. La primera es que según las conclusiones fundamentales de los análisis comparados globales, España se halla lejos de los parámetros internacionales de calidad universitaria definidos tanto por los indicadores de resultados como de inversión. La segunda es que las recetas generales propuestas para afrontar esta situación adolecen de serias limitaciones, entre las que abordaremos las siguientes:

- la difícil extrapolación justificativa del *modelo* para gestionar la calidad
- su problemática delimitación práctica
- algunos efectos contradictorios de la financiación selectiva tanto institucional como individual para influir sobre la realidad académica, y
- la ausencia de ciertas garantías básicas en los propios agentes de control.

3.1. Igualar apariencias para ocultar realidades

Las estrategias globales de aseguramiento de calidad exigidas para la construcción del EEES proceden en lo principal de los sistemas de evaluación y acreditación desarrollados en EEUU. Por tanto, deberíamos preguntarnos en qué medida esos procedimientos son aplicables a otras realidades nacionales (Harman, 1998; Neave, 2001), muy diferentes aunque sólo desde la comparación gruesa entre Europa y EEUU¹⁰. Varios trabajos recientes llaman nuestra atención en este sentido (Enders, 1999; Liefner, 2003; Rhoades y Sporn, 2002).

Las razones que aconsejan prudencia a la hora de pretender extrapolar la experiencia de la universidad estadounidense a Europa -no digamos ya a los países en vías de desarrollo-, son diversas: el origen, la tradición, el alcance y el significado de los sistemas de calidad, el propio modelo de educación superior, el gobierno y la administración universitaria o la financiación misma de las universidades. Veamos algunas de ellas.

a) Del mimetismo empresarial y la emulación académica a la coerción estatal

Respecto al origen, al desarrollo y a los fines evaluadores, mientras que en Europa estamos acabando de llegar a estos asuntos, ocurre que en EEUU existe una fuerte tradición de control de la eficiencia (sólo un tipo particular de calidad por tanto) de las universidades, que se remonta a finales del siglo XIX. Además, esta iniciativa nació en el seno de las propias universidades, preocupadas principalmente por el cumplimiento de mínimos y por el control de sus resultados para competir por la atracción de alumnado. Así pues, allí cuentan ya con varias generaciones de modelos evaluadores relativamente contrastados. Frente a esto, en Europa se trata de un fenómeno muchos más reciente, a la vez que ha sido promovido desde fuera de las universidades, y con fines de control político-financiero por parte del estado.

¹⁰ En plena euforia europeísta tal vez no sea políticamente correcto pretender el descenso a las diferentes realidades nacionales y regionales en el seno del viejo continente, lo cual no impide recordar las tradiciones y peculiaridades universitarias de los modelos humboldtiano, oxbridge y napoleónico que están condicionando el camino hacia el EEES.

b) *Evaluadores dependientes*

Otra diferencia importante entre ambos lados del Atlántico se refiere a los agentes de evaluación. En EEUU existe una red de agencias profesionales no gubernamentales de acreditación, promovida y apoyada en todo el país por diferentes asociaciones voluntarias de facultades y universidades a lo largo del siglo XX. En Europa los agentes de evaluación son discrecionalmente designados por los políticos de turno (más adelante insistiremos en este importante asunto de la independencia de los agentes), y su origen es mucho más reciente.

c) *El poder reside en el profesorado*

También existen particularidades muy importantes en lo que atañe al gobierno universitario, ya que la distribución del poder es muy distinta en ambos contextos. Mientras que en Europa tiende a residir en los niveles superior (gobiernos estatales y/o regionales) e inferior (profesorado permanente), en EEUU el nivel intermedio de la gestión institucional (cuadros directivos y gestores muy profesionalizados con fuertes atribuciones de poder sobre el resto del organigrama) tiende a primar tanto sobre la discrecionalidad del profesorado como sobre la autoridad estatal y federal. Este un aspecto particularmente importante por varias razones; valgan dos ilustraciones simples. Una: la vinculación funcional del personal docente e investigador plantea retos enormes a la hora de tomar medidas disciplinarias o desarrollar planes de mejora e innovación. Dos: en la práctica los cargos de gobierno académico son desempeñados siempre en condiciones de eventualidad electoral por profesores que volverán a ser profesores; ello quiere decir que su autoridad y su legitimidad resultan fácilmente erosionables en el seno del grupo de iguales, por no mencionar el carácter frecuentemente secuestrado de sus decisiones, ya que administrar la universidad suele exigir delicados equilibrios ante un heterogéneo y poco gobernable cuerpo electoral (alumnado, profesorado y personal de administración y servicios)¹¹.

