

Programa Experimental de Evaluación de la Calidad del Sistema Universitario

José M.^a de Luxán Meléndez*

Este trabajo resume el Informe final del Programa Experimental de Evaluación Institucional de las Universidades que el Consejo de Universidades llevó a cabo durante el período 1993-94 y cuyas conclusiones se presentaron en un seminario celebrado en septiembre de 1994 en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Esta experiencia tuvo continuidad con la participación de España durante 1995 en el Proyecto Piloto de la Unión Europea para la evaluación de la Calidad de la Enseñanza Superior. En septiembre de 1995 el Pleno del Consejo de Universidades discutirá un plan para establecer un Programa de Evaluación Institucional de la Calidad de las Universidades, a partir de las conclusiones de ambos proyectos.

En el primer apartado, "Objetivos y características del programa", se señalan a grandes rasgos algunos elementos que describen la evolución del sistema universitario; la metodología y los instrumentos de evaluación que se definieron en el inicio del programa y una descripción de su desarrollo.

El segundo apartado, "Los resultados del programa", recoge la situación del conjunto de las Universidades que han participado en el programa experimental para poner de manifiesto el tipo de resultados que podrían obtenerse con un programa de esta naturaleza.

El tercer apartado, "Propuestas y Conclusiones" incluye una reflexión crítica sobre la operatividad de la metodología empleada.

I. Objetivos y características del Programa

En septiembre de 1992 el pleno del Consejo de Universidades acordó iniciar un programa experimental de evaluación institucional de la calidad del sistema universitario.

El programa experimental de evaluación distingue funcionalmente tres ámbitos de evaluación: la Enseñanza, la Investigación y la Administración Universitaria.

En cada uno de ellos se incorporan sucesivamente tres niveles de análisis que se diferencian por una progresiva desagregación y por la utilización de diversos enfoques metodológicos.

El nivel I se refiere a la totalidad de la Universidad y toma en cuenta indicadores cuantitativos, análisis bibliométrico e información recogida mediante cuestionario.

El nivel II analiza la enseñanza en el ámbito de algunas titulaciones y la investigación referida a determinadas áreas de conocimiento, a partir de instrumentos metodológicos análogos al nivel I pero de mayor extensión. Y los procesos de toma de decisión en el ámbito de la Administración universitaria tomando como marco la totalidad de la institución.

El nivel III, con el mismo nivel de desagregación que el nivel II, incorpora metodología cualitativa que integra en un único análisis los tres ámbitos de actuación de la Universidad a los que se ha hecho referencia (enseñanza, investigación y administración universitaria) y en el ámbito de la investigación revisión por pares.

1. Situación del sistema universitario

Desde finales de la década de los cincuenta la enseñanza universitaria ha tenido en todo el mundo transformaciones radicales. Se pueden señalar tres fases que tienen en España distinto ritmo e intensidad.

— A finales de los años cincuenta y década de los sesenta las Universidades dejan de ser instituciones de élite para transformarse en instituciones de masas.

– En los años setenta se desacelera el ritmo de incremento del sistema universitario tanto en el número de alumnos como en el volumen de recursos.

– En los años ochenta se inicia un proceso de estabilización.

En la evolución del sistema universitario español pueden señalarse las siguientes peculiaridades:

– Un crecimiento ininterrumpido del número de alumnos desde principios de los sesenta, especialmente acusado en los ochenta, que mantiene su celeridad en los primeros noventa.

– Igualmente en los últimos años han crecido de forma considerable los recursos dedicados a la educación superior. (Un dato ilustra perfectamente esta situación: en el año 1976 el gasto público en educación superior en España representaba el 0'23% del PIB, mientras que otros países europeos gastaban en proporciones mucho más altas, llegándose en el caso holandés hasta un 2'21% del PIB. Y en 1991, según la OCDE, España destinó a la enseñanza superior el 1% del PIB, proporción todavía lejana a la media de la OCDE, que se situaba en un 1'5%, pero que supone un acercamiento notable a la situación de los países más desarrollados).

– Un rasgo particular de la educación superior española es la transformación que inició la Ley de Reforma Universitaria de 1983 en el modelo de organización de las Universidades y la transferencia a las Comunidades Autónomas de las responsabilidades en materia de educación superior.

2. Características del programa

El programa experimental estableció explícitamente que el objetivo de la evaluación es la mejora de la calidad de la institución y adoptó como mecanismo central una dinámica de autoevaluación, en el que el estudio que realiza cada Universidad tiene un papel esencial.

