



## LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD

JOSÉ-GINÉS MORA (\*)

### INTRODUCCIÓN

En los últimos años la evaluación de la calidad de los servicios que prestan las instituciones universitarias se ha convertido en un tema prioritario de la política universitaria en todos los países. El creciente interés por la calidad, ha generado una situación bautizada por Neave (1988, 1997) como el «estado evaluativo» de los sistemas universitarios. Esta predisposición hacia la evaluación lleva implícita un cambio en la perspectiva bajo la que se considera la educación superior. Se ha pasado de una visión burocrática del sistema a una visión más autónoma y orientada a métodos de mercado, lo que implica, no sólo una mayor y mejor evaluación de las instituciones, sino también una perspectiva diferente que supone, además de una verificación del funcionamiento del sistema, un método para mejorarlo (Hüfner y Rau, 1987).

El objetivo del presente artículo es el de presentar algunas de las ideas básicas que inspiran el actual proceso de evaluación de las universidades. En primer lugar se consideran los rasgos de la evolución de la educación superior que justifican el actual interés por la calidad y su evaluación. En la segunda parte se presentan algunas ideas básicas sobre los procesos de evalua-

ción institucional, reflexionando sobre el origen y las consecuencias de estos procesos.

### LA RECIENTE EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La educación superior ha sufrido en todo el mundo transformaciones radicales en las últimas décadas. En los sesenta, las universidades iniciaron cambios importantes que transformaron instituciones de elite en instituciones de masas. El fuerte incremento en el tamaño de las cohortes de edad que alcanzaban la edad de ingreso en la universidad y el desarrollo económico generalizado fueron los factores claves para que todas las fuerzas políticas y económicas se pusieran implícitamente de acuerdo en promover el desarrollo de la educación superior. Los gobiernos se aprestaron a satisfacer la creciente demanda social mediante la creación de nuevos centros universitarios, la ampliación de los existentes y, en general, con la asignación de mayores recursos a la educación superior. El objetivo primordial durante ese período fue desarrollar el sistema universitario de modo que proporcionara oportunidad de acceso al mayor número de ciudadanos.

En la década de los setenta, se conjuntan varios hechos que provocan un cambio

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

sustancial en la tendencia y en los puntos de vista que sustentaron la expansión de los años precedentes: a) la disminución en el tamaño de las cohortes de jóvenes<sup>1</sup>, lo que hacía prever una disminución o estabilización en el número de alumnos de educación superior; y b) una crisis financiera de la educación superior como consecuencia de los primeros síntomas de lo que se ha llamado *crisis del estado de bienestar* y del gran crecimiento de los costes de los propios sistemas de educación superior. En los países en el que el gasto en educación superior era más elevado (especialmente en el Reino Unido) se producen recortes en el presupuesto de la educación superior, cambiando la tendencia creciente que se mantenía en los años anteriores (Kaiser y otros, 1992). La meta de los responsables del sistema universitario durante este periodo fue instaurar un sistema de gestión del proceso universitario, que valorara la efectividad y, especialmente, la eficiencia de las instituciones universitarias, generándose una amplia controversia sobre la necesidad de introducir indicadores de rendimiento del sistema universitario, en general, y de las instituciones, en particular.

Bien entrados ya los años ochenta, las universidades de los países desarrollados inician una situación de relativa estabilidad, tanto en el número de alumnos como en las aportaciones públicas al presupuesto universitario. En este periodo se produce un fenómeno importante en la mayoría de los países europeos: la ampliación de la autonomía de las universidades públicas. Este incremento de la autonomía es fruto de una nueva manera de afrontar la gestión de las instituciones públicas por parte del propio Estado. Esta nueva concepción de la gestión pública (*new public manage-*

*ment*) se basa en los siguientes principios (Dill, 1997a): a) separar los intereses del gobierno como «propietario» o financiador de una agencia de sus propios intereses como «cliente» de la misma agencia; b) fijar los objetivos de rendimiento para las agencias gubernamentales; c) delegar en las agencias la responsabilidad sobre el origen y el uso de los recursos; d) estimular el rendimiento a través de contratos explícitos, la competencia entre agencias e incluso su privatización.

Como consecuencia de la nueva concepción de la gestión pública, de la ampliación de la autonomía y de la relativa estabilidad financiera y humana de las universidades, existe un acuerdo generalizado de que ha llegado el momento de la calidad; de que es necesario dedicar una especial atención a conseguir que las universidades se conviertan en organizaciones efectivas para los propósitos que la sociedad demanda, conectadas con sus necesidades económicas y culturales, eficaces en su gestión y capaces de dar a los individuos una educación flexible que les facilite la adaptación a un mundo tecnológica y culturalmente cambiante.

#### ALGUNAS RAZONES PARA EL INTERÉS POR LA CALIDAD

Además de las razones políticas y estructurales mencionadas, existen otras razones, de carácter fundamentalmente económico, que justifican que la preocupación por la calidad del servicio que proporcionan las universidades haya adquirido recientemente una especial relevancia:

---

(1) En España, la disminución de las cohortes de edad se produjo con diez años de retraso respecto a la mayoría de los países desarrollados.

