



CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA EVALUACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES: PARA QUÉ DEBE SERVIR

FRANCISCO PÉREZ GARCÍA (*)

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, en España está ampliamente extendida la opinión de que al mismo tiempo que la universidad ha crecido y ha alcanzado metas muy importantes en distintas direcciones (incremento sustancial del número de jóvenes que acceden y egresan, avances notables de la actividad investigadora, etc.), también se aprecian carencias que ensombrecen los resultados de la institución, desde la perspectiva de la excelencia y la calidad para unos, y en lo que se refiere a los contenidos profesionales de las enseñanzas, para otros. Esta impresión ambivalente sobre el funcionamiento de las universidades que combina logros y fracasos, suscita, tanto en su interior como en la sociedad en su conjunto, un interés cada vez más explícito sobre la valoración que merece una institución que es en general respetada por su trayectoria, pero no siempre bien entendida.

Llevar a cabo esa valoración es el objetivo de las actividades de evaluación institucional de las universidades que, como en otros lugares, también han comenzado a abordarse en nuestro país durante los años que ya han transcurrido de la década de los noventa. Los primeros resultados de estas ac-

tividades se someten a discusión en este volumen, como un ejercicio de metaevaluación y también con el fin de contribuir a ampliar la sensibilidad por estas tareas.

La multiplicidad de perfiles de la realidad universitaria y una mezcla de buenos resultados y problemas mal resueltos explica que existan diversas interpretaciones de la situación y el funcionamiento de las universidades. Aunque consideradas en detalle esas interpretaciones no siempre son contradictorias; en general, la complejidad del fenómeno proporciona una imagen global poco nítida del estado actual de la institución.

La confusión existente se proyecta en la discusión sobre quién ha de valorar los resultados de una institución como la universidad y la calidad de los mismos: ¿son los estudiantes?, ¿los profesores?, ¿los gobiernos?, ¿la sociedad? Y, en este último caso, ¿cómo se manifiestan los puntos de vista sociales? Para responder a estas preguntas y a otras muchas puede ser útil realizar una actividad regular de evaluación institucional de las universidades, pues mediante ésta se promueve la reflexión ordenada sobre la misión de la institución, los objetivos de la misma en sus distintos ámbitos de actuación, su funcionamiento y resultados.

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

Los preliminares de la experiencia española en este sentido se han desarrollado durante los últimos cinco años¹. A partir de este período se ha difundido entre un número significativo de personas de la comunidad universitaria la idea central de la evaluación institucional como algo distinto de las evaluaciones individuales de la investigación y la docencia, ya instauradas. Poco a poco se van conociendo los objetivos de mejora perseguidos por las actividades de evaluación de las instituciones, su planteamiento metodológico en el que se combinan la información, el análisis y la reflexión, así como la participación de evaluadores internos y externos a la institución. Esta cultura de la evaluación es en este momento un bagaje tan importante como limitado. Importante, porque ya alcanza a la práctica totalidad de las universidades y, dentro de ellas, a varios centenares de participantes, lo que constituye el inicio de un camino que sólo se puede recorrer mediante la incorporación progresiva de un gran número de personas a éste; en ese sentido, los que ya han participado constituyen los núcleos de los que se puede partir para ampliar el proceso. Limitado, porque la mayoría de los colectivos implicados —el millón y medio de estudiantes universitarios, los casi cien mil profesores, las decenas de miles de trabajadores de la administración y los servicios universitarios— todavía no han oído apenas hablar de evaluación institucional y, desde luego, no han participado. Asimismo, porque la experiencia permite apreciar notables carencias que dificultan el desarrollo interno de la evaluación y, también, porque todavía está prácticamente inédita la proyección de los resultados de la evaluación hacia la sociedad que, como se indicaba anteriormente, también desea clarificar las funciones de la universidad.

Para seguir avanzando es preciso insistir en la necesidad de realizar estas actividades y profundizar en las múltiples dimensiones que pueden contemplarse en los trabajos de evaluación. De ese modo se advertirán las posibilidades que las evaluaciones ofrecen a la propia universidad, a las administraciones públicas y a la sociedad. Con esa intención, las páginas que siguen persiguen conducir la reflexión hacia las consecuencias que cabría esperar de los programas de evaluación institucional, sugiriendo desarrollos adicionales y aplicaciones de los mismos.

El orden del resto del artículo es el siguiente. Primero, se tendrán en cuenta una serie de problemas que pueden considerarse ejemplos destacados de la necesidad de evaluar: se trata de ámbitos en los que se perciben graves insuficiencias, carencias y oportunidades de mejora. Después se apreciarán las relaciones y diferencias entre las actividades de evaluación, programación e investigación. El siguiente apartado plantea la importancia de tres tipos de evaluación: la que valora la viabilidad de dicha actividad, la evaluación de la ejecución de las políticas y la gestión, y la que evalúa los resultados. Y, finalmente, el último punto considera las ventajas que puede suponer disponer de una práctica de evaluación ampliamente desarrollada, tanto para las instituciones universitarias como para las administraciones públicas y la propia sociedad.

LA NECESIDAD DE EVALUAR: LAS CAUSAS

La sensibilidad social por la misión de la universidad se ha incrementado en mu-

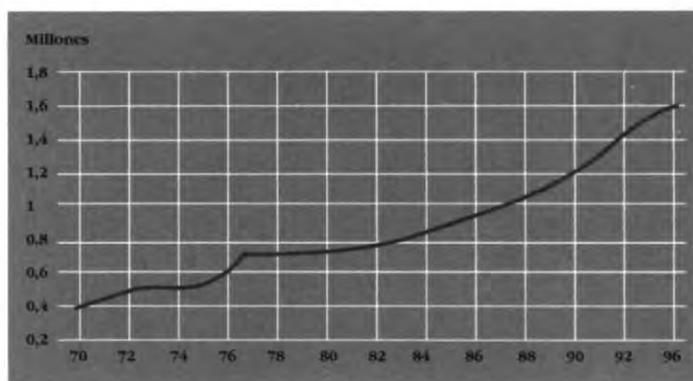
(1) Véanse los documentos del Consejo de Universidades sobre el Programa Experimental de Evaluación y sobre el Proyecto Piloto Europeo (1995a) y el Informe Anual del Plan Nacional de Evaluación de Calidad de las Universidades (1997).

