

CALIDAD UNIVERSITARIA: JUEGO ESTRATÉGICO, MELANCOLÍA Y PROPAGANDA*

Bernardo Báez de la Fé** y Blas Cabrera Montoya***
Universidad de La Laguna

RESUMEN

Las estrategias de aseguramiento de calidad requeridas para construir el Espacio Europeo de Educación Superior proceden en lo principal de los sistemas de acreditación norteamericanos. Aquí reflexionamos sobre el riesgo de esa extrapolación, dadas las diferencias de todo tipo entre ambos contextos, relativas tanto al origen, la tradición, el alcance y el significado de los sistemas de calidad, como al propio modelo de universidad, su gobierno y financiación. Además de sostener que tales estrategias son básicas para promover la cooperación y la competición entre las universidades, se afirma que la financiación diferenciada es una herramienta fundamental para incentivar la calidad académica. Sin embargo, tales principios mecanicistas implican causalidad entre procesos muy complejos que no siempre mantienen relaciones directas entre sí, pudiendo incluso provocar resultados contradictorios e indeseables sobre las prácticas organizativas y el desempeño y las actitudes del profesorado. Por último, cuestionamos la capacidad de las agencias evaluadoras españolas para cumplir ciertos requisitos básicos establecidos por los organismos internacionales llamados a velar por un modelo universitario europeo cuya piedra angular es la rendición de cuentas.

PALABRAS CLAVE: aseguramiento de calidad universitaria, financiación y evaluación institucional, indicadores de rendimiento, incentiviación y desempeño académico.

ABSTRACT

Quality assurance strategies required by European universities reorganization (Bologna Process) substantially are extracted from American accreditation systems. Here we analyze several risks of that extrapolation because there are substantial differences between those contexts in relation to origin, tradition, scope and purposes of very quality systems, the proper Higher Education governance patterns and funding arrangements. Also, prevalent quality models contends too mechanistic and hyper-rational suppositions about the relationships between institutional evaluation, funding and improvement, neglecting some negative effects observed on organizational practices and faculty actual performance and attitudes. Additionally, we seriously question Spanish evaluation agencies recently developed to comply with some standards and requirements provided by authorised international organisations to be formally recognised in the European Higher Education Area.

KEY WORDS: university quality assurance, funding and institutional evaluation, performance indicators, incentives and academic work.



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 sistemático de procedimientos de recogida, análisis y difusión de información sobre la totalidad del establecimiento y de la actividad universitaria¹ (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.

El desarrollo y el impacto de estas políticas en las universidades han generado procesos engorrosos y caros y, al menos en sus inicios, importantes costes de legitimidad al haberse interpretado por las instituciones y particularmente por el profesorado como nuevos mecanismos de gobierno para restarle autonomía a las universidades y aumentar el control sobre la docencia y la investigación. Con todo, se puede afirmar que en la actualidad estas políticas se han normalizado y no generan grandes cuestionamientos ni discusiones ni fuera ni dentro de las universidades. De otro modo, se ha conformado una nueva hegemonía alrededor de la necesidad, la conveniencia o, como mínimo, la asunción de los tópicos y las retóricas discursivas que envuelven y justifican a estos dispositivos. Tal vez ello sea el resultado tanto de una capacidad de adaptación y de versatilidad de la comunidad académica —por lo demás, inesperada— que incorpora, por ejemplo, la necesidad de nuevas creencias y propósitos que, teóricamente, reorienten el quehacer universitario, como de ganancias económicas y de prestigio de una parte importante del profesorado, y, también, de un proceso largo en el que se pueden diferenciar varias fases que, progresivamente, han ido cambiando de objetivos y de justificaciones pero aparentemente dentro de una racionalidad única. Así, aunque la música suene parecida, podemos distinguir tres tipos de interpretaciones y de escenarios (Báez y Cabrera, 2001; 2005): 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 más recientes esa finalidad pretende ser complementada con otra intención con la que puede llegar a ser contradictoria: el control de los

* El texto base de este trabajo es una comunicación presentada a la *XII Conferencia de Sociología de la Educación* celebrada en la Universidad de La Rioja en septiembre de 2006.

** 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.

*** 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.

¹ En todo caso, la enseñanza universitaria no es más que un escenario adicional para el desarrollo de los complejos aparatos de evaluación y aseguramiento de calidad que han invadido los sistemas educativos a escala planetaria, de forma particularmente acelerada y agresiva a partir del último tercio del siglo xx (Báez, 2007).

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).

