

Misiones, funciones y tipos de Universidad: ¿Qué esperamos de nuestras universidades y cómo las evaluamos?

Jordi Molas Gallart

Presentación en las Jornadas sobre “El impacto económico y social de las universidades en su entorno”. Universidad Autónoma de Madrid, 22 Enero 2018

El análisis del impacto social y económico de la universidad no tiene porque estar ligado a su evaluación; sin embargo, mi presentación refleja mi sesgo personal y en concreto mi vinculación al ámbito de la evaluación, específicamente la evaluación de políticas públicas en el campo de la CTI.

Ya que la jornada analizará desde diferentes perspectivas el impacto de nuestras universidades; en principio se podría pensar que el tema de mi presentación tal y como se refleja en su título aborda una cuestión diferente: podemos tener un interés puramente teórico, analítico en el impacto de nuestras universidades. La evaluación es otra cosa.

Sin embargo, el estudio del impacto de las universidades (al igual que el del impacto de la investigación científica) ha recibido un enorme impulso en la última década, y la razón por la que esto ha sucedido no resulta de un interés teórico, sino una demanda pública y política que requiere constatar los resultados de las inversiones públicas, incluidas las inversiones en educación superior y en investigación científica. Ya no se entienden estas inversiones como “buenas” en sí mismas, o se da por supuesto que su resultado va a ser necesariamente positivo. Al contrario, se busca activamente mejorar la efectividad de las mismas e implícitamente se cuestiona que sus resultados sean siempre positivos o que justifiquen el nivel de inversión realizado. Se requiere por tanto que su impacto sea evaluado.

Es en las actividades de evaluación (sean formales o informales) adonde radica el uso más relevante de los análisis de impacto y de los indicadores relacionados con los mismos. El estudio del impacto de las universidades y la evaluación de las mismas van de la mano.

Creo justificado por tanto prestar atención al análisis de impacto desde la perspectiva de la evaluación. Desde esta perspectiva, un punto que se indica en prácticamente todas las actividades de formación y libros de introducción a la evaluación es la necesidad de esbozar, antes de realizar el trabajo empírico

de una evaluación, los objetivos de la política, o del ente, que se evalúa, y los procesos a través de los cuales se espera conseguir estos objetivos. A ello, en la jerga de la evaluación se le llama por diferentes nombres dependiendo, en gran parte, de la aproximación metodológica seleccionada. Se usan términos como “teoría programa”, “teoría de cambio”; “marco lógico”, para referirse a diferentes versiones de esta misma idea. ***¿Qué esperamos conseguir a través de las actividades de la organización o de la intervención pública evaluada, y a través de qué procesos se espera llegar a estos objetivos?***

Por tanto, al evaluador se le enseña a pensar en primer lugar en los objetivos de aquello que evalúa.

En segundo lugar, otro aspecto a menudo olvidado, pero igualmente importante es el objetivo de la evaluación. ¿Para qué se evalúa? No es lo mismo realizar un estudio de evaluación para informar un proceso de asignación de recursos, que para mejorar la gestión de los recursos que una organización o un programa tiene asignados. Los objetivos influyen sobre la respuesta de los evaluados ante el proceso de evaluación, y por tanto deberían afectar la metodología de evaluación.

“¿Cómo evaluamos?” depende pues de la respuesta a estas dos preguntas: qué esperamos de la política u organización evaluada, y para qué se va a usar esta evaluación.

Sí aplicamos estas preguntas al tema que nos ocupa (la estimación del “impacto” de las universidades) nos encontramos con un panorama complejo.

En primer lugar, lo que esperamos de la universidad está lejos de ser evidente. La universidad es una institución centenaria que mantiene tradiciones, denominaciones y prácticas que nos remiten al pasado. Pero evidentemente la universidad ha sufrido transformaciones muy profundas ligadas a la transformación tecnológica, económica y social del contexto en el que se insiere.