- El proporcionar formación de calidad a una sociedad tecnológicamente avanzada es actualmente un objetivo económicamente importante para los sistemas de educación superior. En estos momentos de creciente competitividad internacional, la única solución razonable que tienen los países más desarrollados para mantener su competitividad sin deteriorar sus condiciones socio-laborales es mediante la mejora de la productividad, unida al desarrollo tecnológico (Levin y Rumberger, 1989). La educación, especialmente la superior, está siendo considerada de nuevo como una de las piezas claves para afrontar el futuro, como fuente de desarrollo económico y tecnológico (EC, 1991).
- El importante volumen de recursos dedicados a la educación superior exige el control de la eficiencia de las universidades. La educación superior, por su propia naturaleza, es una insaciable consumidora de recursos, que introduce pocas mejoras en su productividad interna, pero que tiene continuos incrementos de costes, especialmente los de su personal altamente cualificado.
- La creciente tendencia en los países desarrollados al control de calidad de todos los productos y servicios, por exigencia de los propios consumidores, esta trasladándose a campos como el de la educación superior, en los que los usuarios cada vez más demandan niveles adecuados de prestación del servicio, así como diversidad y flexibilidad para satisfacer sus necesidades personales.
- Las exigencias de información por parte de los empleadores sobre las cualificaciones de los universitarios hace necesario establecer sistemas de control de la calidad de la educación superior que sirva de referencia a los primeros.
- Recientemente ha aparecido el problema del desempleo de los universitarios, lo que obliga a reflexionar sobre la adecuación entre la oferta de las universidades y la demanda real de la sociedad, o sobre la adaptabilidad a la realidad del mercado de trabajo de la formación que se oferta desde las universidades.
- La libre circulación de trabajadores dentro de las fronteras de la Unión Europea, especialmente de los más cualificados, exige el reconocimiento comunitario de las cualificaciones con fines académicos y profesionales. Dado que los sistemas europeos de educación superior son diferentes, parece razonable pensar en la creación de mecanismos europeos de control de la calidad de las cualificaciones universitarias. En este sentido, existe una reciente propuesta de la Comisión Europea para que se instauren programas de evaluación de la calidad en los países miembros.

Cualquiera de estas razones es motivo suficiente para que la calidad de las instituciones universitarias sea en la actualidad una preocupación primordial de las políticas universitarias. Así lo han entendido la mayoría de los países, iniciando la aplicación de diferentes estrategias para la mejora de la calidad de las instituciones universitarias.

#### ESTRATEGIAS EN BÚSQUEDA DE LA CALIDAD

Existen al menos tres estrategias básicas aplicables a la búsqueda de la mejora de la calidad en las universidades. Estas estrategias no son alternativas, y de hecho sería aconsejable realizar esfuerzos políticos e institucionales para desarrollarlas al mismo tiempo. Son éstas:

- Una *primera* estrategia es la de utilizar los mecanismos de financiación de la educación superior como instrumentos en la búsqueda de la eficacia y la equidad del sistema universitario. Este ha sido un objetivo de la política financiera universitaria en los Estados Unidos desde principio de los ochenta y que está actualmente implantada en la mayoría de los estados norteamericanos (Layzell, 1998). Políticas semejantes han sido propuestas más recientemente en muchos otros países desarrollados (OCDE, 1990; Hölttä, 1998). En la última década los gobiernos han descubierto que los incentivos financieros son un mecanismo más efectivo para influir en el funcionamiento de las universidades que la pura intervención administrativa que usaron en otros momentos, ya que estos incentivos cambian las actitudes de las instituciones y el comportamiento del profesorado en la búsqueda de la calidad. Dentro de esta estrategia, se dan tres tipos de actuaciones: la diversificación de las fuentes de financiación, los cambios en los mecanismos de asignación de recursos a las instituciones públicas y los cambios en los criterios de distribución interna. En los tres casos el objeto es ligar, en alguna medida, la financiación pública a la consecución de objetivos de calidad y eficiencia. Algunas propuestas recientes en España también van en la misma dirección (Consejo de Universidades, 1995; Mora, 1997a; Montserrat, Mora y San Segundo, 1997; UPC, 1997).
- La *segunda* estrategia que esta siendo puesta en práctica por la mayor parte de los países europeos es la de la evaluación de la calidad de las universidades. Los recientes experimentos de evaluación realizados en

Europa (Frazer, 1997) y los programas vigentes ya en varios países europeos, entre ellos España (Mora, 1997b; Consejo de Universidades, 1998; Mora y Vidal, 1998; y el resto de los artículos de esta revista), son una muestra del creciente interés por esta estrategia de búsqueda de la calidad.

- La *tercera* estrategia es dejar que sea el mercado quien decante la calidad, como sucede en gran medida en los Estados Unidos. Las condiciones de un mercado amplio, en el que existe un alto nivel de diferenciación y de competitividad entre las instituciones educativas, con un elevado nivel de información pública sobre ellas, junto con una gran movilidad de los estudiantes, hacen viable que el mercado actúe como promotor de la calidad. Sin embargo, la mayoría de esas condiciones no se dan actualmente en los países europeos, por lo que la atención por la calidad no parece posible dejarla solamente en manos del mercado aunque éste deba tener una influencia cada vez más activa. Al análisis de esta estrategia dedicaremos el siguiente apartado.

#### **EL MERCADO, FUERZA COORDINADORA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO**

Los sistemas universitarios públicos están sometidos a dos fuerzas contrapuestas: el control estatal y la autonomía universitaria. Todos los sistemas universitarios se ubican en algún punto intermedio en la línea de interacción de ambos factores. A partir de los primeros años de la década de los ochenta, en todos los países europeos se ha producido un incremento en la autonomía de las universidades, posiblemente porque los gobiernos han percibido la difi-

cultad e inconveniencia de seguir manteniendo un control rígido sobre la Universidad en un mundo tan cambiante (Neave y van Vught, 1991, 1994).

Desde otro punto de vista, las universidades son unidades productivas en las que existe una lógica tensión entre los que ofertan el producto y los que lo demandan. Debemos entender por demandantes, no sólo a los alumnos que desean recibir una enseñanza, sino también a los empleadores, a la sociedad con sus demandas culturales, y a las empresas que necesitan servicios y conocimientos innovadores necesarios para su desarrollo. En términos generales, las universidades europeas han estado tradicionalmente dirigidas por la oferta (el Estado o los académicos) que han interpretado las demandas según sus criterios particulares, mejor o peor conectados con la realidad. Sólo recientemente se han iniciado procesos para permitir que la demanda sea también una fuerza directora del sistema universitario.