Las ideas que subyacen en el modelo de evaluación que se ha desarrollado son las siguientes:

- El propósito de la evaluación debe ser doble: asegurar la calidad y conseguir mejoras.
- La evaluación debe estar centrada en la institución.
- La evaluación debe tener aspectos internos y externos (autoevaluación y evaluaciones por visitantes externos).
- La autoevaluación debe ser la pieza fundamental de la evaluación.
- Las medidas de la calidad que se utilicen en la evaluación deben ser consensuadas, y tanto de carácter general como referidas a metas de los programas.
- El sistema de evaluación debe hacerse regular y cíclicamente.
- La evaluación debe ser global. Todas las unidades deben ser evaluadas en cada ciclo.

- El proceso debe tener consecuencias. Los planes de la institución deben ser afectados por la evaluación.
- Los equipos externos de revisión deben estar constituidos por colegas experimentados, elegidos sin sesgos.
- Los resultados detallados de las visitas y de los estudios deben ser confidenciales y propiedad de la institución evaluada, aunque una información resumida de la situación de la institución, obtenida del análisis del proceso de evaluación, debe hacerse pública.

Obviamente el carácter cíclico o las consecuencias de la evaluación no estaban definidas en el programa experimental.

PROGRAMA EXPERIMENTAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

ESTRUCTURA DEL PROTOCOLO

	ENSEÑANZA	INVESTIGACIÓN	ORGANIZACIÓN
N I V E L I	<ul style="list-style-type: none"> • Metas, objetivos y planificación de la Universidad. • Alumnos (indicadores de demanda y de rendimiento). • Profesorado y personal investigador. 	<ul style="list-style-type: none"> • Producción científica (número y peso cuantitativo). • Calidad (impacto esperado). • Productividad (producción/profesor). • Colaboración. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos (económicos y físicos). • Servicios horizontales (información; biblioteca; servicios asistenciales...). • Organización general.
N I V E L II	<ul style="list-style-type: none"> • Metas, objetivos y planificación de la titulación. • Plan docente. • Desarrollo de la enseñanza. • Profesorado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos científicos (humanos, económicos, infraestructura). • Producción científica. • Estructura científica (líneas de investigación, movilidad, proyección). 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis del proceso de la toma de decisión.
N I V E L III	<ul style="list-style-type: none"> • Recopilación de información mediante técnicas cualitativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incorpora análisis cualitativo externo mediante revisión por pares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recopilación de información mediante técnicas cualitativas.

El objetivo central del programa experimental fue ensayar metodologías que permitieran al Consejo de Universidades elaborar un plan de evaluación

Para el desarrollo del programa en cada uno de los ámbitos de evaluación (enseñanza, investigación y administración) se elaboraron protocolos de recogida de información, guías para su análisis, informes del comité de evaluación de cada Universidad e informes del comité técnico de la Secretaría General del Consejo de Universidades.

Evaluación de la Enseñanza

Los aspectos relacionados con la evaluación de la enseñanza se plasmaron en una Guía de Evaluación que recoge información sobre las siguientes cuestiones:

- a) Metas y planificación de la enseñanza.
- b) Los ingresos del sistema: Alumnos; Profesorado y Plan docente (Plan de Estudios; Estructura del programa; Organización de la enseñanza; Recursos docentes; Clima y cultura de la titulación).
- c) El proceso de enseñanza.
- d) Resultados de la enseñanza.

Evaluación de la Investigación

La metodología adoptada en este programa para la evaluación de la investigación es de carácter mixto, combinando el análisis de indicadores de rendimiento con juicios de expertos independientes. Se toma como unidad de evaluación el área de conocimiento.

Los aspectos que se han seleccionado para esta evaluación son:

- a) Recursos científicos en términos de personal y/o financiación recibida.
- b) Publicaciones científicas y otros resultados científicos.
- c) Presencia científica (Participación del profesorado en publicaciones, proyectos y contratos; Movilidad del profesorado; Participación y organización de Congresos).

Evaluación de la Administración universitaria

Este ámbito comprende un conjunto de actividades y de unidades que exceden de lo estrictamente docente o investigador.

Se ha pretendido, a través de una serie de indicadores significativos de la actuación de la institución en aquellas funciones que exceden de lo estrictamente docente o investigador, conocer mejor el alcance y forma de los servicios que se prestan en el área de *Administración y Servicios* y su adecuación o no a la mejor consecución de las dos áreas de actividad fundamentales que tales funciones deben implementar y completar.

