

El Estado Evaluativo y la educación superior ¿Racionalidad ante qué?

GUSTAVO ROSALES ESTRADA*

Evaluating terms and education. Lucidity towards what?

Abstract. *This paper analyzes the origin of the evaluative state in Latin America and Europe:*

circumstances, realities, resistances and advances around this new discourse in Latin America.

The questions related with the academic evaluation process, have been turned into the discussion point in terms of higher international education.

The need of a complete redefinition in the relationship between the State and the higher educational systems has been established.

Two principal characteristics have been identified:

a) The genesis to the "Evaluative State" on the side of public administration,

b) The genesis to a "competitive ethic", as a principal development force, on the side of higher education systems.

The academic terms that are favorable have three main characteristics:

1. They are "a posteriori" evaluations,

2. They study the results rather than the process, and

3. Their principal objective is to conduce the system development according to social national priorities.

La evaluación académica, como objeto de estudio, es una tendencia que se asemeja al surgimiento de una nueva ética social dentro del ámbito de la educación superior y que gira en torno a los conceptos de calidad, eficiencia y desempeño.

Subjetivamente se establece una completa redefinición de las relaciones entre los gobiernos y el Estado, y de los propios sistemas de educación superior.

Se identifican dos rasgos fundamentales que caracterizarán esas relaciones: del lado del sector público,

lo que llama el surgimiento del Estado Evaluativo; del lado del sistema y las instituciones de educación superior, la aparición de una ética competitiva como principal fuerza para su desarrollo (Neave, 1989: 9).

Tres son los rasgos de las modalidades de la evaluación académica favorecidas:

a) Se trata de evaluaciones ejercidas *a posteriori*.

b) Se ocupan más de los productos que de los procesos.

c) Su finalidad es contribuir a conducir o guiar el desarrollo del sistema en función de prioridades nacionales.

¿Qué significado puede atribuirse entonces, en el contexto de la educación superior, a la noción de un Estado Evaluativo?

La aparición del Estado Evaluativo ha podido entenderse en varios países como una alternativa a la regulación burocrática detallada, ejercida mediante comandos administrativos. Al desplazar los controles hacia la calidad de los productos, automáticamente se crearía la posibilidad de ofrecer a las instituciones una mayor autonomía en la definición, organización y desempeño de sus actividades. Este último rasgo puede a su vez combinarse o no, con una mayor descentralización en el gobierno del sistema.

Por otra parte, el surgimiento del Estado Evaluativo también puede ser entendido como un incremento de la presión ejercida sobre las instituciones para ajustar sus actividades a metas o prioridades nacionales.

La aparición del Estado Evaluativo representa una completa redistribución y racionalización de funciones entre el centro y las instituciones, de modo tal que el centro mantiene el control estratégico sobre el

* Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Odontología. Universidad Autónoma del Estado de México. Paseo Colón No. 513. Col. Moderna, Toluca, México. C. P. 50180. Tel: 17 34 48 y 19 43 24.

sistema a través de un número menor –pero más precisos– de instrumentos de política, en tanto que las instituciones aumentan su autonomía de rango medio quedando libres para actuar frente a las demandas y presiones del mercado.

La instrumentación del Estado Evaluativo es, por lo mismo, un tópico de mayor importancia.

¿Qué estructuras, en efecto, materializan la nueva concepción de relaciones entre el Estado y el sistema de educación superior?

Existe una diversidad de estructuras (con sus procedimientos e instrumentos) que han ido creándose en Europa Occidental durante la última década para hacer frente a estas nuevas relaciones: por un lado, se ha fortalecido la tendencia a contar con un organismo intermedio y especializado entre el gobierno (y los demás organismos centralizados del Estado) y las instituciones que realizan las tareas principales de la evaluación.

Tal es el caso del Comité Nacional de Evaluación de Francia, que reporta de manera directa al presidente de la república (Staropoli, 1987: 22); o del Consejo de Universidades de España, que interviene principalmente en el área de la evaluación curricular y en la asignación de puestos académicos en el contexto nacional (Pedro, 1988: 34). En el caso de Holanda, se han extendido las funciones de supervisión a las universidades, incrementándose su independencia respecto al Ministerio de Educación (Maasen, 1987: 45).