Clark (1983) conjugó ambas líneas de tensión en lo que llamó el triángulo de coordinación de los sistemas universitarios. Según Clark, todo sistema universitario se puede ubicar en algún lugar interior de un triángulo cuyos vértices son: el *Estado*, la *oligarquía académica* y el *mercado*. Entendiendo el mercado no en un sentido economicista, sino como la manifestación de las demandas y necesidades de la sociedad respecto a la educación superior. Dadas las connotaciones negativas que para muchos académicos europeos tiene el término *mercado* (contrariamente al sentido positivo que tiene en la cultura americana del autor del esquema) podíamos llamar *sociedad* a este vértice del triángulo, sin que por ello cambiara su sentido original.

La experiencia acumulada enseña que los sistemas universitarios deben mantenerse distantes del poder directo del *Estado*. Éste, como fuerza reguladora de la educación superior, muestra una clara tendencia hacia la burocratización, lo que resulta esterilizante en unas instituciones como las universitarias en las que, hoy más que nunca, la adaptabilidad constante debe ser una norma. Por otro lado, la experiencia muestra que dejar en manos de los académicos el gobierno de las universidades genera peligrosas tendencias corporativas<sup>2</sup>.

El cambio de una universidad de elites a una universidad de masas; la necesidad de mejora; la creciente complejidad de las universidades; la competitividad y la diversificación a escala internacional y nacional, hacen que una creciente proporción de la comunidad universitaria, los gobiernos de los países occidentales y los expertos en educación superior estén de acuerdo en que los sistemas universitarios deben inclinarse más hacia el *mercado* (*sociedad*) como medio de estimular la sensibilidad de las instituciones a satisfacción de las demandas sociales (Neave y Van Vught, 1991). Esta *marketization* de la educación superior (Williams, 1995) está basada en la creencia de las nuevas tendencias de mercado en la educación superior proporcionará incentivos a las universidades para mejorar la calidad de la enseñanza y de la investigación. Así mejorarán, también, la productividad académica, para estimular la innovación en los programas de enseñanza y los servicios que proporciona a la sociedad en general (OCDE, 1990; World Bank, 1994; UNESCO, 1995; Dill, 1997b).

La decantación hacia el *mercado* (*sociedad*) pondría de manifiesto las preferencias de los usuarios directos (estudiantes) e indirectos (empleadores), generándose un clima de competencia por los recursos y por los clientes estimulante para la calidad de las instituciones. Sin embargo, como en otros as-

---

(2) La reforma de los planes de estudio en la Universidad española es un ejemplo claro de como los intereses corporativos de los académicos pueden prevalecer sobre los de la sociedad e incluso sobre los de la institución.

pectos, el mercado tiene una limitación generada por deficiencias en la información. La correcta información, imprescindible para un buen funcionamiento del mercado, tiene algunos problemas en el mundo de la educación superior: *a)* en primer lugar, la información sobre las universidades y sobre las oportunidades de las distintas elecciones que han de hacer los usuarios suele ser escasa, sobre todo en los sistemas públicos de educación superior; *b)* aunque la información de que dispusieran los usuarios fuera mucho más completa, la lentitud de los procesos educativos hace que el lapso de tiempo entre el momento en que esa información fue generada, la toma de decisión del usuario y el momento en el que se van a producir los resultados de su decisión, estén demasiado distantes en el tiempo; y *c)* los usuarios directos de la educación superior, jóvenes en su mayoría y con una lógica falta de madurez, no usan siempre correctamente la información disponible<sup>3</sup>. Por estas razones, el mercado no puede ser el único modo de estimular la calidad de las universidades. Aunque es necesario introducir componentes de mercado en el sistema universitario, hay que compatibilizarlos con otras estrategias financieras y de evaluación que comijan las deficiencias del mercado. Al análisis de los rasgos básicos de evaluación institucional, como estrategias para la mejora de la calidad dedicaremos el resto del artículo.

## LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL: UN CAMINO HACIA LA CALIDAD

### ORIGEN DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN

La discusión sobre los distintos modos de ejercer el gobierno de las universidades

y sobre el control de sus procesos se puede remontar a la Edad Media cuando ya se perfilaron al menos tres modos de ejercer el control de las instituciones (van Vught, 1995). Un modelo de control externo (la Universidad de París), otro modelo en donde los propios académicos ejercían plenamente el gobierno de las instituciones (universidades de Oxford y Cambridge) y un caso extremo de mercado (la Universidad de Boloña), en donde los estudiantes controlaban la organización, teniendo incluso la potestad de contratar y despedir a los profesores (Amaral, 1997).

En la universidad moderna que se crea en el siglo XIX encontramos tres tipologías básicas de sistemas universitarios en lo que respecta a los mecanismos de garantizar la calidad:

- La universidad nacional de carácter estatal, que se da preferentemente en la Europa continental y en Iberoamérica, en la que los gobiernos ejercen un control rígido sobre las instituciones, ya que éstas son básicamente dependencias de la administración del Estado<sup>4</sup>. En este modelo de universidad los procesos están regulados *ex-ante* por el propio Estado, por lo que la «evaluación» se reduce a la comprobación del nivel de cumplimiento de las normas previamente establecidas.
- La universidad inglesa, en la que las tres universidades más antiguas (Oxford, Cambridge y Londres) ejercían tradicionalmente el control de la calidad de las universidades y revisaban los procesos educativos del resto de las institu-

(3) Las preferencias que suelen manifestar los estudiantes de COU respecto a los estudios a seguir son una muestra clara del uso inadecuado de la información que disponen.

(4) Se olvida, con frecuencia, que el carácter estatal de las universidades nace como mecanismo de los estados nacionales-liberales del siglo pasado para independizar a las universidades de los poderes eclesásticos y aristocráticos del Antiguo Régimen a los que habían estado sometidas. En su momento, la «estabilización» fue un mecanismo de liberación de las universidades.

ciones. Esta tradición pasa con posterioridad a agencias colegiadas, pero manteniéndose el mismo espíritu de que son los propios colegas los responsables de mantener los estándares de calidad.