chos países con la expansión de los sistemas universitarios. La rapidez de ese proceso de crecimiento en España acentúa también la intensidad de algunos de los problemas e interrogantes. Las razones son varias; en primer lugar, el aumento del número de universitarios –tanto de estudiantes (gráfico I), como de titulados (gráfico II)– ha elevado sustancialmente en muy pocos años el porcentaje de población que se

siente directamente concernido por el funcionamiento de estas instituciones; en segundo lugar, influye también el que se haya hecho más relevante el volumen de recursos privados –y sobre todo públicos (gráfico III)– que se asignan a las múltiples actividades docentes y de investigación. Por ambas razones, el interés por el buen funcionamiento de las universidades ha aumentado.

GRÁFICO I

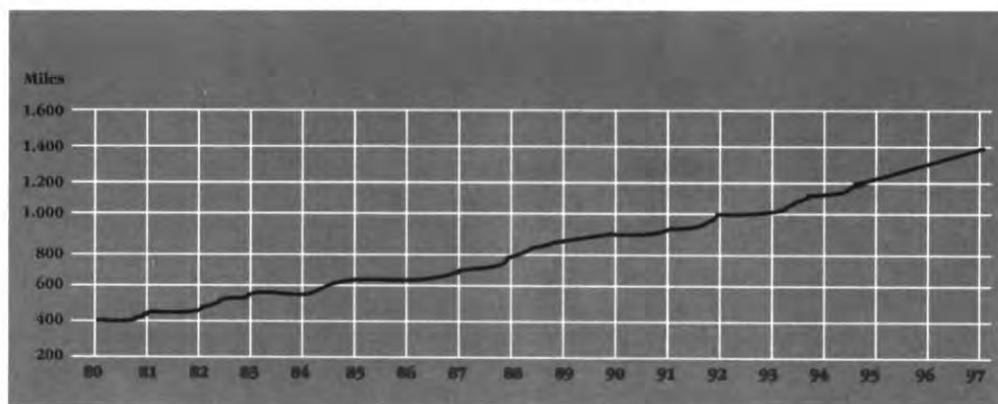
Evolución del alumnado universitario en España. 1970-1996



Fuente: Consejo de Universidades

GRÁFICO II

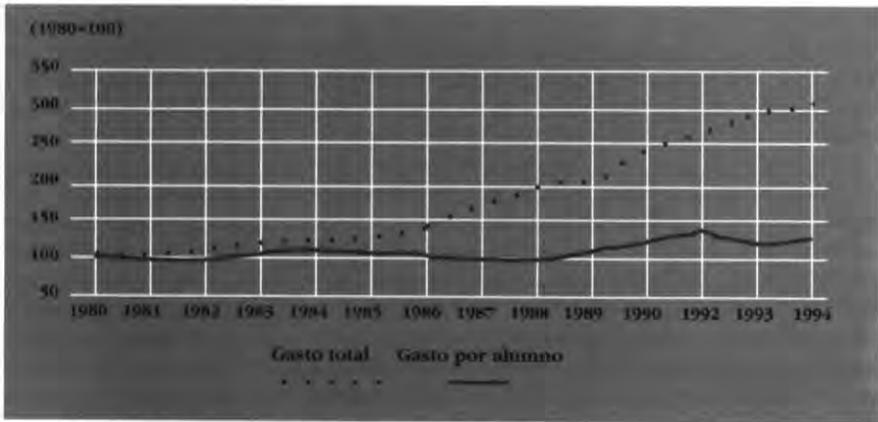
Evolución de la población española de 25 a 64 años con estudios superiores. 1980-1996



Fuente: INE.

GRÁFICO III

Evolución del gasto público en educación superior. En pesetas constantes de 1986



Fuente: Ministerio de Educación e IVIE-Cuentas de la Educación.

La mayor atención social está centrada en los resultados que en esos ámbitos se obtienen, tales como las características de la formación ofrecida, y en particular su capacidad de facilitar la inserción laboral. Desde esta perspectiva, el desempleo y el subempleo de los universitarios constituyen una fuente directa de interrogantes sobre el funcionamiento de las instituciones de enseñanza superior. Al mismo tiempo, también se detectan carencias en las condiciones en las que se presta el servicio –masificación, demandas insatisfechas– y en los criterios seguidos para ofrecerlo sistemas –de enseñanza y evaluación, fracaso escolar y retrasos–. Dado que los problemas que se detectan en todos estos ámbitos en el sistema universitario español son serios, en la segunda mitad de los ochenta y sobre todo en la década de los noventa se ha ido haciendo evidente la necesidad de llamar la atención sobre ellos y de abordar su resolución.

La primera manifestación de esas preocupaciones se advierte en las quejas sobre la masificación de algunas enseñanzas y en las reclamaciones de las universidades sobre las insuficiencias de su financiación. En efecto, es razonable considerar que la calidad en la prestación de los servicios exige unas condiciones financieras determinadas, en dos sentidos. En primer lugar está el volumen de financiación necesario para que la calidad sea posible y las dudas razonables sobre la suficiencia de los fondos totales disponibles (gráfico IV). Pero, en segundo lugar, nos encontramos con otro problema distinto y crucial: qué uso se hace de los fondos, es decir, cómo se asignan. Los estudios realizados para evaluar los problemas financieros de las universidades españolas han permitido constatar² que el sistema utilizado para financiar a las universidades condiciona –por acción o por omisión– la asignación de recursos a la prestación de los servicios y, por esa vía, la eficacia, la eficiencia y la calidad de los resultados.

(2) Véase CALERO (1996a y 1996b), Consejo de Universidades (1995b), MORA, PALAFOX y PÉREZ (1993 y 1995), ÚRIEL, MOLTÓ, PÉREZ, ALDÁS y CUCARELLA (1997).