De cualquier forma, los procesos de aseguramiento de calidad constituyen un elemento básico y central del Espacio Europeo de Educación Superior, influyendo de manera enormemente decisiva en la vida interna de nuestras facultades y departamentos. Aun cuando no existen garantías de que superado el impacto inicial ello transforme realmente el trabajo universitario y que no se generen resistencias y adaptaciones formales más que cualquier otra cosa, de momento vemos cómo la discusión sobre los fundamentos y la justificación de los nuevos planes de estudio está siendo subordinada a la necesidad de cumplimentar sofisticados y engorrosos formularios centralizados de calidad que son imprescindibles para su aprobación oficial. De esta forma, y dadas las condiciones burocráticas de multiplicación de unidades organizacionales y de protocolos de gestión, déficit informativo, escasez de recursos e incapacidad para trabajar con horizontes temporales razonables —amén del papel determinante de la micropolítica que envuelve y condiciona todo el proceso—, los recién estrenados y flamantes coordinadores de calidad de nuestros centros se convierten en los líderes y gestores *de facto* de la reforma europea.

Para analizar algunas implicaciones de tales procesos, en primer lugar situamos brevemente la génesis y las circunstancias en que se desarrollan los sistemas de aseguramiento de calidad en la educación superior europea y su concreción en la legislación universitaria española, en la cual se sostiene que tales sistemas son mecanismos básicos para promover la competencia y la competición entre las universidades, tanto en el plano nacional como internacional. Una vez establecida esa contextualización, desarrollaremos nuestro análisis crítico organizándolo en torno a los siguientes tópicos de discusión:

- Los problemas que pueden derivarse de la extrapolación del modelo evaluativo desde el ámbito universitario norteamericano a las universidades del viejo continente, haciendo particular referencia al modelo de gobierno y a la posición social de profesorado.
- El enojoso y no resuelto asunto de la conceptualización y medición misma de la excelencia académica, describiendo además varios problemas asociados al uso de *rankings* o sistemas de clasificación de calidad.
- Las dificultades para establecer una relación directa entre medidas presupuestarias y promoción de la calidad, llamando asimismo la atención sobre algunos efectos perversos derivados de la financiación y la incentivación diferencial, y
- Las limitaciones de las agencias españolas de evaluación universitaria para cumplir algunos principios establecidos por los organismos internacionales para garantizar la independencia de las acciones evaluadoras.



1. BREVE CONTEXTUALIZACIÓN

El desarrollo de los sistemas de calidad en las universidades europeas se conforma a lo largo de varias etapas (Neave, 2001; Perellón, 2005; Rhoades y Sporn, 2002; Steir, 2003):

Años 1960. Identificación del «problema político»: primeras justificaciones y llamadas de atención, debidas principalmente a la denominada «masificación» de la universidad o, más precisamente, su relativa democratización respecto al pasado reciente. Si bien hasta los años 1950 la calidad no era un problema —se daba por supuesta—, cuando la universidad tiene que dejar de ser minoritaria, la excelencia ya no es asunto exclusivo de las élites académicas. 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. La crisis de legitimidad del *Estado del Bienestar* también se considera un factor coadyuvante a la aparición del problema universitario.

Años 1980. Contención o reducción y reorientación más o menos generalizada del gasto público en educación y primeros ensayos evaluativos, presididos en gran parte por el propósito de mejora. Los países pioneros fueron Inglaterra y Holanda, seguidos posteriormente por Bélgica, Dinamarca, Finlandia y Noruega.

Años 1990. 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 evaluados² y los propósitos formativos o de mejora.

Años 2000. Desde las postrimerías del siglo xx se va delimitando un nuevo escenario económico internacional, caracterizado por la agudización de la competición económica entre grandes actores internacionales (Unión Europea-EEUU-Japón-China), 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 del antes llamado planeta Tierra.

Esa reforma universitaria es lo que se conoce como *la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior* (EEES), iniciativa que ha tenido un éxito formal

² De hecho, para realizar esas evaluaciones se requiere su aprobación formal por parte de los órganos de gobierno colegiados del centro afectado.

fulminante, a juzgar simplemente por la fortísima movilización observada en los últimos cinco/seis años, dando lugar a múltiples 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 45³ que se han comprometido ya a conformar para el año 2010 este espacio universitario integrado⁴ (Conferencia de Ministros Europeos de Educación Superior, Bergen 2005). En lo que aquí nos concierne, debemos resaltar que ese enorme esfuerzo de regulación política transnacional requiere un poderoso mecanismo de control 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.