- La universidad norteamericana que nace con una estructura de instituciones privadas<sup>5</sup>. Incluso cuando se fundan las universidades públicas, éstas gozan de una amplia autonomía frente a los poderes públicos. Un modelo de instituciones autónomas y diversificadas en objetivos y funciones (3,700 instituciones de educación superior en la actualidad) se ha inclinado hacia el mercado como manera de estimular la calidad. Sin embargo, para garantizar la información hacia los clientes sobre la calidad se instauró el sistema de acreditación que describimos a continuación.

#### LA ACREDITACIÓN NORTEAMERICANA

La acreditación es la forma más antigua de evaluación de la calidad en las universidades estadounidenses, públicas y privadas<sup>6</sup>. La acreditación es realizada por agencias especializadas, organismos de carácter privado sustentados por las propias universidades. La principal misión de este proceso es la de promover las mejoras e identificar aquellas instituciones y programas que están alcanzando las propias metas que se han establecido (Kells, 1988). La acreditación es solicitada voluntariamente por las instituciones universitarias, y aunque no son necesarias para el funcionamiento de las instituciones, existen toda

una serie de beneficios que no es posible obtener si se carece de la acreditación pertinente. Existen dos tipos de acreditación: la institucional y la de programas. En la primera se acredita una institución como un todo, es decir, de sus programas docentes, de su actividad investigadora, de los servicios que se ofrecen a los estudiantes y de los servicios administrativos. El segundo tipo de acreditación está dedicado a la evaluación de programas académicos específicos de tipo profesional (medicina, derecho, etc.) con el objetivo básico de certificar la calidad de la formación de esos programas para el ejercicio de la profesión. Existen varias agencias regionales que realizan el proceso de acreditación del primer tipo, y más de cuarenta agencias de acreditación especializadas en programas o grupos de programas, todas ellas con carácter nacional y controladas por las propias asociaciones profesionales del ramo correspondiente.

Los rasgos básicos del proceso de acreditación han sido importados a Europa y están en la base de los actuales procesos de evaluación europeos. Es por eso que merecen considerarse con algún detalle. El proceso de acreditación sigue unos pasos comunes:

- La institución o programa que desea ser acreditado presenta un autoestudio realizado en la propia institución en el que se describe y se auto-analiza.
- Un equipo de evaluación formado por colegas elegidos de otras instituciones, visita la institución o programa, evaluándola a la luz de los documentos del autoestudio presentado por la institución y de las

(5) En este caso la privatización fue también un mecanismo para liberar a las universidades norteamericanas de la influencia de la metrópoli.

(6) En 1847 se inició el proceso de acreditación de las facultades de Medicina y en 1885 la acreditación global de las universidades de New England. Procesos que, paulatinamente, fueron extendiéndose a otras profesiones y a otras regiones.

propias normas de la agencia. Como resultado el equipo elabora un informe que envía a la propia institución y a la agencia de acreditación.

- La institución, o el programa, responde formalmente al informe del equipo de evaluación.
- La comisión de acreditación de la agencia decide conceder, denegar o confirmar la acreditación a la luz del autoestudio, del informe del equipo y de la respuesta de la institución.

La acreditación ha de ser confirmada cada diez años, pero las propias agencias han estimulado en los últimos tiempos métodos de autoestudio continuos para que las propias instituciones estén controlando continuamente el propio funcionamiento de la institución y de sus programas.

Algunos de los rasgos que definen el proceso de acreditación y que se han acabado imponiendo como mecanismos de evaluación de la calidad en casi todos los países son éstos:

- No se evalúa la calidad absoluta, entendida como excelencia, sino la relación entre las metas propuestas y los resultados obtenidos.
- El proceso es auto-regulado, es decir, son las propias instituciones las que generan el proceso.
- El proceso se articula a través de un autoestudio que realizan las propias instituciones y que es revisado por una comisión externa.
- Los indicadores de rendimiento no son una herramienta central en el proceso.
- Los resultados de la acreditación no se utilizan para elaborar *clasificaciones* entre universidades.

Tras muchos años de práctica de estos procesos de acreditación, en Estados Unidos hay actualmente un debate sobre la

utilidad del proceso. Una de las consecuencias de la aplicación reiterada de este proceso es que las instituciones ya han interiorizado los mecanismos de calidad, incorporándolos a su práctica habitual, de modo que los procesos de acreditación tienden a ser un proceso burocrático de interés decreciente. La madurez del sistema es precisamente la causa de su crisis. Para superarla, se ha propuesto convertir los procesos de acreditación en procesos de auditoria de la calidad, es decir, en procesos de meta-evaluación de la calidad.

#### EXPERIENCIAS EUROPEAS DE EVALUACIÓN

En estos momentos existen sistemas de evaluación de la calidad de las universidades en la práctica totalidad de los países europeos. Un reciente informe sobre esta cuestión (Frazer, 1997) revela que en prácticamente todos los países de Europa (del este y del oeste) se han establecido agencias para la evaluación de la calidad de la educación superior, aunque la mayoría de ellas acaban de iniciar ahora su andadura. Independiente de estos procesos nacionales existe una recomendación reciente de la UE para establecer mecanismos de evaluación transnacionales. Como ejemplo de sistemas de evaluación más arraigados presentamos unas breves reseñas sobre los modelos utilizados en los Países Bajos, Inglaterra y Francia.