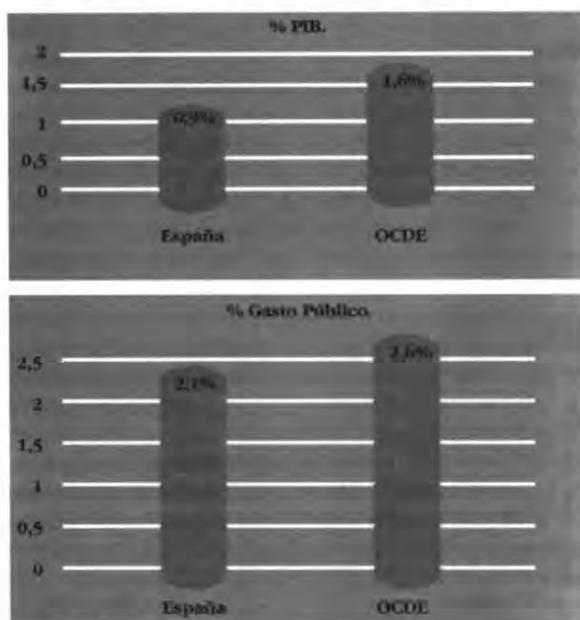
Otro campo en el que es cada vez más frecuente escuchar voces que reclaman la necesidad de mejorar es el que se refiere a la conveniencia de que la oferta de las universidades se adecúe a las demandas del mercado de trabajo. En esta reclamación, que suena con fuerza en los años recientes, incide sin duda la magnitud del desempleo de los universitarios, fuertemente creciente en los años noventa (ver gráfico V). A la vista de los hechos³, existe fundamento para dirigir una mirada crítica hacia el profesorado, que influye decisivamente en la configuración de la oferta y tiende a interpretar los perfiles de los alumnos en clave de su propio interés profesional. Los recientes planes de estudio ofrecen ejemplos preocupantes de este tipo de sesgo de los profesores y crece la impresión entre los usuarios de los servicios universitarios

—estudiantes, empleadores— de que la formación que se ofrece no tiene la calidad adecuada, mientras los profesores defienden su criterio sobre lo que se necesita aprender.

Estos ejemplos son algunos de los más destacados entre los serios problemas que carecen en la actualidad de respuesta en el sistema universitario español y, por ello, es necesario abordarlos evaluando el funcionamiento de las universidades. Junto a éstos hay otros muchos que preocupan a profesores —la heterogeneidad del alumnado al que atienden, su número, la diversidad de sus motivaciones profesionales— y alumnos —el contenido de las enseñanzas, el fracaso escolar, la duración de los estudios— que también pueden ser considerados por unos métodos de diagnóstico y mejora que son potencialmente muy atractivos.

GRÁFICO IV

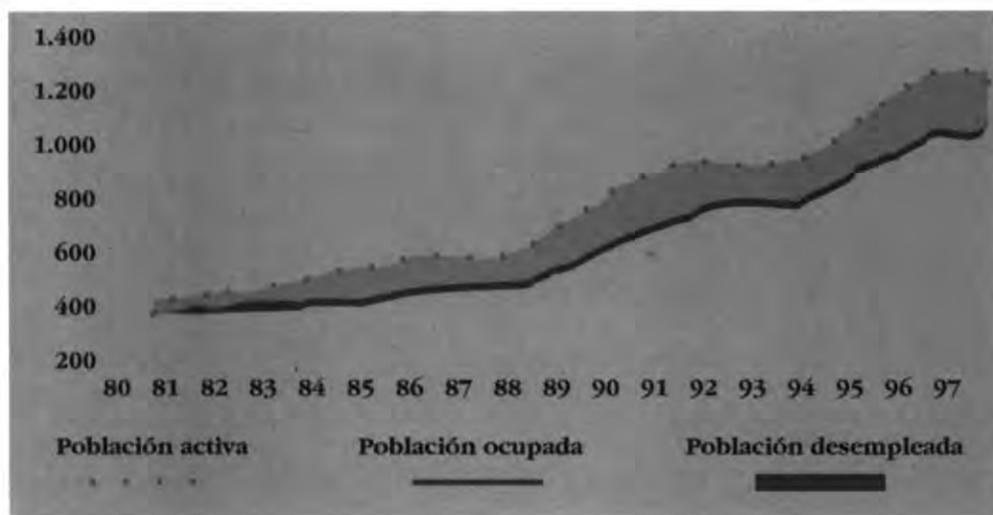
Indicadores de esfuerzo financiero en la educación universitaria. Año 1993



Fuente: OCDE.

(3) Véase PALAFOX, MORA y PÉREZ (1995), PÉREZ y SERRANO (1998).

GRÁFICO V
Fases en el proceso de mejora de la calidad de las universidades



Fuente: INE

EVALUAR, PROGRAMAR, INVESTIGAR

Evaluar significa emitir un juicio sobre el valor de un objeto. Este juicio de valor depende de la calidad de la información disponible y de la calidad de los criterios aplicados en el juicio emitido. Durante las últimas décadas han ido desarrollándose distintas propuestas metodológicas para la evaluación de las actuaciones públicas que bien podemos aplicar a la valoración de las instituciones universitarias. Las propuestas se refieren a la terminología y conceptos a utilizar, las herramientas analíticas y los procesos, fases y procedimientos de trabajo. Mediante las mismas se puede disponer

de un esquema de trabajo coherente para emitir un juicio sobre las instituciones y las políticas que éstas definen, diseñan y ejecutan.

Una de las dificultades de la metodología de la evaluación⁴ es que ha de ser, a la vez, descriptiva y prescriptiva: debe permitir el diagnóstico y ofrecer criterios normativos que permitan la mejora. En el caso que nos interesa, la evaluación de las universidades ha de permitir que conozcamos mejor la realidad de dichas instituciones y su funcionamiento, lo que son; y, también, facilitar un juicio de valor desde la perspectiva de lo que deberían ser. En esos dos ámbitos la evaluación ha de ser formativa, es decir, debe permitir aprender a conocer

(4) Sobre los métodos de evaluación puede verse HERMAN (1987), POSAVAC y CAREY (1985), ROSI y FREEMAN (1985) y STUFFLEBEAM y SHIRKFIELD (1987).

los objetivos y el funcionamiento efectivo de las instituciones y, así, favorecer la mejora.