Análisis cualitativo

La metodología cualitativa empleada en el nivel III en todos los ámbitos de evaluación contempla diversas técnicas como la entrevista personal semi-estructurada y el grupo de discusión aplicados, respectivamente, a cargos directivos e institucionales y a tres colectivos constituidos por alumnos, egresados y profesores. Asimismo, se ha utilizado la técnica de análisis de contenido de las verbalizaciones emitidas por los entrevistados y los participantes en las reuniones grupales, optando por el procedimiento más usual y mejor ajustado a los planteamientos de la evaluación, es decir, el análisis temático-semántico. De este modo, se ha procedido a la categorización de todas las transcripciones de las opiniones expresadas oralmente, obteniendo una estructura que alude a las múltiples dimensiones de la Institución universitaria que deben ser y

han sido tomadas en consideración. Todo ello garantiza la posibilidad de contrastar de forma exhaustiva un rico caudal de aptitudes y puntos de vista explicitados libremente y con precisión, haciendo hincapié tanto en las coincidencias como en las divergencias de las evaluaciones hechas por personas y colectivos.

3. Desarrollo del programa

Los Rectores de las Universidades participantes en el Programa (Universidad de Barcelona; U. Autónoma de Barcelona; U. de Valladolid; U. de Valencia Est. Gral.; U. Pública de Navarra; U. Islas Baleares; U. de Granada; U. de Zaragoza; U. de Murcia; U. de La Laguna; U. Jaime I; U. de Oviedo; U. del País Vasco; U. Politécnica de Cataluña; U. Autónoma de Madrid; y U. de Córdoba) acordaron, en diciembre de 1992, establecer los siguientes elementos organizativos:

Comité de Seguimiento, responsable del programa, formado por los rectores de las Universidades que participan en el proyecto y el Secretario General del Consejo de Universidades.

Comité Técnico de la Secretaría General del Consejo de Universidades, responsable del diseño del modelo, de la coordinación en su aplicación y de la redacción del informe global de evaluación¹.

Comité de evaluación, responsable del programa en cada Universidad, presidido por el Rector con participación de expertos de la Universidad y responsables académicos.

La incorporación de las Universidades al programa fue muy superior a la esperada, 17 de un total de 42 Universidades Públicas existentes en 1992, expresaron su voluntad de integrarse en el proyecto.

El calendario aprobado, en el Pleno del Consejo de Universidades y en el Comité de Seguimiento del Programa, resultó ser demasiado ajustado y poco realista, como se ha demostrado en la práctica.

II. Resultados del Programa

El carácter experimental del programa no permite evaluar la calidad de las Universidades que han participado.

Los resultados que en las páginas siguientes se señalan deben entenderse en un contexto experimental, su función es reflejar cuál puede ser el alcance de un proceso de evaluación. En la exposición se agrupan los resultados identificando como aspectos diferenciados los distintos ámbitos de evaluación.

1. Evaluación de la enseñanza

a) Metas y planificación

En los últimos años las Universidades evaluadas han realizado con notable éxito un esfuerzo de definición de los objetivos de sus instituciones. Esta orientación permite valorar muy positivamente

la consolidación de la autonomía universitaria, dado que una parte significativa del sistema ha incorporado instrumentos de planificación para orientar la actividad de su Universidad.

Es muy importante resaltar que un tercio de las Universidades participantes han realizado esfuerzos significativos para crear una práctica de sistemática reflexión y formalización de sus metas y objetivos y que se ha traducido en documentos específicos sobre su inmediato futuro; pero también no ha de extrañar que otro tercio de las Universidades ni siquiera hayan abordado el tema, al menos así se deduce de la ausencia de información sobre este punto. En el tercio restante, las metas y objetivos se identifican con el marco legal explicitado en la L.R.U.

b) *Los ingresos del sistema*

ALUMNOS

De los datos globales facilitados por las Universidades se deduce que las calificaciones medias de las pruebas de selectividad son más bajas que las obtenidas por los mismos estudiantes en el BUP y COU. Dichas diferencias oscilan entre 0'5 y 2 puntos, pero llegan en algún caso hasta casi 3 puntos.

Una elevada calificación de acceso, a la vista de la información facilitada por las Universidades y en el contexto de cada tipo de titulación, garantiza la obtención de buenos resultados académicos en la Universidad sobre todo en los primeros cursos.

PROFESORADO

De los datos facilitados, se deduce que los profesores con más experiencia, y previsiblemente con mejor currículum, imparten docencia, generalmente, en tercer y segundo ciclo y en mucha menor medida en primer ciclo.