#### LA EVALUACIÓN EN LOS PAÍSES BAJOS

Los Países Bajos es uno de los países europeos donde mayor interés y dedicación ha suscitado el problema de la calidad de la educación superior. En 1985 el gobierno holandés hizo público un documento en el que definía su nueva política respecto a las universidades. En este docu-



mento se introducían planes para desarrollar la autonomía de las instituciones, a la vez que se proponían métodos para aumentar el control de calidad sobre ellas (Westerheijden, 1998). Básicamente el objetivo del informe era el de cambiar el control *ex-ante* de las instituciones por un control *ex-post*, de tal modo que la intervención del Estado debería reducirse a aquellos casos en los que por alguna razón se produzcan efectos contraproducentes.

Como contrapartida al aumento de la autonomía de las instituciones, el gobierno holandés pidió a las universidades que iniciaran procesos de evaluación. La respuesta de la VSNU, organismo formado por todas las universidades holandesas, fue poner en marcha la evaluación de la enseñanza de las distintas disciplinas académicas. El proceso de evaluación está basado en el autoestudio realizado por los propios departamentos que es contrastado posteriormente por un comité que visita las instituciones. Es decir, se estableció un mecanismo semejante al de la acreditación norteamericana, aunque con objetivos distintos. Posteriormente, se ha implantado un sistema de evaluación de la investigación, también gestionado por la VSNU, basado en los autoestudios que realiza cada departamento.

#### LA EVALUACIÓN EN INGLATERRA

Tradicionalmente, la calidad docente de las universidades inglesas ha estado garantizada por examinadores externos, nombrados por las mismas universidades, que controlan la calidad de la formación de los graduados que salen de ellas. Este sistema sigue en vigor en la actualidad, sin embargo, ha sido creado recientemente un nuevo organismo, la *Academic Audit Unit*, con el fin de asistir a las universidades en sus responsabilidades para la garantía de la calidad. Se trata de un organismo que ins-

pecciona las universidades por «invitación negociada» de ellas. Su función es la meta-evaluación, es decir, que sólo evalúa lo adecuados que son los mecanismos internos de cada institución para asegurar la calidad de la enseñanza y la gestión. La evaluación la realiza un comité externo que se basa en el informe que presenta cada universidad, así como en la propia visita. Los resultados pueden ser públicos si la universidad lo desea.

#### LA EVALUACIÓN EN FRANCIA

La preocupación en Francia por la evaluación de su sistema de educación superior se concretó en 1985 cuando se creó el Comité National d'Evaluation (Staropoli, 1998). Éste es un organismo autónomo diseñado para hacer juicios sobre la calidad de la investigación y de la docencia, no sólo de las universidades en su conjunto, sino también de otros centros educativos superiores y de centros de investigación. El método operativo de este comité es el de nombrar un pequeño equipo de expertos que visitan cada institución, examinan todas sus componentes *in situ*, e informan directamente al comité. Las universidades no han de hacer necesariamente ningún informe previo para el equipo, pero han de facilitar toda la información disponible para que el equipo pueda conocer todos los datos que desee. Todos los aspectos de la universidad deben ser objeto de evaluación. En las evaluaciones realizadas hasta la fecha, han sido utilizados expertos en las principales áreas que visitan cada universidad durante un corto periodo de tiempo, siguiendo una metodología preparada de antemano por el secretariado del comité. Los datos recogidos por estos observadores son posteriormente analizados en ese secretariado, quien, basándose en ellos, elabora un informe final sobre la institu-

ción. La publicación del informe final es potestad de la universidad.

#### LOS RASGOS BÁSICOS DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

Los procesos de evaluación de Estados Unidos y de los países europeos que iniciaron estos procesos han ido decantando un amplio asenso sobre la manera de evaluar la calidad de las instituciones universitarias que está siendo mayoritariamente seguido por las agencias de evaluación de todo el mundo. Los rasgos básicos de estos procesos de evaluación institucional son presentados a continuación.

#### ¿QUÉ ES LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL?

Aunque la calidad es un concepto difícil de definir, todos estaríamos de acuerdo en que una institución universitaria se acerca a ella sólo cuando combina, en una proporción adecuada, un amplio conjunto de elementos básicos, cada uno de los cuales, por su parte, funciona correctamente. Una universidad sólo puede alcanzar un nivel de calidad aceptable cuando los elementos humanos, financieros y físicos, la enseñanza y la investigación, la organización y la dirección, son en conjunto apropiados para los fines que la institución persigue. Por tanto, la evaluación de la calidad de una universidad sólo es posible hacerla globalmente, evaluando cada una de sus piezas, pero dedicando especial atención al funcionamiento del conjunto. Este es el enfoque que adopta la *evaluación institucional*.

La evaluación institucional se define como un intento de valorar globalmente como se están cumpliendo las metas preestablecidas de una institución universitaria. Evidentemente, y como se desprende

de la propia definición, la evaluación exige haber definido previamente y con claridad cuáles son las metas que persigue la institución. Ésta es una primera dificultad, sobre todo en instituciones como las españolas, que empiezan a ejercer su autonomía y que provienen de un origen común de completo control estatal, en el que los objetivos estaban implícitos y no diferenciados. Pero, por otro lado, esta dificultad es a su vez uno de los primeros beneficios que pueden extraerse de la evaluación: la necesidad de las instituciones de definir sus objetivos. Ante esta dificultad generalizada, en las instituciones europeas el punto de vista para la evaluación es esencialmente pragmático: la calidad se valora por la conjunción de opiniones de las partes interesadas y por un conjunto de criterios cualitativos y cuantitativos relacionados con la calidad basados fundamentalmente en el análisis de los procesos. Se podría afirmar que la calidad no se mide, pero se crean mecanismos de aproximación a ella.

#### ¿PARA QUÉ EVALUAR?

Hay dos enfoques básicos para las evaluaciones institucionales (in't Veld, 1990): el que centra su atención en las medidas de rendimiento y de rendición de cuentas, y el que enfatiza los aspectos de *mejora* del proceso. Aunque estos dos enfoques básicos pueden darse combinados, existe obviamente una cierta tensión entre ellos.