En cuanto al caso español, y dentro del marco establecido por el EEES, tanto la Ley Orgánica de Universidades⁵ (LOU, 2001) promulgada por el gobierno del Partido Popular como su posterior reforma por el del PSOE en 2007, hacen una fortísima apuesta por la promoción y el control de la calidad de la enseñanza superior, entendida como medición del rendimiento, rendición de cuentas, eficiencia y eficacia, transparencia y agilidad, mejora, comparación, cooperación y competitividad en todas las facetas de la vida académica: enseñanza, investigación, gestión, servicios y programas. Para conseguir esos objetivos y facilitar la toma de decisiones en materia de excelencia y movilidad de estudiantes y profesores, se diseñan procesos

³ 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.

⁴ En justicia debe señalarse que no todo han sido solemnes declaraciones de adhesión casi-automática; particularmente críticas han sido las reticencias de algunas asociaciones estudiantiles y de profesorado. Al respecto, ver José Luis Pardo: «La descomposición de la universidad», *El País*, Opinión, 10-11-2008, quien se hace eco de un amplio malestar de fondo, que se viene gestando desde hace tiempo en la Facultad de Filosofía de la Universidad Complutense de Madrid y que se ha expresado mediante manifiestos que han sumado numerosas adhesiones individuales y de organizaciones. Con todo, las perspectivas de oposición más conocidas se desarrollan en clave de negación de la necesidad de cualquier cambio importante y de futuribles apocalípticos que nos traerá la reforma, muchos de los cuales siempre estuvieron aquí, como la justificación de la necesidad de adaptación servil de las titulaciones universitarias a los requerimientos técnicos, sociales y políticos del mercado de trabajo capitalista.

⁵ 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.



de evaluación, certificación y acreditación⁶, atribuidos a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) y a sus homólogas en las comunidades autónomas⁷. Además, y bajo la firme batuta de esas agencias externas, las propias universidades deben contar preceptivamente con unidades institucionales de garantía de calidad en cada uno de sus centros y titulaciones, al objeto de aplicar los sofisticados protocolos sin los cuales no es posible garantizar la impartición de sus enseñanzas ni desarrollar adecuadamente el resto de cometidos de investigación y gestión.

2. EXPECTATIVAS IDEALISTAS Y POCO SUSTANTIVAS

Los mecanismos evaluadores y los dispositivos de control que vienen operando en la universidad española constituyen una base relevante de conocimiento para intentar, siquiera a modo de ensayo preliminar, contrastar 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 que legisladores, gobernantes y directivos esperan situarnos en la disposición adecuada para que los centros universitarios españoles y extranjeros puedan cooperar y competir (*sic*, artículo 28 LOU 2007) todos contra todos para optimizar su calidad.

La tesis aquí defendida es que iremos despacio en esto de la calidad institucional y que incluso es bastante discutible hacia dónde nos movemos. Y no se trata tanto de un augurio cuanto de una anticipación razonable basada en dos argumentos relativamente sencillos. El primero es que, según las conclusiones fundamenta-

⁶ 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 de una actividad determinada perfectamente definida (ENAC, Entidad Nacional de Acreditación). En todo caso, particularmente en la economía privada estos procedimientos son inseparables de las estrategias de *marketing* de las empresas en su lucha por mantener y/o aumentar cuotas de mercado. Consecuentemente, su traslado al espacio público incorpora estos objetivos junto a los procedimientos, reduciendo drásticamente las diferencias entre las finalidades empresariales y la orientación social de los servicios públicos.

⁷ 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).

les 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 inversión⁸. El segundo es que las recetas generales propuestas para afrontar esta situación adolecen de serias limitaciones relativas a la difícil extrapolación del *modelo* para gestionar la calidad, a su problemática delimitación práctica, a los efectos contradictorios de la financiación e incentivación selectivas para influir sobre la realidad académica y a la ausencia de ciertas garantías básicas en los propios agentes de control.

Acerca del modelo, en la medida que sus estrategias proceden principalmente de los sistemas de acreditación desarrollados en Estados Unidos de América, nos interrogamos sobre el riesgo de esa extrapolación a la luz de las diferencias de todo tipo entre ambos contextos, relativas tanto a la génesis y el alcance de los sistemas de calidad, como al propio modelo de educación superior y a su financiación.

En relación con la financiación, reflexionamos también sobre su capacidad potencial como herramienta para certificar y premiar la calidad, cuestionando la concepción mecanicista que trata de establecer relaciones de causalidad entre procesos muy complejos, con múltiples variables implicadas que, además, no mantienen relaciones directas entre sí, pudiendo incluso provocar efectos colaterales poco deseables. De hecho, los estudios empíricos demuestran que no existe un mejor modo único de garantizar los efectos positivos de la financiación diferenciada por resultados sobre la calidad universitaria.