Las universidades surgen como instituciones puramente docentes. Emergen antes de la revolución científica, cuando, por ejemplo, el concepto de innovación se revestía de connotaciones negativas como muestra, por ejemplo, el trabajo de Benoit Godin. En este contexto la universidad jugaba un papel puramente de transmisor de conocimiento. Una de las tareas principales del docente (antes de la introducción de la imprenta) era el leer textos a los estudiantes, como lo refleja aún la terminología inglesa para referirse a los

docentes (lecturers, readers). Esta es la primera “misión” de la universidad: la transmisión de conocimiento.

Lo que se ha dado en llamar la “revolución científica” viene asociada a una transformación profunda del “sistema socio-técnico”. El cambio constante se erige en una característica de la sociedad, y la innovación se convierte en un valor positivo, un objetivo de individuos, grupos, empresas y sociedades. Estos procesos de innovación se basan frecuentemente en los resultados de la investigación científica. La generación de nuevo conocimiento se convierte en un objetivo central de la sociedad y la Universidad lo adopta como propio. La generación de nuevo conocimiento a través de la investigación científica se convierte en la “segunda misión” de la Universidad.

La generación constante de nuevo conocimiento y su aplicación son el fundamento sobre el que se construye el sistema socio-técnico actual, de una forma tan ubicua que el ser excluido, por cualquier razón (geográfica, económica, social,...) de estos procesos de generación y aplicación de nuevo conocimiento se convierte en fuente de marginación económica y social. En esta “sociedad del conocimiento”, la universidad no es responsable sólo de transferir y generar conocimiento, sino que debe vincularlo a las necesidades sociales y hacer partícipe de sus actividades a la sociedad en su conjunto. Esta misión de vinculación con la sociedad conforma la “tercera misión” (la cual a menudo se asocia con la transferencia de tecnología o conocimiento, pero no se limita sólo a esta).

Nos encontramos por tanto ante tres “misiones” distintas, y ello es relevante para la forma en la que nos planteamos el estudio del impacto de las universidades. En primer lugar, debemos observar que la universidad genera impacto social y económico a través del desempeño de cada una de estas misiones (y no solamente de la tercera misión). En segundo lugar, al plantearnos lo que esperamos de nuestras universidades, debemos considerar el balance entre estas tres misiones.

Existe un debate sobre hasta qué punto son estas misiones complementarias, si se apoyan mutuamente o si son competitivas. No es una pregunta fácil de responder: la evidencia es ambivalente, en parte porque el desempeño de dos misiones puede reforzarse mutuamente hasta cierto punto, y entrar en competencia pasado un punto de esfuerzo en una de las misiones. Estudios han demostrado, por ejemplo, que la producción científica está positivamente relacionada con el desarrollo de actividades de vinculación (consultoría,

transferencia de conocimiento,...) hasta a un cierto nivel de esfuerzo en estas últimas, pasado el cual, la relación entre ambas actividades se convierte en negativa.

Definir lo qué queremos de nuestras universidades es por tanto una tarea muy compleja. Esta complejidad se acentúa porque las misiones pueden interpretarse de manera diferente. La tercera misión, por ejemplo, puede entenderse en términos eminentemente comerciales, buscando la generación de recursos económicos a través de las capacidades y actividades de la universidad. Pero puede entenderse también como la contribución de la universidad a objetivos sociales a través, por ejemplo, de actividades de extensión. Estas interpretaciones diferentes pueden incluso entrar en conflicto.

La forma en la que se interpreten estas misiones, el énfasis que se les dé, y la forma en las que se combinen dan lugar a diferentes modelos de universidad. El modelo de universidad define lo que queremos de la universidad. En las discusiones, tanto académicas como políticas escuchamos a menudo referencias al “modelo” de universidad. Se lamenta por ejemplo la sustitución de un modelo de universidad basado en la “educación liberal” por uno que gira entorno a la comercialización de sus actividades.

La realidad es más compleja, y las posibles formas de definir y combinar diferentes tipos de universidad son múltiples.

Además, la cuestión (lo que queremos de la universidad) se plantea a diferentes niveles. El problema es diferente cuando surge en relación a una universidad específica que cuando se plantea en relación a un sistema universitario de un país o región. En este último caso nos encontramos con una pregunta adicional: ¿qué combinación de tipos de universidades queremos? La respuesta puede ir desde un sistema “unitario” en que todas las universidades responden a un mismo modelo, siguen los mismos sistemas de incentivos y se regulan de la misma forma, a un sistema en que cada universidad encuentre su propia definición de forma totalmente autónoma y donde no se imponen tipologías formales o informales de universidad.