La opinión mayoritaria entre los expertos en evaluación es que la mejora de la calidad de las instituciones debe ser el objetivo esencial de la evaluación. Mejorar la efectividad del sistema debe ser prioritario frente a otros objetivos, también importantes y legítimos, como pueden ser mejorar la eficiencia, facilitar la gestión, reasignar recursos, premiar o penalizar en función

del rendimiento. Por otra parte, por motivos tácticos es razonable que la calidad sea el objetivo esencial de la evaluación ya que este enfoque resulta el más conveniente para dar los primeros pasos en la instauración de un sistema de evaluación, permitiendo implantar la evaluación con la mayor suavidad y colaboración posible.

Durante la década de los ochenta hubo, especialmente en el Reino Unido, una tendencia a desarrollar el enfoque más conectado con valoraciones de la eficiencia y de los factores económicos, en detrimento de otros aspectos como la efectividad y el desarrollo profesional y educativo (Pollitt, 1987). Aunque esta tendencia ha perdido importancia, en el caso de instituciones públicas, la rendición de cuentas es un objetivo que no puede ser obviado en los procesos de evaluación.

En el informe ya citado (Frazer, 1997), las agencias europeas consultadas consideran que el objetivo más importante de la evaluación es ayudar a las instituciones de educación superior a mejorar. El segundo objetivo más destacado es el de hacer socialmente más responsable el sistema de educación superior, mientras que suministrar información a los usuarios directos de las instituciones y a los empleadores es el tercer objetivo que las agencias de evaluación europeas señalan como más relevante.

## ¿QUÉ SE EVALÚA?

Realizar una evaluación institucional supone fijar la atención del evaluador sobre aquellas cuestiones que se consideren básicas para la consecución de los objetivos de la institución. Aspectos que deben ser objeto de revisión en toda evaluación institucional son los siguientes:

### *Enseñanza:*

- Aprendizaje de los estudiantes.
- Rendimiento docente del profesorado.

- Programas académicos.
- Medios docentes disponibles (espacio, bibliotecas, ordenadores, etc.)

### *Investigación:*

- Productividad investigadora.
- Calidad de la investigación.
- Dotaciones para la investigación.

### *Servicios:*

- Gobierno de la institución.
- Gerencia y administración.
- Servicios disponibles para estudiantes y profesores.

Aceptando la necesidad de evaluar los tres aspectos básicos de la función universitaria, esta evaluación puede llevarse a la práctica conjuntamente o por separado, pudiéndose usar criterios y mecanismos diferentes para cada uno de los tres aspectos citados. Sin embargo, es muy importante que se evalúen todas las dimensiones del sistema (*input*, proceso y *output*), evitando centrarse solo en aquellas características que son más sencillas de evaluar.

En el citado informe de Frazer (1997), todas las agencias europeas consultadas realizan evaluación de la enseñanza, en torno a dos tercios evaluaban, además, la eficacia y la eficiencia de las instituciones, y sólo un tercio evaluaban la investigación, posiblemente porque esta evaluación se realiza a nivel no institucional (individual o por proyectos) en otras agencias evaluadoras.

## ¿CUÁLES SON LOS MECANISMOS DE LA EVALUACIÓN?

Tres son los instrumentos básicos de evaluación que en la práctica se encuentran entremezclados con diferentes intensidades:

*Auto-evaluaciones.* Un autoestudio realizado por las unidades evaluadas.

*Revisiones por colegas.* Visitas externas de expertos que realizan, totalmente o en parte, el proceso de evaluación.

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

El mecanismo de autoevaluación seguido por visitas externas de colegas es el más típico proceso de evaluación. Este método se fundamenta en la hipótesis de que el sistema universitario es tan complejo que los que están inmersos en él son los más capacitados para opinar sobre la calidad o el buen funcionamiento de las instituciones universitarias. Los indicadores de rendimiento son defendidos por los más interesados en los mecanismos de gestión y control de las instituciones, aunque no son considerados ya por ningún experto como un método alternativo de los otros mecanismos, aunque sí tienen un interés indudable como complemento de otros procesos evaluadores.

Los autoestudios seguidos por revisiones por colegas son utilizadas por todos los países europeos que han iniciado procesos de evaluación. En muchos de ellos los indicadores de rendimiento son también recomendados por la propia agencia evaluadora (Frazer, 1997).

## EL AUTOESTUDIO

La pieza clave del proceso de evaluación institucional, tal como es entendido actualmente en todos los países, es el autoestudio. El autoestudio es un método para estimular la auto-reflexión, ofreciendo a una institución la oportunidad de pre-

guntarse acerca de sí misma, con el objetivo básico de mejorar la calidad de sus programas y servicios. El proceso de autoestudio es una revisión completa de medios, funcionamiento y resultados de la institución. El autoestudio permite encontrar los puntos débiles y fuertes de una institución, facilitando de este modo la misión de los que han de tomar decisiones para mejorar la calidad de los servicios.

Un rasgo básico del autoestudio es que es una empresa conformada por las propias instituciones evaluadas. La institución debe encontrar en el autoestudio un mecanismo que satisfaga sus propias necesidades internas de auto-conocimiento para saber exactamente qué se está haciendo, con qué grado de perfección y a qué precio, de modo que se pueda establecer un sistema racional de prioridades para aumentar la efectividad de la institución. Bajo esta perspectiva, los autoestudios deben adaptarse a la idiosincrasia de cada institución. Así por ejemplo, la utilización de protocolos preestablecidos puede ser útil en fases iniciales, pero posteriormente, pueden (y deben) adaptarse a las propias necesidades de cada institución <sup>7</sup>.