d) *Elección relativa y financiación pública*

Por último, y en el nivel de análisis más general, no podemos desconocer al menos otros dos asuntos también pertinentes para reflexionar en qué medida podemos aplicar aquí procedimientos de acreditación importados de realidades muy ajenas. En primer lugar, y sobre la elección de estudios, tenemos que desde hace mucho tiempo la educación en EEUU funciona a través de un sistema de mercado, que incorpora la teoría de la elección racional de los clientes potenciales; de hecho la captación de alumnado es allí un negocio muy floreciente¹². En segundo

¹¹ El fortalecimiento de las cúpulas y las estrategias directivas es una condición *sine qua non* para que funcionen eficazmente el resto de medidas reformadoras -la evaluación compulsiva, la estandarización académica o la financiación selectiva-, a las cuales nos vemos abocados por la sospecha generalizada hacia la universidad justificada desde la economía global de mercado, los avances de las tecnologías de la información y la fragmentación ideológica de la postmodernidad (Rowland, 2002).

¹² Como señalan Mora (2005), Perellón (2005) o la Declaración de Asturias (2006), los estudios europeos no sólo deben ser comprensibles sino también atractivos, a fin de iniciar la competición con EEUU en los mercados asiático e iberoamericano, donde hay decenas de millones de potenciales estudiantes universitarios. Los datos son muy elocuentes: si bien en los años 60 se estimaba en unos 13 millones el número de

lugar, los mecanismos evaluadores estadounidenses se deben en parte al mimetismo universitario respecto del mundo industrial y profesional en el que se inserta y al que tratan de servir; las grandes universidades privadas norteamericanas que marcan pautas y exportan modelos de calidad no pueden entenderse sin el apoyo económico de las corporaciones empresariales. Frente a ello, nuestra educación superior es mayoritariamente pública y la financiación privada es meramente marginal o testimonial.

3.2. La calidad es muy diversa y su financiación no es sencilla

Como hemos venido señalando, una idea recurrente tanto en los documentos legales estatales y regionales sobre la educación superior (*vid.* por ejemplo Decreto 140/2002 del gobierno canario o la LOU) como en las declaraciones públicas de sus responsables políticos, es que la evaluación y la rendición de cuentas son mecanismos básicos para promover la competencia y la competición entre las universidades, no sólo en el plano nacional sino también en el internacional. Junto a ello suele aparecer otra idea asociada: la financiación diferenciada constituye una herramienta fundamental para reconocer y premiar la calidad del trabajo académico. Dicho de otra forma, el dinero público destinado a la universidad tiene que basarse en la rendición de cuentas del trabajo académico, en la demostración de la eficiencia con la que se gestionan los recursos asignados y en la obtención de resultados demostrables de calidad.

Aunque parece un razonamiento sencillo y prometedor, sin embargo tanto su definición teórica como su aplicación práctica son cuestiones muy complicadas, y algunas conclusiones empíricas existentes al respecto no permiten ser muy optimistas. Más bien, lo que se puede concluir es que esa estrategia de innovación e incentivación de la calidad se basa en una concepción absolutamente mecanicista y elemental, que trata de establecer relaciones de causa y efecto entre procesos muy complejos, en los que están implicadas muchas variables que, además, no siempre mantienen relaciones directas entre ellas, y pueden dar lugar incluso a resultados contradictorios y poco deseables.

Antes de comentar algunas conclusiones de diversos estudios empíricos que pueden ser útiles para clarificar el alcance de esa apuesta política, sería bueno reflexionar mínimamente sobre su definición misma, revisando varios dilemas o decisiones básicas cuya respuesta no es meramente técnica. En ese debate teórico voy a referirme a dos asuntos importantes, muy relacionados entre sí a la vez que muy delicados: la medición misma de la calidad (el problema de los indicadores de calidad) y el sistema de financiación selectiva a utilizar.