En Inglaterra se ha reforzado el rol evaluativo del *University Grants Committee* –organismo que ha servido de ejemplo a muchos otros–, ahora renombrado como *University Funding Committee* (Walford, 1988: 37-38).

Suecia se encuentra en la búsqueda de combinar elementos de autoevaluación institucional con procedimientos de evaluación externa. Respecto a los primeros interviene principalmente el *Swedish National Board of Universities and Colleges* y, respecto a los elementos externos, participan en el *National Audit Bureau* la Agencia para el Desarrollo Administrativo, autoridades sectoriales, los consejos de investigación y, en menor medida, los sindicatos y las asociaciones empresariales (Bauer, 1988: 15).

Israel, considerado un país exitoso en el desarrollo de sus capacidades internas de educación y ciencia, estableció en 1977 el *Planning and Grants Committee* (órgano independiente entre el gobierno y las instituciones nacionales, por un lado, y los establecimientos de educación superior, por otro), con atribuciones en todas las materias relacionadas con la

asignación de recursos para estos últimos (Yaacov, 1987: 42).

Debe definirse en cada caso, el uso de indicadores cuantitativos y la asignación que deba atribuirse a éstos en el conjunto de las actividades de evaluación y autoevaluativas (Kells, 1990: 53).

La evaluación académica es un hecho relativamente nuevo, pero bien asentado en la mayoría de los países desarrollados, que está experimentando transformaciones importantes en sus bases éticas, organizativas y técnicas, bajo la presión de un nuevo espíritu competitivo, de un cambio en el rol de los Estados en relación con los sistemas de educación superior y de la reducción de los recursos que un Estado cada vez menos benefactor otorga.

El surgimiento del Estado Evaluativo puede interpretarse como el principal efecto de ese reacomodo de las relaciones entre los gobiernos y las instituciones de educación superior.

En todas partes parece implicar un deseo de racionalizar esas relaciones en términos de un control a distancia de las instituciones, librando a éstas de regulaciones burocráticas minuciosas y exponiéndolas, por el contrario, a una mayor incidencia de los mercados.

El surgimiento del Estado Evaluativo implica un reconocimiento de que la educación superior no puede ya ser dirigida desde un centro único, mediante medidas administrativas, sino que debe coordinarse también –en la medida que son variables en cada contexto nacional– por mecanismos de coordinación tipo mercado.

Lo anterior puede interpretarse como una redefinición del clásico triángulo de relaciones de coordinación que ha precedido al desarrollo de los modernos sistemas académicos (Burton, 1983: 27).

En efecto, la introducción de procedimientos sistemáticos de evaluación, a nivel de los sistemas nacionales, implica una redistribución de las relaciones de poder entre la autoridad del Estado, aquella investida en las élites académicas (y sus instituciones) y aquella ejercida por los mercados pertinentes (y sus agentes).

Sin embargo esa redistribución no opera, necesariamente, en favor de ninguno de los tres componentes del “triángulo de coordinación”. Si bien implica una mayor presencia de los mecanismos coordinadores del mercado, también genera una forma más eficiente de intervención del Estado y puede significar un mayor poder para las élites académicas, que habitualmente serán las encargadas de ejercer las funciones evaluativas sustantivas o de contenido, a través de los procedimientos de revisión por pares.

En América Latina, las cuestiones relativas a la evaluación académica no han llegado aún a cristalizarse en prácticas efectivas –ni en estructuras organizativas– ni siquiera en un discurso coherente que promueva esa nueva ética social.

Conviene preguntarse si acaso se trata solamente de una nueva moda imitativa, o si estamos en el principio de un cambio en las orientaciones del desarrollo de nuestros sistemas de educación superior, de sus relaciones con los Estados nacionales y del propio discurso prevaleciente en el campo.

Completado el primer ciclo de la expansión de la matrícula de enseñanza superior –que tuvo lugar entre 1950 y 1985, periodo durante el cual el número de estudiantes en América Latina aumentó de 250 mil a cerca de 6 millones, y que fue acompañado por una intensa diferenciación (horizontal y vertical) de la base institucional de la educación superior– los países latinoamericanos confrontan ahora un conjunto de nuevos problemas y desafíos (Brunner, 1990a: 37).