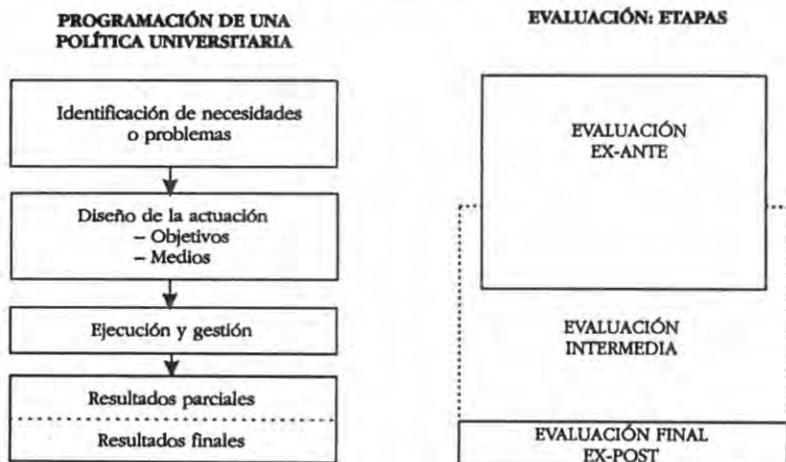
Esos mismos objetivos los persigue también la programación y, por eso, es conveniente señalar algunas conexiones entre los ejercicios de programación y los de evaluación. Ambas son prácticas de gobierno y gestión que persiguen el desarrollo riguroso de las políticas y la aplicación de criterios de racionalidad a las mismas. Ahora bien, las metodologías de evaluación se caracterizan también por aproximarse a la realidad considerada con un planteamiento pluralista (considerando explícitamente la existencia de múltiples puntos de vista) y constructivo (buscando cómo mejorar en la práctica). En consecuencia, cuando se evalúan las actuaciones hay que perseguir su mejora y no su descrédito.

A partir de este enfoque conviene hacer dos precisiones sobre la práctica de la evaluación, la programación y la investigación. En el caso que nos interesa, las universidades que más a fondo se plantean sus actividades de evaluación son aquellas que han introducido en su funcionamiento esquemas de programación o planificación estratégica. Gracias a ese enfoque, las ins-

tituciones gobernadas y gestionadas con él, pueden ser evaluadas con mayor profundidad. Sería un resultado absurdo que las políticas que contemplan en su diseño que deben ser evaluadas, resultaran criticadas con más intensidad que aquellas actuaciones que no se evalúan porque no es posible hacerlo. Como luego se indicará con más detalle, la *evaluabilidad* de las actuaciones de una institución es una cuestión que debe plantearse explícitamente. La experiencia del Plan Nacional ofrece ejemplos en los que el diagnóstico de la evaluación es que no se dan las condiciones mínimas (debido a la falta de información o de objetivos explícitos) para desarrollar una evaluación con un mínimo de rigor. En ese caso el juicio de valor que debemos de emitir es que la actuación considerada no es evaluable, lo que ya constituye un diagnóstico sobre las debilidades que presenta la política considerada en su formulación.

Por esa misma razón, programación y evaluación son dos procesos entrelazados que se refuerzan mutuamente: programar permite evaluar mejor. Como sugiere el esquema I, ambas actividades pueden reali-

ESQUEMA I *Programación y evaluación universitaria*



zarse en paralelo, pues la evaluación puede plantearse sobre cualquiera de las etapas o aspectos de las actuaciones programadas. En cambio, será muy difícil evaluar si no hay programa de actuación.

Considérense las distintas etapas de una y otra actividad. Las fases de identificación de necesidades o problemas y el diseño de la política pueden ser evaluadas, aunque la actuación no haya comenzado todavía. Se trata de evaluaciones *ex-ante*. En cambio, la relación entre el diseño del programa, la ejecución de éste y los resultados parciales obtenidos, constituyen el campo de las denominadas evaluaciones intermedias. Por último, una vez finalizada la intervención y conocidos sus resultados finales es el momento de realizar una evaluación *ex-post*, que debería constituir a su vez un *input* para los posteriores trabajos de programación. En la evaluación de una institución estas tres etapas deben estar permanentemente en funcionamiento, realimentándose.

Por lo que se refiere a la relación entre evaluación e investigación, se trata de un asunto que merece ser expresamente abordado al hablar de la evaluación de las universidades. La variedad de aspectos y fases de las políticas universitarias susceptibles de ser evaluadas, unida a que el interés por la evaluación ha promovido aportaciones conceptuales y terminológicas de distintas especializaciones profesionales (economistas, juristas, ingenieros, pedagogos, psicólogos, sociólogos, etc.), hace que antes de abordar una evaluación concreta sea recomendable precisar su enfoque y su contenido. En el caso de la evaluación institucional de las universidades, este aspecto metodológico es relevante ya que distintos especialistas universitarios pueden compartir el objeto a evaluar desde sus diferentes perspectivas y hacerlo con expectativas no coincidentes. Sin embargo, lo importante desde la perspectiva del objetivo último de la evaluación es que el diagnóstico esté orientado en todos los ca-

sos a la mejora en el funcionamiento de la institución.

Esta puntualización tiene sentido para señalar que el objetivo de la evaluación de las universidades no es poder discutir sobre métodos de evaluación y, también, para subrayar que evaluar no es igual que investigar, porque la evaluación requiere que el estudio del objeto se haga de manera que conduzca a pronunciamientos que ofrezcan y permitan juicios de valor sobre lo evaluado. Estas valoraciones son útiles si permiten mejorar las políticas de las instituciones universitarias, de modo que se busca un objetivo constructivo en las mismas.