Acerca de los indicadores de calidad lo menos que puede decirse es que sobre ellos gravita una cuestión fundamental: no existen reglas universalmente aceptadas para definir la calidad de la investigación y, mucho menos aún, de la docencia. Sin profundizar demasiado, baste con referirnos

estudiantes universitarios, en el 2000 contábamos con 79 millones y, para el 2020, se proyecta la cifra de 125 millones (Universidad de la ONU, 2006).

a las diferencias entre las llamadas ciencias urbanas y rurales (Becher, 1989). Mientras que la mayoría de las ciencias experimentales (las llamadas ciencias urbanas) comparte un fuerte consenso sobre la medición de su calidad, en los estudios de humanidades o de ciencias sociales, el problema es muy peliagudo, algo que sólo puede entenderse analizando sus propiedades internas.

Así, nos encontramos que campos como la Física son profundamente diferentes de la Historia o la Sociología, debido a que poseen diversas características *cognitivas* (estructuras teóricas robustas, fuerte explicación causal, carácter acumulativo del conocimiento, universalidad de sus leyes,..) y *sociales* (alta densidad de investigadores, territorio bien delimitado y problemas de estudio relativamente 'libres de contexto', patrones fuertes de comunicación, tiempos de investigación muy manejables, poca desviación intelectual tolerada, ...), fácilmente distinguibles y responsables de ese consenso entre iguales a la hora de establecer criterios y sistemas de medida de la calidad.

En todo caso, y suponiendo que resolvamos el problema de medición hasta el extremo de no hacer arbitrario el punto de corte para definir la excelencia académica, todavía tenemos que afrontar *el asunto de los mecanismos financieros diferenciadores*. Si tomamos la decisión de recompensar la excelencia, ya sea investigadora o docente, siempre puede plantearse el argumento contrapuesto: no tiene demasiado sentido premiar al que ya viene desempeñándose con éxito. Por otro lado, si ello impide el acceso a un *plus* presupuestario a los que tienen dificultades, éstos no sólo no mejorarán su competencia sino que además empeorarán su moral de trabajo y sus posibilidades de desarrollo, ya sea reputación o capacidad de mejora. Peor aún, por qué gastar dinero en los que son incompetentes o, ya puestos, ¿cuál es el punto de corte de la incompetencia admisible?¹³

Cuando la administración educativa apuesta por la competitividad y la competencia entre los profesores y las universidades, debe estarse atento a las dramáticas diferencias entre políticas de premio a la excelencia particular (sea individual, grupal o institucional) y políticas de crecimiento para el conjunto del sistema con las suficientes garantías de discriminación positiva. Sobre todo si tenemos en cuenta que más de tres cuartas partes del presupuesto universitario español tiene carácter público.

Una vez delimitados estas escasas precisiones teóricas relevantes para definir las políticas de financiación diferenciada, podemos ahora intentar valorar su alcance partiendo de la experiencia ya acumulada en este ámbito. Primero resumiremos algunas conclusiones de diversos estudios comparados internacionales sobre financiación institucional (Coate, Barnett y Williams, 2001; Keith, 2001; Liefner, 2003; Rhoades, 2001; Yang, 2003). A continuación mostraremos algunas implicaciones problemáticas de los procesos estatales y regionales de retribución selectiva del

¹³ Desde una perspectiva crítica, Yang (2003) sostiene que la globalización política, militar, económica y cultural -entendida como resultado de la universalización del capitalismo- está creando serios problemas en los sistemas de educación superior, derivados principalmente de su cariz económico y comercial. Uno de ellos es la tendencia a sobredimensionar los valores técnicos y prácticos de la enseñanza universitaria, centrados en la medición cuantitativa simplista del rendimiento, que provoca consecuencias perversas tales como el descrédito de las disciplinas no científico-técnicas (indagación teórica, humanidades, etc.), o la creación de ganadores y perdedores institucionales que aumentan la distancia entre los relativamente escasos centros de élite y las restantes universidades del montón.

profesorado universitario habidos en España: sexenios de investigación y quinquenios docentes, por un lado, y complementos retributivos por otro (Cabrera y Báez, 2003).

3.3. Los *rankings* varían poco

Supongamos que podemos resolver los dilemas básicos de delimitación de la calidad y su asignación diferenciada de recursos, o que vamos ensayando con ellos hasta tratar de afinar sus efectos (lo cual ciertamente requiere mucho tiempo y no está exento de posibles efectos secundarios). En tal caso, ¿qué nos dicen los resultados de los estudios empíricos al respecto?: que no existe un mejor modo único de garantizar los efectos positivos de la financiación diferenciada y la asignación selectiva de recursos según resultados sobre la calidad universitaria.