Desarrollando algo más el tópico de la financiación diferenciada, nos referimos después a la problemática que rodea el establecimiento mismo de los *rankings* de calidad, particularmente el hecho constatado de que tales clasificaciones son muy constantes e invariables a lo largo de los años, relativamente inmunes por tanto a políticas presupuestarias selectivas. A ello deben sumarse las consideraciones que presentamos luego sobre algunas limitaciones severas constatadas en el ámbito de la incentivación de la calidad, interrogando seriamente a las criterios motivacionales —y a los supuestos éticos— que pretenden mejorar la gestión de la productividad universitaria, particularmente la del personal estable.

Por último, cuestionamos la capacidad de las agencias de evaluación establecidas por la legislación española reciente para cumplir ciertos requisitos básicos establecidos por los organismos internacionales llamados a velar por un modelo europeo de calidad universitaria que hace de la rendición de cuentas la piedra angular del sistema.

⁸ En este sentido sería muy grave desconocer que los fondos destinados a la investigación española se aproximan 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). Si bien es cierto que nuestro actual gobierno viene realizando un aumento significativo del gasto público en I+D, seguimos lejos del 3% propuesto por la Unión Europea para el 2010, por no mencionar además la enorme desigualdad en la distribución real del presupuesto a favor de entidades privadas en detrimento de las instituciones públicas.



3. UNA EXTRAPOLACIÓN INSOSTENIBLE

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 los Estados Unidos de América. Por tanto, deberíamos preguntarnos en qué medida esos procedimientos son aplicables a realidades nacionales desiguales (Harman, 1998; Neave, 2001), aunque sólo sea desde la comparación gruesa entre Europa y EEUU⁹. 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—, se refieren a las grandes diferencias entre ambos contextos tanto en cuanto al origen, la tradición, el alcance y el significado de los sistemas de calidad por un lado, como al propio modelo de educación superior, incluyendo su administración y financiación, por otro lado. 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 alumnado¹⁰. Así pues, allí cuentan ya con varias generaciones de modelos evaluadores relativamente contrastados. Frente a esto, en Europa se trata de un fenómeno mucho 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.

⁹ 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. Simétricamente, también parece poco sensato circunscribir el heterogéneo panorama universitario norteamericano al del exquisito grupo de instituciones que forman la pequeña liga de los grandes centros de prestigio.

¹⁰ Meredith (2004) señala que ya en 1870 se publicó un *ranking* de universidades estadounidenses basado en información estadística, si bien es en los años 20 cuando comienzan a generalizarse tales clasificaciones de reputación que alcanzan su máxima difusión a partir de los años 80, debido a factores como el aumento del coste de la enseñanza, restricción del gasto educativo público o el creciente interés por cursar estudios en centros de élite. A pesar de las investigaciones que muestran que la calidad de la enseñanza que recibe el alumno no es sinónimo de los recursos o de la reputación de los centros académicos, se estima que más de 400.000 padres y futuros estudiantes de educación superior utilizan tales clasificaciones para escoger universidad (Pike, 2004; Volkwein y Sweitzer, 2006).

Otra diferencia importante entre ambos lados del Atlántico en lo que a mecanismos de aseguramiento de calidad universitaria se refiere es la de 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, en cambio, los agentes de evaluación son discrecionalmente designados por los políticos de turno y su origen es mucho más reciente. En la medida que este aspecto nos parece de la máxima importancia, y con fines de claridad expositiva, en un epígrafe posterior abordaremos el asunto de la independencia de los evaluadores.

B) 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. Éste es 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: administrar la universidad suele exigir delicados equilibrios ante un heterogéneo y poco gobernable cuerpo electoral (alumnado, profesorado y personal de administración y servicios)¹¹.

C) 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 pode-

¹¹ El fortalecimiento de las cúpulas y de 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).



mos 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 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.

4. MEDIR Y FINANCIAR ADECUADAMENTE LA EXCELENCIA ES MUY COMPLICADO¹³

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 cooperación y la competitividad 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

¹² Como señalan Mora (2005), Perellón (2005) o la Declaración de Asturias (2006), los estudios superiores y las titulaciones europeas 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 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).

¹³ En este apartado reiteramos argumentos, resumidos pero casi textualmente, que hemos desarrollado en un artículo en la revista *Sistema* —Cabrera, B. y Báez, B. (2004)—, por considerarlos actuales y pertinentes para la discusión que nos ocupa.

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 vamos a referirnos a dos asuntos importantes, muy relacionados entre sí a la vez que muy delicados: la medición misma de la calidad y el sistema de financiación selectiva a utilizar.