En la investigación científica se avanza de otro modo, sobre todo por medio de la crítica. Para el investigador esta exigencia existe hasta tal punto que se puede decir que la ciencia aplicada aspira a establecer más bien las hipótesis que son falsas —críticas— que las que son verdaderas. Al evaluador no se le exige la originalidad en el enfoque y la aportación de conocimientos de interés general que se requieren del investigador, ni tampoco se le puede pedir que sus conclusiones respondan a criterios estrictamente científicos. En cambio, sí se le debe pedir que su crítica no resulte destructiva y que desemboque en propuestas de mejora.

Lo anterior puede ser expresado con otras palabras si decimos que es necesario poner el énfasis en los resultados de la evaluación, porque su objetivo más importante es ser útil. Esta visión de la evaluación, orientada a la obtención de resultados utilizables, exige que se lleve a cabo en el momento preciso, porque de otro modo no servirá para adoptar decisiones; exige también que participen en la evaluación las partes interesadas, porque sólo si comparten los criterios sobre la evaluación, podrán compartir después los juicios que de ella se desprenden y estarán dispuestos a colaborar en las propuestas de mejora.

Esta orientación de la evaluación hacia la obtención de resultados conduce a un

enfoque del trabajo pluralista, lo cual significa que, si se reconoce que pueden tener interés legítimo en el programa diferentes personas o grupos –los políticos, los equipos de gobierno, los profesores, los estudiantes, el personal de administración y servicios, los usuarios de los servicios, la opinión pública–, es conveniente que la valoración del funcionamiento de la universidad sea considerada desde esas múltiples perspectivas. En particular, será pertinente que la evaluación se plantee cuáles son las preguntas que para valorar el programa de actuación se hace cada uno de estos grupos. Esta idea marca diferencias con el estudio de las intervenciones orientado sólo desde la perspectiva de los especialistas, expertos o investigadores. Sin duda, éstos

se interesarán por distintos aspectos relevantes, pero que no agotan, por lo general, las posibles dimensiones evaluables de las universidades ni consideran como una cuestión central la necesidad de mejorarlas.

QUÉ Y CÓMO EVALUAR

En cada una de las tres etapas antes mencionadas en el esquema 1 se pueden distinguir tipos de evaluación que persiguen responder a preguntas⁵ distintas. El esquema II sintetiza esas distintas aproximaciones y diferencia tres tipos de evaluación: la valoración preliminar de la evaluabilidad de la política universitaria o de las actuaciones contempladas (titulacio-

ESQUEMA II
Tipos de evaluación



(5) Un panorama de tipos de evaluación puede encontrarse en ALVIRA (1991).

nes, departamentos, etc.), la evaluación de la implementación o puesta en práctica de la política y la evaluación de los resultados. La experiencia del Plan Nacional en su primera convocatoria indica que esta triple orientación debería servir para evitar tres tipos de riesgos que se aprecian en las actividades de evaluación que están siendo llevadas a cabo. El primero es consumir recursos en evaluar instituciones o actividades que no han sido diseñadas para ser evaluadas. El segundo, realizar una evaluación demasiado superficial de la gestión. El tercero evaluar resultados sin establecer análisis de causalidad entre los mismos, las políticas diseñadas y la gestión.

El contenido de esos tres tipos de evaluación es el siguiente:

- La *valoración de la evaluabilidad* es la primera fase del proceso de evaluación y su finalidad es concluir sobre la viabilidad de la actividad evaluadora. Dentro de esa evaluación preliminar es importante destacar la necesidad de llevar a cabo dos tareas:
 - *Evaluación de la misión de la instituciones y de las necesidades que se quieren atender*, es decir conocer cuál es el fin de la institución universitaria o el aspecto que se ha evaluado –la titulación, el departamento– y sus funciones más características o esenciales.
 - *La evaluación de la lógica y la coherencia de la política considerada*, que se centra en analizar si existe o no un modelo o programa de actuación –un plan estratégico, un plan de estudios, un modelo de funcionamiento de un departamento–, y si se dispone de información, experiencia o referencias suficientes que justifiquen la espera de los resultados que se quieren obtener con el programa de actuaciones previsto.

Basándose en esos dos análisis, la valoración de la evaluabilidad debe responder a esta cuestión básica: ¿la política universitaria contemplada está formulada de manera que de algún modo es evaluable? De hecho, en la experiencia del Plan Nacional existen ejemplos de las dificultades de evaluar actuaciones debidas a que no han sido pensadas para ser evaluadas (y adolecen de falta de claridad en los objetivos, ausencia de información, etc.). En aquellos casos en los que no se supera el nivel preliminar de evaluación, el mensaje inmediato es que debe tomarse conciencia de la extrema debilidad del diseño de las políticas.

Las condiciones que han de cumplirse para que el programa sea evaluable se pueden apreciar intentando responder a cuatro preguntas concretas: ¿está bien definido el programa?; ¿están bien definidos los objetivos y efectos esperados?; ¿están bien definidos los recursos que se utilizan en el programa y cómo se gestionan?; ¿existen indicadores de los recursos empleados o de resultados que sirvan para medir la consecución o no de los objetivos y llevar a cabo la evaluación? Realizar esta valoración de la evaluabilidad debe servir para asentar el esfuerzo que requiere la evaluación sobre bases mínimamente sólidas. En organizaciones que no tienen tradición de programación y de evaluación en muchas áreas, como es en ocasiones el caso de las universidades, no es aconsejable dar por supuesto que las actuaciones se diseñan y ejecutan de manera que son evaluables. Ésa puede ser muy bien la conclusión que podemos obtener de algunas de las experiencias en determinadas universidades

o áreas, teniendo en cuenta los resultados. Por eso, hacer un planteamiento que revise los aspectos de coherencia y ponga el acento en si son o no observables (y a ser posible medibles) los resultados, puede evitar esfuerzos inútiles y despilfarro de recursos en evaluaciones inviables.