De hecho lo que muestran los estudios comparados internacionales es que hay una *enorme variabilidad en las políticas presupuestarias de las universidades*. Por citar casos extremos, el sistema de Suiza se caracteriza por una financiación casi exclusivamente pública, con partidas muy estables y sin relación con el desempeño; en el extremo opuesto tenemos el caso de EEUU, donde la financiación pública tiende a ser menor, la distribución estable es muy pequeña y lo que priman son las fuentes competitivas de financiación. Pues bien, a pesar de esas diferencias tan dramáticas, podemos encontrarnos con universidades suizas y norteamericanas que presentan niveles de calidad y excelencia muy parecidas, a la vez que también se da la existencia de universidades muy distintas entre sí dentro de cada uno de esos países en cuanto su prestigio y a su reconocimiento público.

Analizadas en el largo plazo, esas políticas de financiación diferenciadora arrojan también otro resultado muy revelador: la posición social ocupada por las universidades es muy estable en el largo plazo. Por tanto, si los *rankings* son muy constantes y relativamente invariables a lo largo de los años, estamos ante un problema no resuelto que, además, desafía muy seriamente a las teorías motivacionales capaces de mejorar la gestión de la productividad universitaria, particularmente la del personal estable.

A ello debemos añadir la preocupante tendencia contradictoria observada en ciertos países en los que, a la vez que se subraya el papel de la productividad científica para garantizar el prestigio universitario, se tiende a disminuir los recursos destinados a la investigación¹⁴ (Coate, Barnett y Williams, 2001). Sin olvidar, por otro lado, que el supuesto de que los buenos investigadores son, sin más, buenos docentes no es más que un mito universitario (Brew, 2003; Cabrera y Báez, 2003; Taylor, 2001).

3.4. La incentivación selectiva individual puede tener efectos muy perversos

En primer lugar haremos una valoración de los incentivos existentes par el conjunto del estado y luego nos referimos al caso canario.

¹⁴ En ese contexto de comparación sería muy grave desconocer que la investigación española es atendida con fondos próximos al 0,9% sobre el PIB, lo que supone aproximadamente la mitad de la media de los países desarrollados y un tercio sobre el caso de EEUU (Mora, 2005).

a) Incentivos estatales

La Ley de Reforma Universitaria (LRU, 1983) estableció dos tipos de complementos retributivos para el profesorado permanente que aún siguen vigentes: los quinquenios docentes y los sexenios investigadores. Mientras los sexenios están sujetos a una comisión estatal¹⁵, los quinquenios son resueltos por cada universidad, su solicitud es voluntaria y, supuestamente, dependiente de la acreditación de los méritos oportunos. En la práctica, sin embargo, los quinquenios se conceden de oficio, de manera que basta con solicitarlos y, consecuentemente, no generan diferencias de reconocimiento o remuneraciones. Todo lo contrario que los sexenios, cuya fuerte influencia sobre la imagen y la reputación del profesorado viene aparentemente justificada porque son el resultado de superar un fuerte filtro de control externo¹⁶.

No hay que ser un lince para predecir un efecto perverso inmediato de esa asimetría o confusión entre supuesta calidad individual e incentivación salarial: la devaluación de la docencia frente a la investigación. De hecho, tanto los estudios internacionales como nacionales sobre cultura profesoral (Adams, 1998; Bricall, 2000; Cabrera *et al.*, 1999; Johnsrud y Heck, 1998; Rotger, Rodríguez y Martínez, 1996; Taylor, 2001), señalan una y otra vez el desprecio institucional por el trabajo docente o la escasez de políticas efectivas de mejora didáctica universitaria¹⁷.

En cualquier caso, tampoco los sexenios de investigación están exentos de polémica. A pesar de que en las ciencias experimentales y en los campos técnicos puedan estar más consensuados sus criterios de medida, se suelen señalar problemas tanto en su definición como en sus consecuencias (Cabrera y Báez, 2003; Liefner, 2003; Taylor, 2001). Citemos dos al menos.

En primer lugar podemos referirnos al *índice de impacto*, un indicador tan reputado que sin embargo no puede considerarse un criterio aséptico de calidad, ya que confunde calidad de la investigación con productividad o número de publicaciones, provocando una mercantilización del *currículum vitae* que está teniendo efectos perversos. De hecho, en los medios universitarios circulan decálogos para incrementar las citas bibliográficas de los trabajos propios, es decir, para aumentar artificialmente nuestra visibilidad como investigadores reputados (Buela-Casal, 2002). Sin contar con que ser el citado no es necesariamente bueno en sí mismo.