En las Universidades evaluadas el número de profesores doctores oscila entre un 30% y un 65%.

En el interior de los departamentos no está generalizada la formalización de criterios pedagógicos para la asignación de docencia de su profesorado. Se constata el predominio de un elemento basado en las preferencias del profesorado pero tamizado exclusivamente por criterios mecánicos asociados a la antigüedad, de forma que por ejemplo en muchos casos la docencia del primer curso se asigna a profesores con poca experiencia.

PLAN DOCENTE

Los planes de estudios de las titulaciones evaluadas se encuentran en muchos casos en proceso de cambio, por lo que la evaluación que se ha realizado de estas titulaciones presenta algunos problemas. Sin embargo, dada la naturaleza experimental del programa, que persigue prioritariamente la puesta a punto de los mecanismos y de las comisiones de evaluación, este inconveniente puede ser considerado secundario.

El número de horas de docencia es muy alto en las carreras técnicas (4.000-4.500 horas para las de ciclo largo, 2.500 para las de ciclo corto) y en la de ciencias experimentales (4.000-3.500 horas). En las carreras de humanidades las horas docentes se reducen hasta 2.300 horas.

La impresión general, aunque parcial por la muestra considerada, es que los planes de estudio de las titulaciones evaluadas están excesivamente recargados en horas docentes, con especial dedicación a las horas teóricas frente a las de prácticas, especialmente en las áreas científica y técnica.

ESTRUCTURA DE LOS PROGRAMAS

Cuando se ha analizado este aspecto de la enseñanza en cada titulación se ha podido apreciar que la irregularidad de comportamientos entre distintos departamentos y/o asignaturas era una de las notas dominantes.

La falta de una *cultura de estructuración de la enseñanza* en las titulaciones es una nota destacada. Ello no contradice el que muchos profesores, grupos, departamentos e incluso alguna titulación en conjunto no dediquen la debida atención a este aspecto.

Aunque se pueden encontrar todo tipo de situaciones, en general los programas que se ofrecen no llegan a ser un documento detallado de trabajo que sea una guía fiable de las asignaturas para los alumnos a lo largo del curso.

Un aspecto que no parece ser considerado en la programación de la enseñanza es la dedicación del alumno, lo que genera situaciones realmente llamativas. Si se suman las horas de docencia a las que, según opiniones de los profesores necesita un alumno para seguir las asignaturas, se llegan a horarios semanales de trabajo que, en algún caso, sobrepasan las 80 horas.

En términos generales, en el análisis del discurso de la comunidad universitaria son reiterativas las alusiones a la falta de coordinación entre programas, la adecuada proporción entre clases teóricas y clases prácticas, la sincronización entre asignaturas, así como entre clases teóricas y actividades prácticas.

De la primera consideración se derivan solapamientos y una deficiente progresión de contenidos. De la misma manera, se pone de manifiesto la heterogeneidad de criterios y sistemas de evaluación del rendimiento de los alumnos. Se cuestiona además la finalidad de estos últimos en la medida en que se basan más en la capacidad de acomodación del alumno a un tipo de pruebas que en el rendimiento alcanzado.

ORGANIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA

El período de docencia se sitúa en la mayoría de las titulaciones evaluadas en torno a las 28 semanas anuales, aunque en alguna titulación esta cifra baja hasta las 24 semanas. A estas semanas hay que añadir los periodos de exámenes finales y unas dos semanas como media de parciales durante el curso.

Las proporciones reales de horas de prácticas, la distribución del profesorado en ellas, el tamaño de los grupos de prácticas, etc., muestran una faceta oscura de la organización docente de las titulaciones, no dando la impresión de que los horarios que se señalan en los planes acaben cumpliéndose en su totalidad.

En general, las clases prácticas podrían considerarse una de las partes más débiles de la enseñanza universitaria. Es posible, sin embargo, que la falta de datos sobre la "gestión del proceso de la enseñanza" de que adolece la Universidad española sea la causa de la pobre imagen sobre las prácticas que se trasluce de esta evaluación.

c) *El proceso de enseñanza*

DESARROLLO DE LA ENSEÑANZA

Con carácter general el desarrollo de la enseñanza en las titulaciones evaluadas está poco planificado y el profesorado parece utilizar casi exclusivamente mecanismos docentes tradicionales.

La atención tutorial al alumnado oscila entre 3 y 6 horas semanales por profesor. El sistema de enseñanza vigente no parece generar otras necesidades tutoriales distintas a la exclusiva "consultas de dudas" ante un examen. Esta situación se da incluso en titulaciones con muy bajo número de alumnos.