Conviene insistir en que en esta fase el papel del evaluador es *buscar la coherencia de la actuación que resulta de los documentos y plantear alternativas de medición y contrastación*, que luego puedan ser consensuadas como adecuadas representaciones de la realidad. Por tanto, uno de los resultados de esta fase debería ser eliminar el *modelo retórico* que pueda existir en los documentos de carácter más global, para acotar un subconjunto que es el modelo evaluable. La conclusión que se desprende de lo anterior es tratar de hacer una preevaluación con el fin de decidir si puede llevarse a cabo la evaluación, así como definir y delimitar claramente el conjunto de actuaciones a evaluar.

- La *evaluación de la implementación o puesta en práctica* de los programas busca valorar cuál es el funcionamiento real de las actuaciones previstas. Sin ese conocimiento, establecer conexiones entre los programas de actuación y los resultados, puede significar aceptar la existencia de una caja negra entre ambos elementos. Por eso, en este tipo de evaluaciones se plantean muchas de las dimensiones más interesantes de la evaluación, estrechamente emparentadas con algunos de los objetivos de las auditorías de gestión. La evaluación de la puesta en práctica es pertinente en cada uno de los tres ámbitos contemplados en el Plan Nacional:

actividades docentes, de investigación y de gestión. Las primeras experiencias de evaluación muestran que, a la hora de valorar cómo se ejecutan las políticas docentes e investigadoras, el evaluador se encuentra con muchas dificultades que indican que hay mucho camino todavía por recorrer en el conocimiento de la gestión universitaria.

La implementación o puesta en práctica del programa de actuación es decisiva para comprobar si lo que sobre el papel se ha previsto realizar tiene lugar efectivamente. Por eso, las evaluaciones prestan cada vez más atención a las circunstancias y problemas que se plantean en las fases de *ejecución* de las intervenciones. El objetivo de la evaluación de la implementación es cuádruple: a) averiguar y descubrir cómo funciona realmente el programa de actuación previsto; b) analizar hasta qué punto existen diferencias entre el funcionamiento real y el previsto en los documentos y normas; c) identificar a qué se deben los desajustes y d) como siempre, proponer mejoras. Estos objetivos son de aplicación a las distintas actividades universitarias consideradas, dado que las mismas pueden ejecutarse de muchas maneras y el «cómo» puede afectar al «qué».

En este tipo de evaluaciones es clave superar el tradicional enfoque de las auditorías centradas en el control, e introducir una verdadera evaluación de la gestión. Es muy importante destacar que –tanto en este ámbito como en el de la evaluación de resultados– el enfoque tradicional de las valoraciones que de la gestión suele realizarse no es el más adecuado, pues ambas cuestiones suelen valorarse desde una perspecti-

va jurídico-formal⁶. Esa aproximación resulta muy parcial y cuando predomina de manera exclusiva, puede entrar en conflicto manifiesto con otras perspectivas y objetivos más importantes. Lo anterior significa que en la realidad han de tenerse en cuenta tres elementos muy importantes: a) que al resultar imposible que todo esté predeterminado por las normas, en la ejecución de las políticas públicas existen ámbitos de decisión para los gestores, de manera que los criterios y prácticas de los mismos y la organización pueden afectar a los resultados: por esa razón tiene sentido evaluar otros aspectos de la gestión distintos del puro cumplimiento de la norma; b) que los responsables de la gestión también tienen intereses particulares y de grupo (corporativos), que pueden influir en la ejecución de las políticas no sólo en lo que se refiere al cumplimiento legislativo, sino en cuestiones como la eficacia o la eficiencia de la gestión; c) que los destinatarios de las políticas, en uno u otro sentido, tienen incentivos para intentar influir sobre la ejecución de éstas.

Dada la existencia de un marco legal que debe ser respetado, y a consecuencia también del tamaño y la complejidad de muchas de las universidades españolas y sus tradiciones en cuestiones de funcionamiento, las tendencias a la burocratización de sus reglas de decisión son muy grandes. En ello existen ventajas —a veces sólo aparentes— de neutralidad, pero las consecuencias del predominio de una evaluación de las políticas sólo basada en el modelo burocrático de cumplimiento

de normas son nefastas. Sin embargo, éste ha sido hasta hace muy poco el único tipo de evaluación al que se dedican recursos regularmente en las administraciones públicas españolas, a través de los mecanismos de intervención previa y las auditorías de legalidad y financieras. El problema de este planteamiento no es su existencia, sino su exclusividad. Es relevante ser conscientes de este punto de partida porque el predominio de esas tradiciones lastra en algunos casos el desarrollo de otros enfoques de la evaluación y de las mejoras que de ella se puedan derivar.

Para tener en cuenta otros aspectos en la evaluación de la implementación de los programas hay que evitar que la evaluación se centre o se limite a los contenidos de las auditorías de cumplimiento, pensadas como sistemas de control orientados a perseguir fraudes. Para ello, las evaluaciones sobre la ejecución han de dar entrada decididamente a otros enfoques, típicos de lo que se denomina *auditoría de gestión*, que permitan estudiar los problemas que se plantean para el logro de resultados de eficacia y eficiencia⁷.

- La *evaluación de resultados* se pregunta cuáles son los efectos o consecuencias del programa de actuación considerado: los deseados y no deseados, los previstos y los imprevistos, los directos y los indirectos, los particulares y los generales, los externos a la institución y los internos a la misma. Este es el aspecto de la evaluación en el que es más habitual concentrarse, pero debe insis-

(6) Véase sobre este punto, MONNIER (1995).

(7) Véase BUTTWY y SIMPSON (1985), FREEMAN y SHOWLDERS (1993) y MONNIER (1995).

tirse en que la calidad de la evaluación de los resultados depende mucho del buen conocimiento (evaluación) de la gestión. Sólo así es posible plantearse cuál es la causa de la distancia entre los logros alcanzados y los potenciales, y dónde están los obstáculos. En el caso de la evaluación institucional de las universidades, el diagnóstico de los problemas de resultados detectados en los ámbitos docentes e investigador se resiente de la mayor debilidad de la evaluación de la gestión y organización.