En segundo lugar, también se puede criticar a los indicadores el que son neutrales en relación a los contextos concretos donde se desarrolla la producción científica (carecen de

¹⁵ Hasta ahora viene siendo la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), según el artículo 64.4 de la LOU; en el borrador de reforma de la LOU se atribuye a la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI).

¹⁶ La reciente reformulación del sistema de evaluación de las solicitudes de sexenios (Resolución de 25 de octubre de la CNEAI, BOE 266 de 7-XI-2005) ha supuesto un fuerte endurecimiento de los requisitos de acceso, de manera que resulta previsible e aumento de la fractura entre las dos principales actividades que ocupan el profesorado universitario, devaluando aún más la dedicación docente en favor de la investigación.

¹⁷ Esta asimetría entre docencia e investigación se remonta en todo caso al génesis mismo: mientras que el currículo investigador tiene un peso fundamental en los procesos de selección y contratación del profesorado, el valor didáctico del candidato es algo prácticamente dado por sentado. Se trata de un asunto recurrente e inagotable que, en la enésima vuelta de tuerca, Michavila (2005) centra en los términos siguientes: dicotomía profesional, voluntarismo docente, individualismo metodológico e infravaloración institucional.

sensibilidad histórica y no tienen en cuenta las condiciones organizativas particulares en las que se produce el aprendizaje de los investigadores...), o que desconocen posible intereses o motivaciones espurias del investigador; ilustraciones no faltan. Ejemplo 1: el languidecer de revistas científicas interesantes por no estar incluidas en el catálogo de las agencias responsables de la evaluación. Ejemplo 2: la tendencia a iniciar preferentemente aquellos trabajos realizables en el corto plazo, con independencia relativa de su capacidad de contribución efectiva al desarrollo del conocimiento. Ejemplo 3: la fragmentación de los resultados de la investigación y la redundancia de los informes científicos para engrosar el número de publicaciones. Ejemplo 4: el aumento injustificado del número de autores de un trabajo para multiplicar a cambio el número de publicaciones¹⁸.

b) Incentivos regionales

Los Protocolos de Complementos Retributivos con los cuales la Consejería de Educación del gobierno canario ha pretendido afrontar la ya vieja demanda de homologación salarial por parte del profesorado universitario, y pese a su intención explícita, no reúnen los requisitos necesarios para considerarlos un modelo adecuado de control de calidad. Tanto por razones de procedimiento como por los supuestos en que se basan (Cabrera y Báez, 1999; Barnetson y Cutright, 2000; Taylor, 2001).

En cuenta al procedimiento, y dado que se trata de una solicitud voluntaria, los Protocolos no tienen ninguna posibilidad de controlar la totalidad del trabajo del profesorado que se auto-excluye de las convocatorias, o las parcelas de trabajo selectivamente desechadas por el que concurre a ellas.

Además, los protocolos no establecen contrapartida alguna de control, apoyo o mejora para el profesorado que no se presenta a las convocatorias o no obtiene alguno de los complementos previstos.

Tampoco puede afirmarse que el profesorado que obtiene todos los complementos retributivos solicitados ha pasado un riguroso control de calidad, puesto que en muchos casos los méritos exigidos no son más que mínimos de cumplimiento.

Por otro lado, actúan disciplinando el quehacer profesional, favoreciendo el desarrollo de ciertas tareas en detrimento de otras actividades no contempladas en el Protocolo, pero tal vez más sustantivas desde el punto de vista de la esencia del trabajo universitario.

En cuanto a los supuestos implícitos críticos en los Protocolos, podemos señalar los siguientes: 1) la dificultad para establecer la importancia cualitativa de los méritos alegados más allá de su mera cuantificación; 2) el despropósito de asimilar la calidad institucional a la suma de los

¹⁸ Algunos datos son dramáticos: el ritmo de publicaciones en el campo de la Química en la década de los noventa contabiliza más de medio millón de artículos anuales, lo cual significa que un investigador a tiempo completo no puede leer siquiera los títulos de los trabajos. Y el problema no es sólo cuánto se publica, sino sobre todo cómo y dónde: de las 10.000 publicaciones científicas que se estima existen en el mundo, sólo 3.000 están registradas por el *Institute for Scientific Information*, de forma que un puñado de académicos concentrados en unas pocas universidades occidentales actúan como auténticos guardianes de la ciencia (Yang, 2003).

logros individuales del profesorado; 3) la confusión entre incentivación económica y reputación profesional; 4) el establecimiento de un marco único de evaluación que ignora elementos moduladores fundamentales de la calidad del trabajo, como son la edad, la experiencia docente, la categoría académica, las características de los centros de trabajo, el estado de desarrollo del área de conocimiento, etc.