La metodología más corriente, afirma la comunidad universitaria, se limita a la clase magistral y el uso de tiza, pizarra y apuntes que se pretende compatibilizar con una evaluación continuada. En consecuencia, los trabajos individuales o en grupo y una didáctica más participativa son prácticas bastante raras.

PROFESORADO

El proceso de selección del profesorado contratado depende formalmente de una comisión centralizada en cada Universidad cuya capacidad real de decisión parece muy mediatizada.

Sólo dos tercios de las Universidades evaluadas tienen definida una plantilla teórica por Departamentos o Áreas de Conocimiento.

La mitad de las Universidades señalan que no existen órganos específicos ni planes de actuación en relación a la formación del profesorado o a la prestación de servicios de ayuda al desarrollo de la docencia o a la innovación docente, sorprende el alto porcentaje de Universidades que han obviado una política de mejora de la preparación didáctico-pedagógica de su profesorado.

Para la evaluación del profesorado existen Comisiones de Docencia, bien a nivel Departamental o de Centro, cuyas funciones se centran en aspectos de ordenación académica (distribución de docencia, control de programas, sustituciones, etc.) o bien actúan como órganos de arbitraje en situaciones de conflicto.

Su carácter colegial y burocrático resta operatividad a la función evaluadora como tal. Especial atención e interés presentan las iniciativas de alguna Universidad al poner en marcha una Comisión de Evaluación Académica de Centro, así como una

Comisión de Selección y Evaluación de Profesores e Investigadores.

En buena parte de las Universidades se señala que el modelo adoptado de evaluación del profesorado está en evolución y que ha de incorporar nuevos elementos de valoración que vayan más allá de la Encuesta de Opinión de los Alumnos sobre el Profesorado en la que actualmente se centra.

En general, puede afirmarse que las consecuencias de las evaluaciones realizadas han quedado centradas en las actuaciones personales que los responsables de las Titulaciones han llevado a cabo con un profesor o con un departamento. No han sido utilizadas en la concesión de los incentivos por tramos de docencia.

d) *Los resultados de la enseñanza*

INDICADORES DE RENDIMIENTO

Dada la disparidad existente y el reducido número de titulaciones evaluadas no parece adecuado en este informe generalizar y facilitar proporciones y/o datos cuantitativos.

En las titulaciones del área de Humanidades y de Ciencias Sociales se observa en general que el porcentaje de alumnos presentados es elevado, con tasas de éxito en su mayoría altas, excepto en algunas asignaturas. Estos datos contrastan en algunos casos con un número muy reducido de titulados.

En las titulaciones del área de Ciencias Experimentales las tasas de rendimiento en general son bajas, sobre todo en los primeros cursos aunque se incrementan en los últimos cursos (número de presentados y tasas de éxito). No se ha encontrado ninguna correlación entre tasas de rendimiento altas y grupos con pocos alumnos.

Por lo que respecta a las Ingenierías se pueden extraer conclusiones semejantes a las del área de Ciencias Experimentales, pero con tasas de rendimiento menores.

2. *Evaluación de la Investigación*

Este trabajo presenta algunos indicadores relativos a la investigación realizada en las Universidades en las áreas de Ciencias Naturales, Exactas, Ciencias de la Salud e Ingeniería en el período 1996-1991. Los resultados se basan en el análisis de la literatura científica producida por autores de cada Universidad y publicada en revistas especializadas de circulación internacional. La fuente primaria de los datos han sido las referencias bibliográficas contenidas en la base de datos del Science Citation Index. En la presentación de este informe se señalan exclusivamente datos referidos a la totalidad de las Universidades.

La producción científica de la Universidad se ha incrementado en el bienio 90-91 con respecto a los años 86-87 en un 39,50%.

Las Universidades están fundamentalmente especializadas en las áreas de Química, Física, Bioquímica-Biofísica y Ciencias de la

Salud, que agrupan en la totalidad del período 1986-1991 el 61% del conjunto de la producción científica de las áreas de referencia.

En términos generales, la cuota de producción (que representa el porcentaje de cada uno de los campos con respecto al mismo campo en el conjunto de la producción científica española) universitaria es semejante en todos los campos analizados en torno al 60-80% del total de la producción científica española.

Los campos con un impacto alto en las universidades son las de Ingeniería, Física, CC Geológicas, CC del ordenador, Matemáticas y estadística y Zoología y Biología humana. (El índice normalizado de impacto relativiza el impacto medio de las Universidades en un campo respecto al impacto medio del conjunto de la producción científica española en ese mismo campo).