La evaluación de los resultados es, en buena medida, una evaluación de la consecución de los objetivos, pero sin ignorar que el programa de actuación pueda producir también resultados no queridos o no buscados. El planteamiento adecuado es, por tanto, considerar todas las consecuencias del programa, tanto las previstas como las imprevistas, tanto las deseadas como las no deseadas. En la definición del método adecuado para la evaluación de los resultados hay que tener presentes tres aspectos básicos:

- En primer lugar, la evaluación de resultados ha de establecer la conexión entre las actuaciones del programa y las consecuencias o efectos del mismo. Así pues, la evaluación de resultados depende crucialmente de los criterios de validez de las relaciones causales que se establezcan entre distintas variables (acciones y resultados). Puesto que existe la posibilidad de que los resultados observados se deriven de distintas causas, la cuestión clave es cómo se aceptan o se rechazan las propuestas de explicación alternativas. Este punto es uno de los más técnicos de la evaluación y si el criterio no es el adecuado, podrían cometerse

dos tipos de errores: uno, suponer que la causa de un resultado es una de las acciones del programa, cuando en realidad no es así, de manera que se concluye que el programa es efectivo cuando no lo es; otro, no ser capaces de detectar los efectos de las acciones del programa, aunque en realidad sí que existen, de manera que se concluye que no existen resultados del programa, cuando sí que los hay.

Es evidente que las posibilidades de cometer errores de ambos tipos dependen también de la evaluación de la implementación, pues la información que se deriva de ella puede ofrecer pistas importantes sobre las verdaderas conexiones entre decisiones y objetivos. Asimismo, la adecuada valoración de las conexiones depende de una adecuada identificación de los objetivos que verdaderamente se persiguen con las acciones, cuestión que debe ser planteada con amplitud.

- El segundo aspecto clave que es necesario plantearse se refiere a la medición de los resultados del programa. Si se acepta un planteamiento pluralista de la evaluación en el sentido antes indicado, es necesario conocer qué se espera del programa por parte de los distintos participantes, pues los resultados pueden cambiar si se consideran las perspectivas y las expectativas de programadores, gestores y destinatarios de las actuaciones.

Al enfocar la evaluación de resultados aceptando esa pluralidad se corre el riesgo de que el informe de evaluación sea más complejo y menos unánime, pero también es probable que sea más útil y, por tanto, más valioso. En este caso, el encargado de la evaluación no se puede limitar a actuar como un ex-

perto en determinados métodos e instrumentos técnicos que aplica en solitario y desde fuera del proceso de evaluación. Si actúa así, los riesgos de estar analizando una versión retórica del programa y no el programa real serán importantes. Para reducir esos riesgos el evaluador ha de combinar aproximaciones y enfoques y, desde luego, aceptar una interrelación con los participantes. En esa relación, el evaluador ha de comportarse como un animador, de manera que consiga que los participantes en el programa manifiesten sus ideas y hagan explícitas las consecuencias que esperan (o temen) de las acciones consideradas. Por otra parte, el evaluador ha de comportarse también como un mediador, logrando un compromiso entre las partes en la definición de los objetivos de la evaluación y sobre la prioridad de los mismos. Sólo si se consiguen estos objetivos la evaluación de resultados podrá orientarse de manera que existan posibilidades de concitar sobre la misma un consenso amplio.

- El tercer aspecto básico a tener en cuenta es que la evaluación de los resultados puede plantearse en distintos ámbitos, orientándose a valorar los efectos de las acciones de manera que se focalicen diversos problemas y resultados. Así, por ejemplo, no es lo mismo valorar como un resultado el número de titulados, que la parte de éstos que encuentran un trabajo relacionado con su especialización. No es tampoco lo mismo considerar el porcentaje de aspirantes admitidos que el porcentaje de admitidos que desearon como primera opción seguir esos estudios. Esos múltiples planos de la evaluación de los resultados

no están contrapuestos, pero conviene distinguirlos y sistematizarlos, para que todos los enfoques resulten coherentes.

PARA QUÉ DEBE SERVIR LA EVALUACIÓN

Supongamos que han transcurrido diez o quince años y que los tres tipos de evaluación que se han descrito en los apartados anteriores se han desarrollado a fondo en las universidades españolas. Imaginemos que las actuaciones de las universidades se programan con regularidad y son evaluables, que se puede apreciar la coherencia de los documentos de programación porque éstos existen en cada uno de los campos —docencia, investigación, servicios— y para cada una de las unidades —la universidad toda, los centros y sus titulaciones, los departamentos—. Aceptemos la hipótesis de que la organización universitaria ha sido rediseñada de manera que la gestión puede ser valorada desde muy distintas perspectivas (el cumplimiento de las normas, la eficacia en el logro de objetivos académicos y la ejecución financiera, la eficiencia en el uso de los recursos) gracias a un sistema de indicadores y también a una gestión de recursos humanos que contempla la participación de todo el personal en el logro de objetivos de calidad. Asumamos, por último, que existiera un seguimiento regular de los resultados en los distintos ámbitos de la vida universitaria, mediante una selección de indicadores docentes, de investigación, de inserción laboral, de generación de riqueza y actividad cultural, indicadores que han sido consensuados y se elaboran y publican con regularidad.

Esta situación imaginaria puede ser considerada como un referente para reflexionar sobre la cuestión apuntada en el título de este artículo: para qué sirve la evaluación. Su utilidad puede apreciarse

considerando cuál podría ser el funcionamiento de las universidades en ese escenario hipotético descrito en el párrafo anterior. Si dichas condiciones se alcanzaran no implicaría que todos los problemas apuntados en los dos primeros apartados estuvieran resueltos, pero es muy probable que se tuviera una visión más clara de ellos y de las políticas a desarrollar para resolverlos. Es posible que siguiera existiendo fracaso escolar en las universidades y paro de titulados, que hubiera todavía problemas de asignación interna de los recursos entre departamentos o centros y que se apreciara mayor o menor rendimiento investigador o docente de unas áreas u otras. Pero la identificación de esas carencias y de las disfunciones en general, de los ámbitos en los que se producen o de dónde son más graves, sería más sencilla que en la actualidad y más objetiva. La diferencia con la situación actual debería producirse, por consiguiente, en dos aspectos fundamentales: el mejor conocimiento de los problemas y la mayor capacidad de las instituciones para manejar los instrumentos que solucionen dichos problemas. Esa debería ser la contribución de los programas de evaluación de las universidades.