El discurso prevaleciente durante los años sesenta, y a veces hasta fines de la década de los setenta, aquél que postulaba la necesidad de ampliar y democratizar el acceso a las instituciones, incrementar los recursos para sostener las dinámicas expansivas del sistema y elevar el perfil crítico –nacional y popular– de las instituciones, ha quedado superado por las nuevas realidades y circunstancias en que se desenvuelve la masificada y diversificada educación superior en el continente.

Tales realidades y circunstancias operan como claves para entender el nuevo discurso sobre la educación superior y pueden resumirse en tres puntos:

a) Restricciones fiscales dentro de un nuevo contexto de Estados que se hallan empeñados en lograr y mantener los equilibrios macroeconómicos fundamentales, y en abrir las economías nacionales a la competencia exterior.

b) Políticas sociales focalizadas hacia los sectores más pobres, con énfasis en el desarrollo de los servicios básicos de salud, educación, vivienda e infraestructura local.

c) Retracción del estado benefactor-corporativo-populista, para dar paso a una operación menos burocrática de los mercados e incentivar a los “privados” –en todos los ámbitos– a asumir mayores responsabilidades en la producción y comercialización de bienes y servicios y en la gestión de la economía y la cultura.

A estas condiciones se agregan otras, propias del campo de la educación superior, que contribuyen a moldear el contexto dentro del cual surge el nuevo discurso:

1. Existencia de sistemas nacionales de educación superior altamente diversificados en cuanto a su base institucional, con numerosos establecimientos de variado tipo.

2. Pérdida de vigencia de los vínculos tradicionales entre el Estado y el sistema, los que antiguamente operaron a través de un reducido número de universidades públicas.

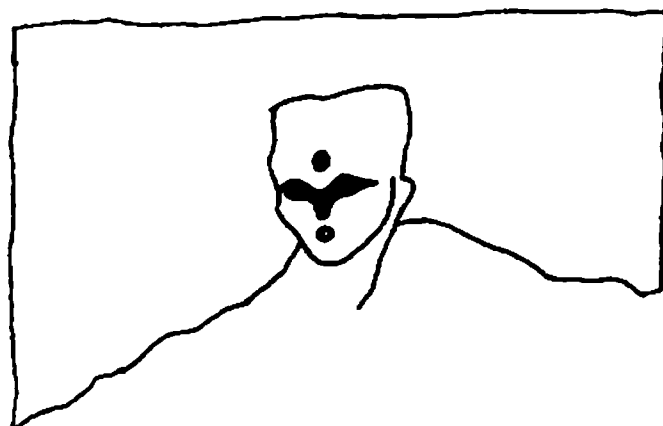
3. Aparición de un nuevo y dinámico sector privado dentro de la educación superior que en varios países llega a absorber la mitad o más de la matrícula total (Levy, 1986).

4. Caída neta de los recursos fiscales transferidos a la educación superior por el Estado.

En las nuevas condiciones descritas –de masividad de los sistemas, diferenciación de su base institucional y de severas restricciones del gasto fiscal– las preocupaciones tradicionales del sector se han desplazado también, dando lugar a una nueva “percepción de crisis” (Brunner, 1990b) y a la articulación, en respuesta a ella, de un nuevo discurso.

Al centro de dicho discurso se encuentra la preocupación por la trilogía calidad, eficiencia y equidad: “Permanecer en una actitud conformista e inercial significa quedarse atrás, entrar en franco deterioro. En consecuencia, los patrones para evaluar la educación superior deben modificarse. En la actualidad se pide a la universidad mayor calidad científica, ética social y política... de suerte que los objetivos que se le tracen, la administración de sus recursos, sus actuaciones, pero sobre todo sus productos... sean socialmente productivos y eficientes. Ello no significa que sean rentables para las instituciones, sino, ante todo, que guarden armonía con los grandes objetivos nacionales” (Palacios, 1990: 11).

El nuevo discurso sobre la educación superior latinoamericana está centrado, efectivamente, en las instituciones, en sus productos y en las políticas que deberían adoptarse para abordar los problemas de calidad, equidad y eficiencia.



Hasta entrados los años setenta, el discurso regional referido a la educación superior estuvo centrado en las relaciones entre las instituciones y la sociedad (la aproximación "histórico-estructural"), en los procesos políticos internos y en las demandas de los actores (internos y externos) por producir reformas en las bases de sustentación del sistema educativo superior.

De acuerdo con Simón Schwartzman (1989), la cuestión de la calidad académica surge como una preocupación relativamente nueva en la educación superior en América Latina.