3. Evaluación de la administración universitaria

GESTIÓN RELACIONADA CON LA DOCENCIA

El proceso de admisión se realiza, en general, de forma satisfactoria, con un alto grado de eficacia y transparencia.

En *la gestión de la matrícula* se está desarrollando un serio esfuerzo por incrementar la calidad del sistema y matricular a los alumnos en tiempo real.

La gestión de expedientes se realiza con calidad en un importante número de Universidades, debido a la existencia de una base de datos integral de alumnos que contiene, sobre la clave del D.N.I. u otro código permanente referido a la persona, todas las calificaciones.

INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA

En general las Universidades cuentan con unidades específicas de información administrativas, pero en pocas –y en no muchos temas– se desarrolla esta función con técnicas de información activa, y menos aún, de carácter personalizado.

FINANCIACIÓN Y GESTIÓN ECONÓMICA

Se ha incrementado la calidad de elaboración y gestión del presupuesto, mejorándose paulatinamente el detalle (especificación orgánico-económica) aunque todavía no la especificación funcional, que aún no ha sido abordada en casi ningún caso, si no es en pequeños intentos sectoriales.

Hay una relativa tendencia a imputar los recursos del artículo 11 L.R.U. y de Proyectos de Investigación exclusivamente en Fundaciones específicas, lo que produce una cierta opacidad presupuestaria y denota una cierta incapacidad real de gestión del aparato administrativo. Por ambas razones, se considera un punto débil del sistema allí donde se produce.

Es destacable el retraso generalizado, cuando no omisión, en la publicación de los presupuestos, lo que sin duda constituye un punto débil en la gestión económica, por otra parte en clara mejora en términos de calidad.

RECURSOS HUMANOS

Prácticamente todas las Universidades evaluadas han publicado, tanto del personal laboral como de funcionarios, las Relaciones de Puestos de Trabajo que determinan sus plantillas.

Los contratos de alta dirección no son frecuentes, salvo para la contratación del Director de los servicios informáticos.

Es importante destacar que las Universidades están prestando una atención preferente a la formación de su personal. Los planes de formación no se ciñen sólo a la formación generalista de todo el PAS, sino que también, y cada vez más, profundizan en abordar aspectos específicos de la formación que inciden en las diferentes áreas de gestión y en la cualificación de los directivos.

GESTIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Las Universidades con un mayor desarrollo de la gestión, están cediendo la tramitación, seguimiento y redacción de los contratos de investigación regulados al amparo del art. 11 de la L.R.U., a otras instituciones con personalidad jurídica propia, normalmente fundaciones creadas por la propia Universidad.

Opción que puede permitir una mayor eficacia en la gestión, pero que parece acompañada de un efecto no deseable dado que los ingresos provenientes de estos contratos no se reflejan en los presupuestos de ingresos de la Universidad.

ORGANIZACIÓN

La evaluación de la organización se ha centrado en la estructura administrativa y de servicios con que cuentan las Universidades, bajo la supervisión del Gerente. En los últimos años se ha experimentado un notable crecimiento cuantitativo en la administración universitaria como consecuencia de las nuevas funciones que la autonomía de la Universidad ha demandado. En la actualidad, se detecta un esfuerzo general dirigido a la mejor coordinación y cualificación de esta administración.

CONTROL INTERNO

Existen Unidades o Servicios específicos en la práctica totalidad de las Universidades del Programa orientados a actividades de control de legalidad de la actividad económica universitaria mediante técnicas de auditoría de gestión como medio más frecuente empleado para alcanzarlo.

La dependencia más frecuente de estas Unidades es de la Gerencia de la Universidad; en otros casos, dependen directamente del Rector y –de entre las Universidades consideradas– sólo en una depende del Consejo Social. Esta configuración tiende a resaltar el carácter de instrumento al servicio de los gestores como predominante, frente a otros diseños posibles en los que la unidad de control tendría, dentro de la Universidad, competencia para evaluar la gestión y presentar los resultados a órganos de gobierno no directamente implicados en la ejecución del gasto, como es el caso del Consejo Social.

III. Propuestas y conclusiones

El Programa experimental de evaluación institucional de las Universidades españolas pretendía fundamentalmente ensayar una metodología de evaluación, que permitiera iniciar un proceso de evaluación de carácter permanente.

En términos generales se puede afirmar que la metodología utilizada, como señalan los comités de evaluación de cada Universidad, es un instrumento válido que proporciona una información suficientemente detallada, tanto para conocer la situación específica de cada Universidad, como para que sus responsables puedan incidir en los procesos que determinan la calidad de la Universidad.