3.5. Los guardianes del sistema

Pertenecer al espacio universitario europeo común¹⁹ requiere someterse a principios de homologación y acreditación transnacionales, pensados para superar las barreras que las tradiciones universitarias de cada país imponen a la transparencia y legibilidad de los estudios o a la movilidad de los estudiantes. Conseguir ese propósito exige mecanismos administrativos que permitan verificar y garantizar el cumplimiento de los mínimos imprescindibles para obtener la confianza tanto del futuro alumnado universitario como de sus potenciales empleadores. De esta forma, cuando la gestión política europea va descendiendo desde el ámbito genérico de los fines hacia las medidas para materializarlos, pasamos del absoluto simplismo conceptual y la sencillez documental de las declaraciones internacionales a la hercúlea argumentación normativa requerida por ese esfuerzo²⁰.

El diseño de la columna vertebral de esa compleja arquitectura fue encargado por los ministros europeos de educación signatarios del *proceso de Bolonia* -en su reunión de Berlín en 2003-, a la European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA). Dos años después este organismo presentó en Helsinki las *Normas y Orientaciones para el Aseguramiento de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior*, documento que trata de sintetizar lo mejor de la experiencia que viene desarrollándose por diversas agencias y establecimientos especializados desde los años 1980 en la mayor parte de los países desarrollados (Thune, 2005).

Básicamente, el razonamiento de la ENQA es que para conseguir una educación superior europea consistente —i. e. que merezca la confianza y el reconocimiento tanto de los estados y de las universidades como de los estudiantes y el mercado de trabajo- los procedimientos y los agentes de evaluación deben estar lo suficientemente homologados como para que su tarea de acreditación sea válida, fiable y útil.

¹⁹ Algo que en nuestro país, y al menos de momento, se está bosquejando sobre todo a grandes zancadas gubernamentales e iniciativas de las cúpulas directivas universitarias más que a la fervorosa implicación del profesorado (Sánchez y Zubillaga, 2005). En un hito de neurosis reformista sin precedente histórico, la ULL se vio convertida durante varios meses de 2005 en un campo de batalla departamental para diseñar —en un tiempo record que hubo de ser ampliado- un enorme, por desproporcionado, número de propuestas de programas de post-grado, destinados desde el comienzo a ser papel mojado: ¡aún no teníamos los programas de grado!

²⁰ Amén del complejo proceso de divulgación informativa, argumentación persuasiva y aplicación de medidas institucionales para situar a cada estudiante y cada profesor al menos en los aledaños de ese nuevo espacio de actividad internacional, más allá de proyectos piloto y simpáticos programas de intercambio cuya eficacia real no ha sido mínimamente valorada en términos contrastados.

Para homologar el proceso de acreditación, la ENQA establece tres grupos de Normas y Orientaciones para el Aseguramiento de Calidad: 1. Interno, 2. Externo y 3. Agencias de Calidad. En lo que hace a las Agencias, se han formulado 8 normas que deben cumplir las instituciones evaluadoras que aspiren a ser reconocidas como tales y poder ser inscritas en el registro oficial europeo de agencias de calidad.

De esas ocho normas vamos a fijarnos en la denominada

3.6 Independencia, definida en los términos siguientes:

Las agencias deberán ser independientes tanto en lo relativo a tener la responsabilidad autónoma de sus actividades como a que las conclusiones y recomendaciones de sus informes no puedan estar influidas por terceras partes, tales como instituciones universitarias, ministros u otros usuarios.

En las Orientaciones para cumplir esta Norma, la ENQA propone que la independencia de las agencias deberá basarse en medidas como las siguientes:

- a. Garantizar oficialmente la independencia operativa respecto de las universidades y los gobiernos.
- b. La definición y ejecución de sus procedimientos y métodos, la nominación y el nombramiento de los expertos externos y la determinación de los resultados de sus procesos de aseguramiento de calidad son realizados de forma autónoma e independiente de los gobiernos, las universidades y órganos de influencia políticas.
- c. Aunque durante el desarrollo de los procesos de aseguramiento de calidad se consulte a usuarios relevantes, particularmente al estudiantado, los resultados finales del proceso permanecen bajo la responsabilidad de la agencia.