Basándose en su larga experiencia como promotor de autoestudios, Kells (1988) señala las siguientes características deseables para el éxito de un autoestudio, y que, con nuestra experiencia española, también consideramos importantes:

- El proceso debe ser motivado internamente. Es imprescindible que el autoestudio sea visto por los implicados como una necesidad de la institución, no como una obligación que se impone desde fuera.
- Los dirigentes de las instituciones deben estar comprometidos en el

(7) alguna universidad española, en las que hay planes estratégicos incluso a niveles de unidades menores, se están utilizando, para realizar, el autoestudio protocolos propios basados en el modelo EFQM (European foundation for Quality Management). Este es un paso positivo en el caso de instituciones con sistemas organizativos más desarrollados.

proceso y manifestarlo a todos los componentes de la institución. Si no es así, la utilidad del estudio será muy pequeña.

- El diseño del autoestudio debe ser apropiado a las circunstancias de cada institución.
- El proceso debe contener un verdadero propósito de clarificar las metas de la organización, y de valorarlas con el fin de mejorar la situación de la institución.
- Deben intervenir en el proceso de autoestudio personas adecuadas, útiles y representativas de todos los estamentos de la institución.
- El proceso debe estar bien dirigido por un grupo eficaz.
- Los resultados del proceso deben presentarse en un informe que sea legible para audiencias de diversos niveles e intereses.
- El principal resultado del proceso debe ser la puesta en marcha de un sistema de investigación institucional, de auto-análisis y de auto-mejora.

### ¿POR QUÉ ESTE TIPO DE EVALUACIÓN?

La larga experiencia internacional y la más corta española muestran que el enfoque de evaluación institucional que ha sido presentado en estas páginas funciona adecuadamente, alcanzando razonablemente los objetivos perseguidos. Por un lado, genera una movilización real por la calidad, interiorizando estos procesos en las instituciones y provocando mejoras como consecuencia del auto-análisis sobre los puntos débiles. Por otro lado, el escrutinio de visitantes externos y, sobre todo, la publicidad de los informes finales proporciona una información a la sociedad, que puede considerarse aceptable.

Sin embargo, hay dos tipos de reticencias, no siempre explícitas, respecto a estos

procesos de evaluación. Por un lado, están los que creen que estos procesos *atentan* contra la autonomía de las instituciones universitarias, propugnando que los procesos externos se reduzcan a establecer auditorías de calidad. En nuestra opinión hay dos razones que pueden alegarse en contra de esta posición: *a)* al menos en una fase inicial hay que promover externamente estos procesos, ya que de otra manera instituciones más débiles quedarían rezagadas en los procesos de calidad; y *b)* en el caso de las universidades públicas, es insoslayable la necesidad de rendir cuentas y de informar a la sociedad, algo que las meta-evaluaciones no cumplen por sí solas.

Por otro lado, están aquellos que consideran este tipo de procesos de evaluación demasiado «suaves», que no son todo lo rigurosos que cabría esperar. Hay dos respuestas posibles a esta opinión: *a)* las instituciones universitarias son organismos peculiares en las que los objetivos son múltiples y no jerarquizables, por lo que los sistemas de control de calidad más cuantitativos que pueden instaurarse en otras empresas son de difícil aplicación aquí; y *b)* el poder en las universidades es difuso, no sólo por sus peculiares formas de gobierno (que podrían cambiar) sino por la importancia y autonomía de los «trabajadores» en el proceso universitario. Esto hace que haya que contar necesariamente con los distintos grupos que configuran la institución, tanto para su análisis como para la implementación de mejoras.

Porque las universidades son instituciones intrínsecamente complejas; porque sus empleados son autónomos en la manera cómo organizan su trabajo; porque hay que introducir mecanismos consensuales de mejora y porque hay que rendir cuentas. La metodología de evaluación que hemos presentado ha mostrado una utilidad razonable, de tal modo que todos los expertos y políticos recomiendan la implantación y el avance en tales mecanismos.

## ¿CUALES SON LAS CONSECUENCIAS DE LA EVALUACIÓN?

Una evaluación institucional, cuando es correctamente realizada debe alcanzar los objetivos directos que se han señalado: mejorar, rendir cuentas e informar. Sin embargo, otras consecuencias, algunas más deseables que otras, son también posibles. Entre las consecuencias indirectas de la evaluación podemos citar las siguientes:

- Crear una cultura interna de calidad. Los fenómenos de evaluación implican a muchos individuos que necesariamente pasan a ser conscientes de la necesidad de valorar la calidad. Este resultado es valioso por sí sólo y tiene, además, un efecto difusor importante. El actual proceso de evaluación español da suficientes evidencias de esto.
- Crear cultura de responsabilidad ante la sociedad en general y ante los usuarios de la institución, en particular. Un efecto que es especialmente importante en instituciones, como las españolas, con unas raíces todavía recientes en la administración del Estado.
- Crear sistemas de información estadística para la gestión interna de las instituciones y para la información a la sociedad acerca de cómo son los productos que la universidad esta generando.
- Crear sistemas de indicadores de rendimiento que sirvan para recoger una información sintética, razonable y útil, del funcionamiento de las instituciones.
- Crear un estímulo a la competencia positiva de las instituciones por la calidad, que deberá transformarse paulatinamente en competencia por los alumnos y por los contratos con las empresas que dispondrán cre-

cientemente de criterios rigurosos en que basar sus decisiones.

La evaluación puede tener otras dos consecuencias importantes. En la opinión del autor, la primera es deseable, la segunda no. Son estas:

- Disponer de unos criterios validos para asignar recursos públicos a las instituciones en función de sus niveles de calidad y eficiencia. La introducción paulatina y moderada de financiación por rendimiento es un objetivo deseable de la evaluación.
- Establecer clasificaciones de instituciones. Aunque la comparación entre instituciones es deseable como fruto de la información sobre ellas, existe el peligro cierto de que se establezcan clasificaciones simplificadoras. Su elaboración por la prensa, por ejemplo, será inevitable, aunque no necesariamente grave si no se le da mayor valor que el que tienen.