Estas cuestiones son relevantes para la forma en qué analizamos el impacto de la universidad.

En primer lugar, la estructura de un sistema universitario afecta los métodos y aproximaciones a la evaluación; por ejemplo, en un sistema diverso la

comparación entre universidades (benchmarking) es más complejo que si perseguimos un modelo único de universidad. En segundo lugar, los modelos y técnicas de evaluación no son neutros. Por ejemplo, “perseguir” un indicador, o un ranking basado en un número limitado de medidas orienta a todos los participantes hacia un modelo específico de universidad definido implícitamente por los indicadores usados. Ello puede no ser un problema si queremos avanzar hacia un “sistema unitario”, pero sí lo es si aspiramos a un sistema diverso.

En resumen, lo que esperamos de las universidades puede describirse en términos de sus misiones, y nuestra aproximación a la evaluación del impacto de las universidades depende de cómo entendemos estas misiones y el equilibrio entre ellas

La segunda pregunta que nos plateábamos era ¿Por qué evaluamos? El hecho de que esta pregunta, hoy en día, parezca banal y raramente se plantee, refleja una realidad y genera un problema.

La realidad es que los procesos de evaluación se han convertido en una actividad prácticamente rutinaria. Actualmente la universidad puede considerarse como una institución inmersa en lo que el investigador danés Peter Dahler-Larsen ha llamado “la sociedad de la evaluación”:

“Vivimos en una sociedad donde la evaluación, la acreditación, las auditorías, el benchmarking, la gestión del desempeño, el control de calidad y otras prácticas de documentación producen “datascares” (paisajes de datos) que se configuran como dimensión importante de la vida social...La función de estos “datascares” no se limita sólo a sus aspectos descriptivos, sino que ayudan a definir o constituir aquello que dicen medir”

Esta última parte es muy importante y volveremos a ella más tarde. De momento limitémonos a las cuestiones prácticas. La universidad, como organización en su conjunto, y sus componentes (departamentos, institutos, individuos,...) son constantemente evaluados:

- A través de iniciativas formales de evaluación
 - Muchas universidades han impuesto procesos de evaluación estandarizados de su personal académico, y de sus departamentos e institutos de investigación

- Algunos gobiernos instauran procesos de evaluación de las universidades (directamente ligados a sistemas de asignación de recursos) ...como el REF y el TEF británicos
- A través de análisis independientes que seguidamente se usan como criterios de evaluación. Por ejemplo, los “rankings” realizadas por organizaciones independientes que luego
 - las universidades usan en su material publicitario
 - los futuros estudiantes o sus padres usan para evaluar, comparar las diferentes ofertas que se les plantean para realizar sus estudios
 - más formalmente, se utilizan como criterios para optar a programas de financiación (estar por encima de una cierta posición en el ranking de Shanghái es condición necesaria para presentar propuestas a ciertos programas de apoyo a la investigación y la transferencia de conocimiento, por ejemplo, en Colombia).

Pero esta nueva realidad (la omnipresencia de la evaluación) presenta un problema: a menudo no nos planteamos porqué evaluamos.

El mismo Peter Dahler Larsen, en su libro “La sociedad de la evaluación” se pregunta cómo es que la evaluación se ha extendido tanto: si sólo tenemos indicadores imprecisos o inválidos a nuestro alcance, ¿cómo podemos estar tan seguros que es mejor evaluar que no evaluar?” Además, la evaluación se plantea a menudo como una forma que tienen las organizaciones para responder y adaptarse a su entorno cambiante, pero las organizaciones, y “especialmente las burocráticas” cambian sólo muy lentamente. Esto lo conocemos bien en España. Entonces ¿para qué sirve la evaluación?

Una posible respuesta es que las funciones de la evaluación van más allá del apoyo a procesos de adaptación a necesidades cambiantes y contextos inestables.