Los protocolos y las guías del programa de evaluación han sido un instrumento dinamizador, capaz de estructurar el proceso de evaluación en cada Universidad, señalando alguna Universidad que sin dichos documentos, la etapa de diseño y elaboración de instrumentos de recogida de información habría retrasado considerablemente, cuando no impedido el proceso experimental de evaluación.

Los instrumentos del programa de evaluación

El programa combinó tres tipos de aproximaciones complementarias. Desde un punto de vista funcional se pretendía analizar separadamente tres ámbitos de actuación de la Universidad: la enseñanza, la investigación y la administración universitaria. En cada uno de estos ámbitos se organizaron tres niveles de evaluación. Y en cada uno de ellos se ensayaron distintas aproximaciones metodológicas.

Si se refuerzan los elementos globales, que integren la totalidad de los ámbitos de actuación universitaria, parece plenamente justificada la división funcional que se ha venido utilizando, aunque podría considerarse operativo distinguir un cuarto ámbito centrado exclusivamente en los procesos de toma de decisión.

En su conjunto, parece aconsejable mantener una estrategia de aproximaciones sucesivas pero integradas en un único proceso de evaluación.

En términos generales, la información requerida en los distintos protocolos ha resultado compleja de obtener y el tiempo que se ha dedicado a completarla ha dificultado a los comités de evaluación de las Universidades y al comité técnico de la Secretaría General profundizar en el proceso de evaluación, y completar los requerimientos del tercer nivel.

Evaluación de la enseñanza

El análisis de la metodología utilizada en el proceso de evaluación de la enseñanza permite extraer algunas conclusiones importantes que deben ser tenidas en cuenta a la hora de realizar la pro-

puesta de futura evaluación de la enseñanza. Algunas de las que hay que destacar especialmente son éstas:

La Unidad de evaluación debe ser la titulación. La experiencia que se ha completado demuestra la adecuación de esta unidad de análisis (la que se ha utilizado en los Niveles II y III). Por lo tanto, el llamado Nivel I no deberá mantenerse en el futuro de forma separada e, igualmente, los Niveles II y III podrían refundirse en uno sólo que considere globalmente la autoevaluación de cada titulación acompañada de un proceso externo.

Tras esta experiencia, se comprueba que resulta inadecuado tratar de evaluar la enseñanza de toda una Universidad dada la diversidad de situaciones de distintas titulaciones del sistema universitario.

En el Nivel II (y III) la metodología de la evaluación de la enseñanza que se ha utilizado se puede considerar positiva en conjunto, como reconocen los comités de evaluación de las propias Universidades. Parece pertinente, aunque simplificada, mantener la estructura esencial del protocolo que ha sido utilizado en este primer ensayo de evaluación.

Las Universidades han tenido dificultades para la implementación del protocolo por las deficiencias en la gestión de sus datos sobre el proceso educativo y por las excesivas dificultades que, en sí mismo, tenía el protocolo propuesto para su adecuado tratamiento. En algunos casos los datos solicitados eran demasiado detallados y poco significativos, por lo que han generado un esfuerzo importante para su obtención que no compensa para la información no esencial que proporcionan. Este hecho obligaría también a reformar el protocolo de modo que la información que se solicite para el proceso de evaluación de la enseñanza sea más reducida y simplificada.

Igualmente se considera pertinente un proceso externo que combine un análisis externo de la información del estudio realizado por cada Universidad, apoyado en expertos externos a la estructura central del proceso de evaluación con técnicas de información cualitativa, análogas a las ensayadas en el programa.

Evaluación de la investigación

La utilización de indicadores bibliométricos, a partir de las bases de datos internacionales, parece plenamente justificada en los campos de ciencias experimentales, de la salud, y en menor medida en los tecnológicos. Aunque parece necesario establecer sobre las propuestas del programa un consenso entre las Universidades, algunas de las cuales poseen una dilatada experiencia en estudios bibliométricos, sobre el tipo de indicadores a utilizar, su alcance y significación, así como las formas de elaboración de los mismos.

A fin de tomar en consideración las peculiaridades de cada Universidad, sería necesario determinar previamente cuáles de los cam-

pos científicos definidos están representados, con suficiente entidad, en las diferentes Universidades, siendo, por consiguiente, susceptibles de una evaluación de estas características.