A) EL PROBLEMA DE LOS INDICADORES DE CALIDAD

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 a las diferencias entre las llamadas ciencias urbanas y rurales (Becher, 1989). Mientras que la mayoría de las disciplinas experimentales (las llamadas ciencias urbanas) comparte un fuerte consenso sobre la medición de su calidad, en los estudios de humanidades y 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 calidad¹⁴.

B) LA FINANCIACIÓN SELECTIVA

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

¹⁴ El trabajo de Barnetson y Cutright (2000) sobre el uso de indicadores con propósitos de financiación en la universidad canadiense argumenta de forma contundente que, frente a la creencia de que los indicadores son dispositivos técnicos objetivos y neutrales, en realidad constituyen 'tecnologías conceptuales' que incorporan supuestos implícitos muy sofisticados en términos de valores, definiciones, metas, causalidad, comparabilidad o normalización.

mica, 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?¹⁵.

Cuando la administración educativa apuesta por la competitividad y la competencia entre los profesores y las universidades, debe estar 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 delimitadas estas escasas precisiones 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 ciertas implicaciones problemáticas de los procesos estatales y regionales de retribución selectiva del profesorado universitario habidos en España: sexenios de investigación y quinquenios docentes estatales, por un lado, y complementos retributivos autonómicos, por otro (Cabrera y Báez, 2005).

5. LAS CLASIFICACIONES SON MUY CONSTANTES

Supongamos que podemos resolver de forma suficientemente satisfactoria 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 secunda-

¹⁵ 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 la fragmentación y trivialización del conocimiento, 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.

rios. 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, lo cual no obsta para encontrarnos con altos niveles de excelencia que trascienden tales diferencias. 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 —inexistente incluso en algunos casos—, 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 en cuanto al origen y la distribución del presupuesto, podemos encontrarnos con universidades suizas y norteamericanas que presentan altísimos niveles de calidad, excelencia, prestigio y reconocimiento público (Liefner, 2003).

Por otro lado, 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 tiempo. Utilizando cinco fuentes independientes de datos sobre un amplio conjunto de indicadores de desempeño, Keith (2001) examinó la evolución del estatus institucional de casi 150 universidades norteamericanas entre 1982 y 1996, verificando que pese a cambios significativos en algunas variables asociadas al mismo (rendimiento académico, tasas de graduación, cantidad de publicaciones, fondos federales obtenidos...), las medidas de 1982 explicaban el 99,7 % de la varianza en 1996. Quiere esto decir que el estatus institucional es un propiedad muy estable en el tiempo, que los niveles de desempeño medidos por los indicadores de calidad no varían marcadamente y que cuando se producen cambios en algunos de ellos —incluso notables— no parecen estar asociados a modificaciones relevantes en los *rankings* institucionales. Amén de que la ordenación jerárquica de éstos tiende a representar como diferencias discretas y significativas lo que no son en realidad más que variaciones artificiosas o pseudo-diferencias estadísticas.

Estos resultados desafían seriamente la creencia común sobre la movilidad de los centros universitarios dentro de un sistema de estratificación basado en resultados, revelándose más bien como escasamente modificables por la influencia directa de los responsables y administradores educativos. En la práctica, las universidades se hallan limitadas por un conjunto de fuerzas políticas, económicas y demográficas que están fuera del control inmediato de las autoridades administrativas y de los directivos institucionales; un botón de muestra: ¿cuál es la posibilidad real de elevar los requisitos de acceso exigibles a los futuros estudiantes —al objeto de elevar el rendimiento— en un contexto de disminución de matrícula que debe ser compatible con el propósito estratégico de elevar el porcentaje de población con estudios universitarios?

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 que deban movilizarse para 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 investigación (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).

6. INCENTIVACIÓN Y ADAPTACIÓN ESTRATÉGICA

En primer lugar haremos una valoración de los incentivos existentes para el conjunto del estado y luego nos referimos al caso de las universidades canarias.

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 estatal¹⁶, los quinquenios son resueltos por cada universidad y, supuestamente, dependiendo 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 externo¹⁷. Obviamente se produjeron efectos perversos inmediatos por 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), señalan una y otra vez el despre-

¹⁶ La Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), según el artículo 64.4 de la LOU (2001); la LOU reformada (2007) atribuye posteriormente esta función a la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI).

¹⁷ La 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 el aumento de la fractura entre las dos principales actividades que ocupan al profesorado universitario, devaluando aún más la dedicación docente en favor de la investigación.

cio institucional por el trabajo docente o la escasez de políticas efectivas de mejora didáctica universitaria¹⁸.