La pregunta que nos hacemos es si las agencias de evaluación establecidas por la legislación universitaria española reciente y sus medidas complementarias –que abrazan totalmente el modelo europeo de calidad basado en la rendición de cuentas y que hace de la acreditación la piedra angular del sistema-, cumplen los requisitos suficientes como para ser admitidas en el registro de instituciones europeas homologadas.

Analizando el estatuto legal tanto de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA, Orden ECD 2368/2002 de 9 de septiembre; Estatutos de la ANECA), como de la Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria (ACECAU, Decreto 103/2002 de 26 de julio), difícilmente puede admitirse su capacidad para actuar en los términos de independencia establecidos por la normativa europea.

La ANECA, está regida por un Patronato de 18 miembros presididos por el Ministro de Educación, siete de los cuales son altos cargos de la administración central y autonómica (secretarios de estado, subsecretarios ministeriales, directores generales y consejeros de educación). Los miembros restantes proceden del Consejo de Coordinación Universitaria, la Comisión

Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI), dos rectores, un representante del Senado y seis personalidades de reconocido prestigio, todos los cuales son nombrados por el Ministro de Educación. Al Patronato corresponde delimitar las líneas generales de actuación, aprobando, supervisando y valorando luego el diseño específico, la implementación y los resultados de los planes de trabajo realizados por el personal técnico de la agencia. Este personal está a las órdenes de un Director, nombrado por el Patronato, a quien compete desarrollar las funciones de gobierno, dirección, ejecución y administración de la ANECA, asistido por tres cargos que él mismo propone y son igualmente nombrados por el patronato (Coordinador General, Gerente y Director de Relaciones Institucionales). Además, el Director cuenta con un Consejo Asesor de entre 10 y 20 miembros designados por el mismo procedimiento.

La ACECAU ha sido concebida a imagen y semejanza de la ANECA, de manera que sus órganos fundamentales son el Consejo Rector, el Director, el Comité Científico y eventuales Comités de Expertos particulares. El Consejo Rector está presidido por el Consejero de Educación y formado por diez miembros: los rectores, presidentes de los Consejos Sociales y de las Juntas de Personal Docente e Investigador de ambas universidades canarias, además del Director General de Universidades, dos vocales designados por el Consejero y el propio Director de la Agencia. El Director -designado por el Gobierno Canario- propone a los ocho miembros del Comité Científico que serán nombrados por el Consejero de Educación; los eventuales Comités de Expertos serán designados por el Director.

Con organigramas de este tipo es imposible responder a ninguno de los requisitos de independencia establecidos por el organismo central europeo de evaluación universitaria. En todo caso, y en su descargo, hay que decir que tanto el legislador español como el canario parecieron anticiparse, al menos nominalmente, a dichas exigencias de autonomía del trabajo evaluativo realizados por sus agencias, ya que en ambas normas reguladoras se recoge expresamente que serán independientes en el ejercicio de sus funciones.

Ciertamente el ejercicio de retórica normativa podría/debería ser aún más atrevido, ya que no deja de resultar irónico y paradójico –por usar calificativos suaves- que la fuerte preocupación regulativa de la calidad no contemple la participación del estudiantado en la dirección política de los citados organismos, habida cuenta del lugar central que se le atribuye en la justificación misma de la necesidad de construir un espacio universitario europeo integrado.

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, D. (1998): Examining the fabric of academic life: an analysis of three decades of research on the perceptions of Australian academics about their roles. *Higher Education*, **36**: 421-435.
- Báez, B. y Cabrera, B. (2001): Para una evaluación democrática de la calidad de la enseñanza universitaria. *Revista de Educación*, **326**: 145-166.
- Báez, B. y Cabrera, B. (2003): *Profesores por omisión*. Santa Cruz de Tenerife: Resma.