En la situación actual, ni la detección de problemas tan centrales como los apuntados ni la generación de respuestas a los mismos, son piezas claramente presentes del modelo de política universitaria de la mayoría de las instituciones. Eso no significa que no existan excepciones ni tampoco que no haya esfuerzos por detectar problemas y solucionarlos. Pero es demasiado frecuente que los planteamientos sean voluntaristas y que los esquemas de las actuaciones no respondan a la sistemática que organizaciones del tamaño e importancia de las universidades requerirían. Ya se ha indicado que los modelos de funcionamiento institucional, de gobierno, organización y gestión existentes utilizan poco la programación, generan escasa información para la gestión y no han promo-

vido unos estilos de dirección estratégica, atentos al medio plazo, a la selección de objetivos, al establecimiento de prioridades e incentivos y a la interacción con el entorno.

La evaluación institucional que ha comenzado a desarrollarse con bastante amplitud debería suscitar paulatinamente cambios profundos en esa dirección. Ofrece para ello un método que, desarrollado en profundidad, debe promover un cambio cultural, es decir, la difusión de unos valores distintos sobre lo que deben ser unos servicios universitarios de calidad, entendida ésta de manera adecuada en cada una de las actividades, y sobre la organización de las universidades. La profundización de la evaluación debe conducir también a buscar la participación del entorno social en ella y, con ello, contribuir a la mejora de los enlaces entre universidad y sociedad.

Para avanzar, el proceso de evaluación puede y debe ser impulsado por quienes perciban la necesidad de un tránsito hacia un escenario futuro como el que se ha descrito en los párrafos anteriores. En ese sentido, es obligado mirar en dirección a los equipos de gobierno de las universidades, a los consejos sociales y a las administraciones educativas e interrogarles sobre sus compromisos en la promoción de aquellas actuaciones que puedan contribuir a caminar en esa dirección.

Para que la evaluación dé sus frutos ha de ser, en primer lugar, posible, como ya se ha indicado. Dado que esa viabilidad de las actividades de evaluación se puede favorecer mediante la programación y también mediante el impulso de mejoras en la gestión, hay dos ámbitos que resultan claves para avanzar y en los que las posibilidades de actuación de administraciones educativas, consejos sociales y equipos de gobierno son evidentes: la mejora de la información y la elaboración de documentos de planificación estratégica.

En relación con la elaboración de información, en la experiencia del Plan Nacional aparece ya como un obstáculo a la

evaluación que es necesario remover en múltiples ámbitos, en los cuales el diagnóstico es difícil por falta de datos: información sobre el desajuste entre demanda y oferta de estudios, sobre los resultados académicos de los estudiantes, sobre la asignación de recursos, sobre la calidad del profesorado, sobre la situación del mercado de trabajo de los distintos tipos de titulados y un seguimiento sistemático de las experiencias de transición de los titulados de su universidad hacia el mercado de trabajo. No se debe olvidar además que no sólo es necesario generar la información sino cuidar su calidad y asegurar que el retraso en la disponibilidad de la misma no produce retrasos irreparables de diagnóstico y de actuación.

En segundo lugar, para impulsar con decisión el uso de los instrumentos de programación del conjunto del sistema universitario, tanto en el terreno financiero como en el de la oferta de titulaciones, y de los instrumentos de dirección estratégica de las instituciones y del control de gestión, sería de gran interés que las universidades, los centros y los departamentos se plantearan la elaboración de documentos de planificación estratégica con horizontes de medio plazo. El caudal de reflexión que de ese modo se podría suscitar sería de gran importancia para las transformaciones que la universidad necesita.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVIRA, F.: *Metodología de la evaluación de programas*, Madrid, CIS, 1991.
- BUTTWRY, R. y SIMPSON, R. K.: *Audit in the Public Sector*, Woodhead-Falelker, 1985.
- CALERO, J.: *Financiación de la Educación Superior en España: sus Implicaciones en el terreno de la Equidad*, Madrid, Fundación BBV, 1996a.
- «Incidencia distributiva del gasto público educativo en España» en OROVAL, E. (ed.), *Economía de la Educación*, Barcelona, Ariel, 1996b.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES: *Programa de Evaluación Institucional de la Calidad de las Universidades*, Madrid, 1995a.
- *Informe sobre Financiación de la Universidad*, n.º 6, Madrid, 1995b.
- *Informe Anual del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades*, Madrid, 1997.
- FREEMAN, R. J. y SHOWLDERDS, G. D.: *Government and Non-profit Accounting. Theory and Practice*, Prentice Hall, 1993.
- HERMAN, J. I. (ed.): *Program Evaluation Kit*. Segunda edición, Beverly Hills, Sage, 1987.
- MONNIER, E.: *Evaluación de la acción de los poderes públicos*, IEF, 1995.
- MORA, J. G., PALAFOX, J. y PÉREZ, F.: *La financiación de las universidades valencianas*, Valencia, Alfons el Magnanim, 1993.
- «The financing of Spanish public universities», *Higher Education*, 30, 4, pp. 389-406, 1995.
- *Capital humano, educación y empleo*, Fundación Bancaja, 1995.
- PÉREZ, F. y SERRANO, L.: *Capital humano y desarrollo económico en España*, Fundación Bancaja, de próxima aparición.
- POSAVAC, E. M. y CAREY, R. G.: *Program evaluation, methods and case studies*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1985.
- ROSI, P. H. y FREEMAN, H. E.: *Evaluation, a Systematic Approach*, Beverly Hills, Sage, 3.ª edición, p. 424, 1985.
- STUFFLEBEAN, D. L. y SHIRKFIELD, A. J.: *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*, Barcelona, Paidós, 1987.
- URIEL, E.; MOLTÓ, M.; PÉREZ, F.; ALDÁS, J. y CUCARELLA, V.: *Las Cuentas de la Educación en España*. Madrid, Fundación Argentaria, 1997.