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 muy 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 artificiosamente nuestra visibilidad como investigadores reputados (Buela-Casal, 2002). Sin contar con que el ser citado no es necesariamente bueno en sí mismo.

En segundo lugar, también se puede criticar a los indicadores su pretensión de neutralidad en relación a los contextos concretos donde se desarrolla la producción científica (carecen de sensibilidad histórica y no tienen en cuenta las condiciones organizativas particulares en las que se produce el aprendizaje de los investigadores), o que desconocen posibles efectos secundarios e intereses o motivaciones espurias del investigador¹⁹; 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 así artificialmente el número de publicaciones²⁰. Ejemplo 5: adaptación oportunista o colonización te-

¹⁸ 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.

¹⁹ Sin duda, algo que no contribuye a tranquilizar a los académicos de las áreas de humanidades y, sobre todo, de las ciencias sociales, que anhelan melancólicamente la elegancia y la neutralidad cuantofrénica con que sus colegas de las *ciencias duras* —urbanas en Becher (1989)— resuelven la medición de la excelencia, es que la mercantilización de la productividad investigadora incluso en esos envidiables jardines del saber, más que una sospecha, es una necesidad contractual: no puede pararse en mientes sobre la relación entre cantidad y calidad (Bellés, 2006).

²⁰ En este contexto de análisis, 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



mática, ya que se conduce la investigación seleccionando objetos, enfoques y procedimientos adaptados a lo que es normal en las revistas de impacto.

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 (Báez y Cabrera, 2005; Barnetson y Cutright, 2000; Cabrera y Báez, 1999; Taylor, 2001).

En cuanto 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 universitario²¹.

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).

²¹ Un caso extremo pero absolutamente revelador del juego de adaptación estratégica —mercantilista y privatizador de la excelencia académica— que venimos señalando, es el envío masivo de correos electrónicos a la plantilla docente de la Universidad de La Laguna de varias ofertas comerciales para diseñar páginas webs didácticas individuales, al hilo de lo establecido como mérito puntuable en el Protocolo de Complementos Retributivos. Presididas en algunos casos por profesorado universitario del sector educativo, conocedor por tanto de los entresijos administrativos, estas empresas se dirigen a sus miles de clientes recordándoles que aceptar su oferta no supone desembolso económico personal alguno, ya que se *comprometen* a cobrar sus servicios con cargo al presupuesto del departamento. Por supuesto ninguna de estas ofertas pretenden alimentarse ni alimentar la práctica docente con fundamentación conceptual ni empírica alguna sobre los retos del *e-learning*: se trata simplemente de poder disponer de algo a lo que llamar web didáctico a efectos burocráticos. Otra grave secuela complacientemente conocida en todos los pasillos es la autoedición de apuntes —más o menos patéticos e infumables— cuyo depósito legal es el único sello de solvencia editorial conocido para avalar su categoría de *manual didáctico disponible en las fotocopiadoras locales*. Por cierto, además de democratizar el acceso a los libros (?), la multiplicación de manuales en los perio-

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 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.

7. LOS GUARDIANES DEL SISTEMA NO SON NEUTRALES

Pertenecer al espacio universitario europeo común²² 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. Ello exige mecanismos administrativos para verificar y garantizar el cumplimiento de los mínimos imprescindibles que permitan obtener la confianza del futuro alumnado universitario y 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 esfuerzo²³.

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

dos evaluables de cuatro años está consiguiendo revolucionar la producción del conocimiento académico incluso en las disciplinas de crecimiento más reposado; amén de que es un doble negocio: se cobra al estudiantado por un lado y, por otro, se recibe el complemento desde la Consejería.

²² 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 Universidad de La Laguna se vio convertida durante varios meses de 2005 en un campo de batalla departamental para diseñar —en un tiempo récord 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 además de que tampoco se habían establecido los criterios mismos para realizar las propuestas de postgrado exigidas con nocturnidad, alevosía y al grito de «tonto el último»!

²³ 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 vacilantes y minoritarios proyectos piloto y simpáticos programas de intercambio cuya eficacia real no ha sido mínimamente valorada en términos contrastados.



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.

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 calidad²⁴.

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.

²⁴ En cualquier caso, como bien señalan Jeliaskowa y Westerheijden (2002), lo realmente europeo del sistema de aseguramiento de calidad es el protocolo y el reconocimiento formal de las metodologías estatales, no los actores ni el proceso o sus consecuencias, aspectos todos circunscritos al nivel nacional, regional o incluso local propio.