En resumen, el programa ha constituido una experiencia de gran utilidad que, sometida a ciertas revisiones, puede proporcionar una información muy valiosa sobre la actividad investigadora del Sistema Universitario en áreas científicas de gran importancia. La principal virtud del proceso ensayado consiste en su relativa facilidad para ser extendido e implantado en poco tiempo a la totalidad del Sistema Universitario. Sus principales limitaciones vienen del hecho de su restricción temática, así como del elevado grado de agregación de sus unidades de análisis.

Evaluación de la administración universitaria

Parece necesario incorporar un cuarto ámbito a los tres actuales: *Enseñanza, Investigación y Administración Universitaria*, centrado en el análisis de los *Procesos de toma de decisión*.

Este criterio se fundamenta en el hecho de que el análisis de los procesos de toma de decisión implica tener en cuenta aspectos que exceden del ámbito de cualquiera de las tres áreas iniciales.

La metodología utilizada parece viable, aunque los protocolos deben ser objeto de revisión parcial.

El proceso de evaluación

El proceso de autoevaluación tal como se ha desarrollado parece metodológicamente adecuado para fomentar la reflexión y el compromiso de la comunidad universitaria con la mejora de la calidad.

En su conjunto, la metodología empleada en el programa permite iniciar un proceso sistemático de evaluación institucional orientado a mejorar la calidad de la Universidad.

En términos generales, el nivel de participación de los distintos agentes implicados en el programa experimental ha sido elevado.

Desde un punto de vista metodológico, la combinación de indicadores cuantitativos y opiniones de los implicados en cada área de evaluación puede constituir un punto de vista fructífero para la reflexión, la toma de decisiones y, en su caso, el cambio.

En la decisión final de la metodología, señala el comité de evaluación de la Universidad Autónoma de Madrid, deberá tomarse en cuenta la polarización de opiniones al respecto que se han cons-

tatado tanto en los informes de los comités de evaluación de las Universidades como en las entrevistas a responsables académicos: por un lado, existe la preferencia de un sistema de indicadores "objetivos", que permitan la comparación entre unidades evaluadas, esta posición aspira a un procedimiento de evaluación principalmente externo que minimice el coste. Y por otro lado, se ha constatado la preferencia de un sistema de evaluación interna, más cualitativo, que atienda a los procesos (frente a la superficialidad, parcialidad y dificultad en la interpretación de los indicadores cuantitativos), aunque se pierda en capacidad de comparación, lógica de evaluación interna que exige un alto grado de implicación en las unidades evaluadas.

El comité de evaluación de la Universidad del País Vasco, a partir de una valoración general muy positiva del programa y de su desarrollo, señala algunos aspectos críticos en la aplicación del programa, que en términos generales parecen ajustados a la realidad.

- Cierta contradicción entre la filosofía del programa y el desarrollo del mismo en el sentido de que un proceso de autoevaluación principalmente autorregulado puede haber derivado en un proceso excesivamente definido, e impulsado externamente.

- El programa se ha centrado excesivamente en la cumplimentación de los protocolos dando menor importancia a la reflexión y discusión en torno a los mismos.

- Falta de realismo en las previsiones de temporalización del programa.

- Escasa supervisión del trabajo realizado en cada Universidad por parte del comité técnico de la Secretaría General del Consejo.

- Objetivos temporalmente poco realistas.

La calidad de los datos

Uno de los principales problemas del programa experimental de evaluación ha sido la carencia o la inconsistencia de datos que disponen las Universidades evaluadas sobre "gestión educativa".

La carencia de esta información sobre el proceso educativo es un aspecto crítico de la Universidad española.

Es necesario establecer criterios generales para instaurar en las Universidades un sistema de gestión de la información educativa que sea homogéneo y que permita conocer a la Universidad el funcionamiento del proceso educativo.

Notas

* Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, en la actualidad Vicesecretario de Estudios del Consejo de Universidades. Profesor Asociado de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid. Coordinador del Programa Experimental de Evaluación de la Calidad del Sistema Universitario del Consejo de Universidades.

¹ El Comité Técnico estuvo compuesto por las siguientes personas: Presidente: Miguel Angel Quintanilla, Secretario General del Consejo de Universidades.

Coordinador: José María de Luxán, Vicesecretario de Estudios del Consejo de Universidades.

Vocales: Joëlle Bergere, Universidad Complutense; José Luis Díez, Consejo de Investigaciones Científicas; Nuria Garreta, Consejo de Universidades; Pedro García, Universidad Jaume I; José Ginés Mora, Universidad de Valencia Est. General; Sebastián Rodríguez, Universidad de Barcelona; Juan José Pérez, Ministerio de Educación y Ciencia.