- Barnetson, B. y Cutright, M. (2000): Performance indicators as conceptual technologies. *Higher Education*, 40: 277-292.
- Becher, T. (1989): Academic tribes and territories. Intellectual enquire and the culture of disciplines. Buckingham, Oxford University Press. Traducción española: Tribus y territorios académicos. Barcelona, Gedisa, 2001.
- Brew, A. (2003): Teaching and research: new relationships and their implications for inquiry-based teaching and learning in higher education. *Higher Education Research & Development*, 22 (1): 3-18.
- Bricall, J. M. (dir.) (2000): *Universidad 2000*. Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas.
- Buela-Casal, G. (2002): Evaluación de la investigación científica: el criterio de la mayoría, el factor de impacto el factor prestigio y los diez mandamientos para incrementar las citas. *Análisis y Modificación de Conducta*, 28 (119): 455-475.
- Cabrera, B. et al. (1999): *Estudio sociológico de la Universidad de La Laguna*. Dirección General de Universidades e Investigación del Gobierno de Canarias.
- Cabrera, B. y Báez, B. (1999): Complementos retributivos, evaluación del profesorado y calidad de la enseñanza. *I Simposium Iberoamericano de Didáctica Universitaria: Calidad de la Docencia en la Universidad*. Santiago de Compostela. 2-4 diciembre de 1999.
- Cabrera, B. y Báez, B. (2003): *Profesores por omisión*. S/C de Tenerife: Resma.
- Coate, K; Barnett, R. y Williams, G. (2001): Relationships between teaching and research in higher education in England. *Higher Education Quarterly*, 55 (2): 158-174.
- Enders, J. (1999): Crisis? What crisis? The academic professions in the 'knowledge' society. *Higher Education*, 38: 71-81.
- Harman, G. (1998): The management of quality assurance: a review of international practice. *Higher Education Quarterly*, 52: 345-364.
- Johnsrud, L. K. y Heck, R. H. (1998): Faculty worklife: establishing benchmarks across groups. *Research in Higher Education*, 39 (5): 539-555.
- Keith, B. (2001): Organizational contexts and university performance indicators. *Research in Higher Education*, 42 (5): 493-516.
- Liefner, I. (2003): Funding, resource allocation and performance in higher education systems. *Higher Education*, 46: 469-89.
- Michavila, F. (2005): No sin los profesores. *Revista de Educación*, **337**:37-49

- Mora, J. (2005): La financiación de las universidades en el espacio europeo de educación superior. *I Coloquio ACECAU*. Agencia Canaria de Evaluación y Acreditación Universitaria.
- Neave, G. (2001): Educación superior: historia y política. Barcelona, Gedisa.
- Perellón, J. F. (2005): Nuevas tendencias en políticas de garantía de calidad en la educación superior. *Papers*, **76**: 47-65.
- Pérez Juste, R. (2005): Calidad de la educación, calidad en la educación. Hacia su necesaria integración. *Educación*, **XXI**: 11-33.
- Rhoades, G. (2001): Managing productivity in a academic institution: rethinking the whom, which, what and whose of productivity. *Research in Higher Education*, **42** (5): 619-632.
- Rhoades, G. y Sporn, B. (2002): Quality assurance in Europe and U.S.: professional and political economic framing of higher education policy. *Higher Education*, **43** (3): 35-390.
- Rotger, J. M.; Rodríguez, S. y Martínez, F. (1996): Opinión del profesorado sobre políticas de desarrollo profesional en los ámbitos docentes y de gestión en la universidad española. En S. Rodríguez, J. M. Rotger y F. Martínez (Eds.): *Formación y desarrollo para la docencia y gestión universitaria*. Barcelona: Cedecs; pp. 15-52.
- Rowland, S. (2002): Overcoming fragmentation in professional life: the challenge for academic development. *Higher Education Quarterly*, **56** (1): 52-64.
- Sánchez, P. y Zubillaga, A. (2005): Las universidades españolas ante el proceso de convergencia europeo: análisis de las medidas institucionales y acciones de aplicación y coordinación. *Revista de Educación*, **337**:169-187.
- Steir, F. A. (2003): The changing nexus: tertiary education institutions, the market place and the state. *Higher Education Quarterly*, **57** (2): 158-180.
- Taylor, J. (2001): The impact of performance indicators on the work of university academics: evidence from Australian universities. *Higher Education Quarterly*, **55** (1): 42-61.
- Thune, C. (2005). *Standards and guidelines for quality assurance in the european higher education area*. Helsinki: European Association for Quality Assurance in Higher Education.
- Yang, R. (2003): Globalisation and higher education development: a critical analysis. *International Review of Education*, **49** (3-4): 269-291.