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 o adecuados 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 20 miembros presididos por la Ministra de Ciencia e Innovación, 11 de los cuales son altos cargos de confianza de la administración central y autonómica (secretarios de estado, subsecretarios ministeriales, directores generales, consejeros de educación y el presidente de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora —CNEAI—). Los miembros restantes proceden del Consejo de Coordinación Universitaria (uno de sus miembros políticos), dos rectores, y seis personalidades de reconocido prestigio nombradas por el Ministerio. 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 (Coordinadores de Innovación, Evaluación de profesorado y de Enseñanzas e instituciones) para formar el Consejo de Dirección. Este consejo trabaja con el asesoramiento de una Comisión Técnica de expertos nombrados por el Director, el cual cuenta, además, con un Consejo Asesor de entre 10 y 20 miembros designados por el Patronato.

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.

A pesar de que con organigramas de este tipo parece imposible responder a los requisitos de independencia establecidos por el organismo central europeo de evaluación universitaria, lo cierto es que la ANECA proclama en su página web que es miembro de pleno derecho de la ENQA, mientras que la ACEAU parece seguir a la espera de respuesta a su solicitud en este mismo sentido. En todo caso, y en su



descargo, hay que decir que tanto el legislador español como el canario parecieron anticiparse, al menos nominalmente, a dichos 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 y debería ser aún más atrevido, ya que no deja de resultar irónico y paradójico —por usar calificativos suaves— que la fuerte preocupación reguladora 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.

8. CONCLUSIONES

El proceso de construcción de un espacio universitario europeo común pretende conseguir —con el horizonte temporal del año 2010— la equiparabilidad de las credenciales académicas obtenidas en los sistemas nacionales de cada país, al objeto de garantizar su visibilidad social y su transparencia laboral, amén de facilitar la movilidad del alumnado y del profesorado. Se trata de una reforma administrativa transnacional sin precedentes en cuanto a escala y complejidad; su propósito último se vincula a la llamada *agenda de Lisboa*, ambiciosa empresa política con la cual los estados del viejo continente aspiran a recuperar su liderazgo en el nuevo tablero geo-económico internacional conformado por los procesos de la así llamada globalización. Por supuesto, este ejercicio de homogeneización o unificación viene acompañado de una fuerte retórica social y cultural en lo que hace al desarrollo de la ciudadanía europea.

En ese marco global, apenas esbozado aquí de forma muy genérica, nuestra intención ha sido plantear algunas reflexiones críticas sobre los mecanismos evaluadores y garantistas de calidad que se vienen poniendo en marcha para atenuar las fuertes diferencias de todo tipo entre las tradiciones universitarias de cada país, al servicio último de esa homologación internacional de la educación superior europea.

La propia dificultad intrínseca a una tarea de este tipo —unida además a su carácter inédito— ayuda a explicar diversos inconvenientes y contradicciones inherentes al proceso. A ello se añaden problemas sobrevenidos con la progresiva sustitución de los *finés formativos* que orientaron la evaluación de la calidad universitaria a principios de los años ochenta del siglo pasado por *propósitos sumativos* de certificación, acreditación y rendición de cuentas a lo largo del cambio de siglo. Y es aquí donde entra en escena una fuente adicional de problemas: el intento de trasladar a las universidades europeas modelos norteamericanos de aseguramiento de calidad, esto es, importados de un sistema que, si bien constituye el referente mundial, lo es de acuerdo a sus propias coordenadas económicas, políticas y administrativas.

Acerca de esas particularidades históricas y sociales, hemos reflexionado tanto sobre el papel del alumnado y del profesorado, como sobre la propia organización de las universidades, sus sistemas de acceso, financiación, gestión y gobier-

no. A lo largo de las páginas precedentes esperamos haber puesto de manifiesto con algún detalle que las enormes diferencias que caracterizan a las universidades del viejo continente —pese a sus propias particularidades nacionales— no permiten dar por supuestas las condiciones para que les sean fácilmente aplicables dispositivos de control de calidad cuyos fines, origen, desarrollo y funciones nos son bastante ajenos a este lado del Atlántico.

Después de plantear someramente algunos serios debates conceptuales que rodean a la delimitación teórica y a la instrumentación práctica de los procedimientos para promover la calidad universitaria, hemos mostrado un pequeño cuerpo de evidencia internacional que cuestiona la racionalidad ingenua que pretende establecer relaciones mecánicas directas entre evaluación, financiación selectiva y mejora de resultados. Tales estudios parecen indicar que las posiciones obtenidas por las universidades en los *rankings* de calidad son relativamente inmutables y ajenas al paso del tiempo, incluso cuando se modifican de manera significativa algunos de los indicadores que determinaron esa posición, de forma que las clasificaciones son muy estables. La explicación de este hecho radica en que el trabajo académico y el desempeño institucional de las universidades obedecen a fuerzas que no están bajo el control directo de las autoridades político-administrativas ni de los cargos de gobierno universitario.