Por contraste, sostiene que en el pasado las universidades latinoamericanas solían ser evaluadas por estudiantes, profesores y gobiernos en términos de su democratización "hacia dentro" y "hacia fuera", de la politización de sus alumnos y profesores, del prestigio social de sus egresados y de la calidad de los empleos que éstos conseguían en el mercado de trabajo.

Las preocupaciones recientes respecto a la calidad de la educación superior reconocen otras fuentes de motivación cuyo análisis se centra en los actores:

a) Las profesiones tradicionales

Médicos, abogados e ingenieros, que constituyen la base del modelo clásico de la universidad formativa de las "grandes profesiones" en América Latina, reaccionan frente a lo que perciben como un deterioro generalizado de la enseñanza universitaria producto de la rápida masificación, los bajos niveles de escolarización de los ingresantes, el descrédito de las prácticas pedagógicas convencionales y la "inflación" de los certificados educacionales.

b) Los estudiantes y sus familias

Su percepción es considerar que la educación superior ya no proporciona a los jóvenes las mismas garantías de empleo y prestigio que antaño. En las esferas sociales altas, dicha reacción se ve agudizada frente a la incapacidad de que acusan a las viejas universidades públicas para formar las élites, tarea que empieza a ser encomendada a unas pocas universidades privadas. Por el contrario, los nuevos sectores sociales emergentes, a medida que acceden a la educación superior, satisfacen parcialmente sus anhelos de movilidad intergeneracional, pero sus hijos experimentan la frustración de no encontrar muchas veces cabida en el mercado de trabajo, debido al bajo nivel atribuido a sus títulos o a la intensa competencia entre los numerosos diplomados que egresan de las instituciones.

c) Académicos y científicos

Para ellos, la mala calidad de la educación superior se manifiesta en la escasa difusión de las posiciones académicas ligadas a la investigación, en la proliferación de centros universitarios puramente docentes, en la falta de condiciones y estímulos adecuados para desarrollar su trabajo y en la existencia de sólo un escaso número de programas de posgrado de buen nivel, donde desearían ejercer la enseñanza.

d) Los nuevos maestros de tercer nivel

La masificación y diferenciación de la educación superior ha hecho surgir una nueva semiprofesión académica, poblada por docentes que trabajan a tiempo parcial en varias instituciones de diverso nivel, y que reciben un tratamiento y gozan de un estado por completo distinto al de los antiguos catedráticos de las viejas profesiones y al de los académicos modernos que se desempeñan simultáneamente en la investigación y en la enseñanza.

Para el mayoritario sector de los maestros de tercer nivel, los problemas de calidad de la educación están estrechamente ligados a su propio e inestable estatuto, a las bajas remuneraciones que perciben, al escaso apoyo que encuentran y a las condiciones de deterioro en que frecuentemente deben actuar.

e) Agentes externos

Las expectativas exógenas respecto a la calidad de los productos de la educación superior no han sido ni demasiado variadas ni han tenido suficiente intensidad en la región. En los últimos años, las empresas han empezado a manifestar su descontento con la formación de profesionales y técnicos que deben contratar; los usuarios de servicios profesionales empiezan poco a poco a manifestarse cuando ven frustradas sus expectativas de recibir un servicio de calidad, y los medios de comunicación se preocupan ahora, aunque sólo sea incipientemente, por la calidad y pertinencia de las actividades que desarrollan las instituciones.

f) Los gobiernos

Estos carecen, en la mayoría de los casos, de políticas de desarrollo de mediano y largo plazos dentro del sector, limitándose a transferir de manera benévola recursos fiscales y a responder a las contingencias y presiones más inmediatas. Desde los años sesenta, los gobiernos vienen tomando parte activa en la empresa de conformar y desarrollar los respecti-

vos sistemas nacionales de ciencia y tecnología y, a partir de los ochenta, algunos han empezado a preocuparse seriamente por la eficiencia del gasto que realizan en la educación superior, por la proliferación de instituciones privadas libres de todo control y por la completa ausencia de regulaciones públicas que pudieran garantizar la solidez y, en algunos casos, la calidad del sistema.

La heterogeneidad de las preocupaciones reseñadas, no ha permitido hasta ahora un discurso relativamente coherente sobre la "crisis" de los sistemas nacionales de educación superior y sobre la forma de abordar los problemas de calidad, eficiencia y desempeño, equidad y solidez de los mismos.