Podemos diferenciar varias funciones de la evaluación. Por ejemplo,

- podemos usar evaluaciones para **justificar** una actividad (o el gasto público que ha financiado esta actividad)
- evaluamos antes de tomar decisiones sobre la asignación de recursos (tanto a nivel organizacional cuando por ejemplo una universidad decide los criterios y procesos para asignar carga docente a sus

profesores, cómo cuando de forma totalmente informal un estudiante decide matricularse en una universidad (guiado por su situación en un ranking)

- la evaluación puede ser una herramienta para mejorar la implementación, por ejemplo, de un programa de actividades
- finalmente, a veces la función de la evaluación es meramente auditora: comprobar que los recursos se han gastado de la forma en que debían gastarse (mucho evaluación en España es de este tipo).

La función de la evaluación determina las metodologías que pueden emplearse en la ejecución de la misma. Por ejemplo, las estimaciones del impacto de las actividades económicas que genera una universidad pueden servir para ayudar a justificar la inversión pública, pero aportan poca información que permita mejorar las políticas de transferencia de conocimiento o de vinculación social.

Además, es importante recordar que estas funciones no son siempre compatibles. Por ejemplo, la relación entre evaluado y evaluador será diferente si el objetivo es la auditoría, la asignación de recursos, o la mejora de las actividades del evaluado. Por tanto, las técnicas de evaluación, e incluso el tipo de observaciones seleccionado, deben ser también diferentes.

Así pues, en resumen, el tipo de evaluación a realizar y las metodologías a emplear deberían depender del perfil de la universidad en términos de los objetivos que nos planteamos para ella y de la función de la evaluación. ¿Qué esperamos de la universidad y para qué evaluamos?

Esta es una reflexión que sugiero deberíamos hacer a menudo; y que es de hecho infrecuente. Deberíamos reflexionar sobre los contextos en los que se pueden usar las diferentes aproximaciones a la estimación de impacto y los indicadores asociadas con las mismas. Es por ejemplo diferente usar la información que se recoge de un análisis de impacto como un elemento más de debate en un proceso de toma de decisiones sobre las actividades de una “oficina de transferencia de resultados de la investigación” (abriendo el debate para un objetivo de mejora), que usar los mismos datos como parte de una fórmula para asignar recursos a un instituto de investigación (para cerrar el debate para una función de distribución de recursos). Estos usos diferentes requieren diferentes métodos de evaluación.

Esta reflexión es importante, porque es necesaria para afrontar uno de los principales problemas que genera el uso en evaluación de datos e indicadores

y que ya hemos mencionado anteriormente: los datos e indicadores que generamos contribuyen a definir la realidad que dicen reflejar. Por ejemplo, cuando se usa un indicador como guía (o determinante) de la distribución de recursos, este indicador se convierte en el objetivo que las organizaciones o individuos evaluados persiguen. Esta situación genera un “desplazamiento de objetivos” porque el indicador difiere a menudo del objetivo que queremos alcanzar. La situación que se puede generar de este modo es paradójica: en lugar de analizar y evaluar aquello que esperamos de las universidades, podemos acabar de hecho esperando aquello que evaluamos. Que las universidades generen spin-offs, o patentes o licencias se convierte en objetivo por el mero hecho de ser estos indicadores fácilmente observables y medibles.

Y probablemente cuando más nos acostumbremos a usar un repertorio limitado de medidas e indicadores más perderemos de vista la pregunta principal que me planteo en esta presentación: ¿Qué esperamos de nuestras universidades? La conveniencia de concentrarnos en los indicadores y su análisis, evitando los debates cruciales a los que nos debemos enfrentar puede hacer de estos mismos indicadores y análisis lo que Rémi Barré ha llamado “instrumentos agnotológicos”: una forma de perseguir activamente la ignorancia sobre aquello que realmente importa.

Para evitar esta situación, que se puede argumentar es frecuente en el ámbito de la política científica y universitaria, es necesario debatir y contrastar críticamente los análisis que realizamos y la interpretación de los resultados que obtenemos. Esto es precisamente lo que se va a hacer en esta jornada, y de aquí su importancia que he querido subrayar a través de mi presentación.