Posiblemente muchas otras consecuencias indirectas se derivarán de la evaluación, la mayoría de ellas positivas. Aunque tampoco hay que pensar que la evaluación sea por sí sola un bálsamo maravilloso que cure todos los males de las instituciones universitarias, podemos pensar razonablemente que los efectos serán benéficos, sobre todo si se acompañan de otras estrategias de búsqueda de la calidad: mejoras en los sistemas de financiación y, sobre todo, una decidida apertura de las universidades a las demandas de la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

AMARAL, A.: «Mobility: from the Middle Ages to Maastricht». Ponencia presentada en el *EU Seminar Higher Education and the National State*, Universiteit van Twente, Enschede, abril, 1997.

- CLARK, B. R.: *The Higher Education System: Academic Organization in Cross National Perspective*. Berkeley: University of California Press, 1983.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES: «Informe sobre financiación de la Universidad», *Universidades*, VI, pp. 2-46, 1995.
- «Informe sobre los resultados de la primera convocatoria del Plan Nacional de Evaluación». Madrid, Consejo de Universidades, 1998.
- DILL, D. D.: «Evaluating the Evaluative State: Implications for Research in Higher Education». Ponencia presentada en el *10<sup>th</sup> CHER Conference*, Alicante, septiembre, 1997.
- «Higher education markets and public policy». *Higher Education Policy*, 10, 3/4, pp. 167-185, 1997.
- EC: *Memorandum on Higher Education in the European Community*, Bruselas: European Communities Commission, 1991.
- FRAZER, M.: «Report on the Modalities of External Evaluation of Higher Education in Europe: 1995-1997», *Higher Education in Europe*, XXII, 3, pp. 349-401, 1997.
- HÖLTTÄ, S.: «Funding of Universities in Finland. Towards a goal oriented government steering», *European Journal of Education*, 33, 1, 1998.
- HÜFNER, K.; RAU, E.: «Measuring performance in higher education: problems and perspectives». *Higher Education in Europe*, 12, 4, pp. 5-13, 1987.
- INT VELD, R.: «The dynamics of evaluation: threats and opportunities». En el Report of the IMHE Study Group on Evaluation in Higher Education, presentado a la *10<sup>th</sup> General Conference of Member Institutions* del Programme on Institutional Management in Higher Education. Paris, OCDE, septiembre, 1990.
- KAISER, F. Y OTROS: *Public expenditure on higher education*. London, Jessica Kingsley, 1992.
- KELLS, H. R.: *Self-Study Processes. A Guide for Postsecondary and Similar Service-Oriented Institutions and Programs*. 3.<sup>a</sup> Edición. New York, American Council of Education, 1988.
- LAYZELL, D.: «Linking Performance to Funding Outcomes For Public Institutions of Higher Education: The U.S. Experience». *European Journal of Education*, 33, 1, 1998.
- LEVIN, H. M.; RUMBERGER, R. W.: «Educación, trabajo y empleo en los países desarrollados: situación y desafíos para el futuro». *Perspectivas*, 19, 2, pp. 221-242, 1989.
- MONSERRAT, J.; MORA, J. G.; SAN SEGUNDO, M. J.: «Financiación y Gestión de las Universidades». Ponencia presentada en las *Jornadas Objetivos de la Universidad ante el Nuevo Siglo*, CRUE y UNESCO, Salamanca, noviembre, 1997.
- MORA, J. G.: «Financiación y diversificación de la educación superior». Ponencia presentada en las *Jornadas: Retos presentes y futuros de la Universidad*, IVIE y Consejo de Universidades, Valencia, septiembre, 1997.
- «Quality assessment in Spain: an ongoing process», *Higher Education Management*, 9, 1, pp. 59-70, 1997.
- MORA, J. G.; VIDAL, J.: «Introducing Systematic Quality Assurance in Spain». En J. Gaither (Ed.), *Quality Assurance in Higher Education*, New Directions on Institutional Research, San Francisco, Jossey-Bass, 1998.
- NEAVE, G.: «On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988». *European Journal of Education*, 23, 1/2, pp. 7-23, 1988.
- «The Evaluative State: The Moment of Truth from an Imagined Spanish Perspective». Ponencia presentada en las *Jornadas: Retos presentes y futuros de la Universidad*, IVIE y Consejo de Universidades, Valencia, septiembre, 1997.
- NEAVE, G.; VAN VUGHT, F. A.: *Prometheus Bound*, Oxford, Pergamon, 1991.

- *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents: The Winds of Change*, Oxford, Pergamon, 1994.
- OCDE: *Financing Higher Education: Current Patterns*, Paris, OECD, 1990.
- POLLITT, Christopher (1987): The Politics of Performance Assessment: lessons for higher education? *Studies in Higher Education*, 12, 1, pp. 87-98.
- STAROPOLI, A.: «L'évaluation pour améliorer la qualité: l'exemple français». Ponencia presentada en el *Seminario Universitat: Estratègies per avançar*, Barcelona, UPC, enero, 1998.
- UNESCO: *Policy Paper for Change and Development in Higher Education*, Paris, UNESCO, 1995.
- UPC: *Contracte Programa 1997-2000*. Barcelona, UPC, 1997.
- VAN VUGHT, F. A.: «The New Context of Academic Quality». En D. Dill y B. Sporn (Eds.), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*. Oxford, Pergamon, 1995.
- WESTERHEIJDEN, D.: «Information and Strategies for Quality». Ponencia presentada en el *Seminario Universitat: Estratègies per avançar*, Barcelona, UPC, enero, 1998.
- WILLIAMS, G.: «The "marketization" of higher education: reforms and potential reforms in higher education finance». En D. Dill y B. Sporn (Eds.), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*. Oxford, Pergamon, 1995.
- WORLD BANK: *Higher education: The Lessons of experience. Development in practice*. Washington, D. C., World Bank, 1994.