Si esta constatación no invita precisamente al optimismo en cuanto a la posibilidad real de influir decisivamente y a corto plazo sobre la calidad de la educación superior mediante el control de resultados y la evaluación *ex post*, tampoco es concluyente la investigación comparada internacional sobre financiación selectiva, ya que es factible encontrar altos niveles de excelencia académica bajo políticas financieras muy diversas, sin que sea posible relacionar sistemáticamente sin más ambas variables.

En el nivel de análisis individual se reproducen de igual modo las polémicas teóricas y metodológicas para definir, medir e incentivar selectivamente las actividades profesionales del profesorado. Y también en este ámbito existe un conjunto sustantivo de evidencia sobre algunos efectos negativos y daños colaterales —en ocasiones perversos y contraproducentes— que el reconocimiento económico diferenciado de la productividad puede llegar a generar sobre la moral de trabajo, el comportamiento y el rendimiento de los académicos.

El apartado final de nuestra discusión pretendía llamar la atención sobre la curiosa paradoja en la que se ven envueltas las propias agencias españolas de evaluación y acreditación de la calidad universitaria en lo relativo a la neutralidad y autonomía de su actuación. A fin de obtener reconocimiento oficial para el desempeño de sus funciones de control en el espacio europeo, esas agencias deben ajustar su estructura y sus funciones a las directrices de la *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), de las cuales hemos destacado las normas y orientaciones sobre la independencia política y operativa que debe regir sus actuaciones tanto en materia de planificación, como desarrollo, resultados, conclusiones y recomendaciones. A pesar de que la ordenación legal de la *Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación* (ANECA) y de la *Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria* (ACECAU), establecen unos or-



ganigramas y procesos de trabajo estrechamente dependientes de las autoridades políticas estatales y regionales y de cargos institucionales de las universidades, amén de su subordinación al presupuesto público, estas agencias no cesan de proclamar su independencia, reclamando —y obteniendo en algún caso— su homologación por parte de la ENQA.

REFERENCIAS

- 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. (2007): Evaluación institucional: disciplina y retórica en la antepenúltima oleada de reformismo educativo a gran escala. *Témpora*, 10: 183-213.
- BÁEZ, B. y CABRERA, B. (2001): Para una evaluación democrática de la calidad de la enseñanza universitaria. *Revista de Educación*, 326: 145-166.
- (2005): Incentivar la calidad universitaria: dilemas y alternativas. *Bordón*, 57 (1): 27-45.
- 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.
- BELLÉS, X. (2006): Cantidad y calidad de los artículos científicos. *El País*, 25-x-2006.
- 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.
- (2003): *Profesores por omisión*. S/C de Tenerife: Resma.
- (2004): Reforma universitaria en España. La síntesis imposible entre la tradición y la mundialización. *Sistema*, 181: 33- 54.
- 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.
- JELIAZKOVA, M. y WESTERHEIJDEN, D. (2002): Systemic adaptation to a changing environment: towards a next generation of quality assurance models. *Higher Education*, 44 (3-4): 433-448.
- 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.
- MEREDITH, M. (2004): Why do universities compete in the rating game? An empirical analysis of the effects of the *U.S. News and World Report* college rankings. *Research in Higher Education*, 45 (5): 443-461.
- 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. *1 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.
- PIKE, G.R. (2004): Measuring quality. A comparison of *U.S. News* rankings and NSSE benchmarks. *Research in Higher Education*, 45 (2): 193-208.
- 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.



- VOLKWEIN, J.F. y SWEITZER, K.V. (2006): Institutional prestige and reputation among research universities and liberal art colleges. *Research in Higher Education*, 47 (2): 129-148.
- YANG, R. (2003): Globalisation and higher education development: a critical analysis. *International Review of Education*, 49 (3-4): 269-291.

In memoriam

Hace algunos años falleció el querido profesor de esta universidad Juan Alfonso Sánchez Bruno y fui invitado a participar en el libro homenaje que reconocía su trayectoria profesional. Por razones de fuerza mayor me fue imposible participar en dicha publicación, pese a lo cual me sigo considerando en deuda con su recuerdo. Estoy seguro de que los debates conceptuales y metodológicos planteados en este trabajo hubieran sido totalmente atractivos para su agudeza intelectual y su brillantez académica.

Bernardo BÁEZ