Por lo mismo, una noción de Estado Evaluativo, como ha surgido en Europa Occidental, no ha podido formularse en América Latina.

En cambio, en pocos países y dentro de ciertos círculos ha ido desarrollándose la conciencia de que la evaluación académica resulta necesaria si se desea enfrentar la crisis de la educación superior.

Pero la coalición de los que favorecen la introducción de este tipo de prácticas es todavía débil y las resistencias que enfrentan son grandes. En efecto, dicha coalición está compuesta apenas por unos pocos núcleos activos de académicos modernos, por un número todavía restringido de autoridades institucionales, por círculos tecnoburocráticos de gobiernos que se autodefinen como "modernizadores", y por una delgada capa de "especialistas de campo", trátase de estudiosos de los sistemas de educación superior, consultores en tales materias o personas vinculadas al movimiento internacional de ideas en torno al tópico.

En cambio, las resistencias que dicha coalición debe enfrentar para poder pasar del discurso a la acción son mayores. Un amplio sector de las instituciones rechaza las prácticas de la evaluación casi instintivamente en defensa de sus actuales niveles de ineficiencia y baja calidad, recubriendo tal defensa bajo el manto ideológico de la autonomía.

Sectores privados y neoliberales, por su lado, suelen esgrimir argumentos ideológicos contra la evaluación, temiendo que tras ella pudieran ampliarse los poderes de control del Estado. Dentro de éste, la mayoría de los funcionarios interesados en los asuntos de la enseñanza superior ven con indiferencia los intentos de la coalición proevaluación, e incluso pueden llegar a sentirse amenazados con una innovación —que escaparía a su radio de control al establecerse en instancias separadas de regulación e intervención— alejada del control tradicional del poder ministerial.

Lo anterior no descarta, sin embargo, que pudieran producirse avances en la dirección buscada, aunque fueran limitados a un sector de actividades (preferentemente la investigación) o a un sólo nivel de la enseñanza (los programas de posgrado, por ejemplo).

De hecho, se ha progresado ya un cierto trecho en el caso de la investigación, mediante la introducción de prácticas de evaluación por pares, ya bien para la distribución de recursos mediante competencia de proyectos e investigadores o para efectos de desarrollar un sistema nacional de investigadores. ♦

BIBLIOGRAFÍA

- Bauer, M. (1988). "Evaluation in swedish higher education. recent trends and the outlines of a model", in *European Journal of Education*. Vol. 23, Núms. 1 y 2.
- Brunner, J.
- ____ (1990a). *Educación superior en América Latina: Cambios y desafíos*. FCE. Chile.
- ____ (1990b). "Universidad, sociedad y estado en los noventa", en *Nueva Sociedad*, Núm. 107. Caracas.
- Burton, C. (1983). *The higher education system. Academic organization in cross national perspective*. University of California Press, Cap. 5. EUA.
- Kells, R. (1990). *The development of performance indicators for higher education. A compendium for eleven countries*. OECD, París.
- Levy, D. (1986). *Higher education and the state in Latin America. Private challenges to public dominance*. The University of Chicago Press. EUA.
- Maasen, M. (1987). "Control in dutch higher education: Internal versus external evaluation", in *European Journal of Education*. Vol. 22, Núm. 2.
- Neave, G. (1988). "On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in western Europe, 1986-1988", in *European Journal of Education*, Vol. 3, Núms. 1 y 2.
- Palacios, M. (1990). *Calidad, eficiencia y equidad en la educación superior colombiana*. Tomo I, ICFES. Bogotá.
- Pedró, F. (1988). "Higher education in Spain: Setting the conditions for an evaluative state", in *European Journal of Education*. Vol. 23, Núms. 1 y 2.
- Schwartzman, S. (1989). *La calidad de la educación superior en América Latina*. Tomo I. ICFES.
- Staropoli, A. (1987). "The Comité National d'Evaluation: Preliminary results of a french experiment", in *European Journal of Education*. Vol. 22, Núm. 2.
- Walford, G. (1988). "The privatisation of british higher education", in *European Journal of Education*. Vol. 23, Núms. 1 y 2.
- Yaacov, I. (1987). "Quality and control in higher education in Israel", in *European Journal of Education*. Vol. 22, Núm. 2.