



www.adunca.com.ar

Evaluación institucional y calidad académica: resistencia y construcción

Hélgio Trindade

Rector

Universidad Federal de Río Grande del Sur, Brasil.

Tel. Fax: (5551) 2272295.

INTRODUCCION

El documento preliminar de la Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y en El Caribe reconoce que «los sistemas e instituciones de Educación Superior de los países de América Latina y el Caribe, están enfrentando serios problemas que afectan la calidad, la pertinencia y la equidad de sus contribuciones a las sociedades que las sustentan» y considera que «muchos de esos problemas se originaron como consecuencia de los cambios políticos, económicos y sociales vinculados con los procesos de ajuste estructural actualmente vigentes en la mayoría de los países de la región».

El gran desafío de las instituciones de enseñanza superior de la región es el de cómo enfrentar esa compleja problemática y de cómo responder constructivamente a la nueva etapa de su desarrollo, sin ceder a las nuevas presiones exógenas impuestas por la nueva coyuntura internacional de la «globalización» y sin caer en la inmovilidad conservadora de resistirse a todo cambio en los patrones tradicionales de la universidad latinoamericana y caribeña. La búsqueda de nuevas estrategias para la construcción de bases innovadoras en las universidades de la región, preservando su vocación pública al servicio de sus respectivas sociedades en los niveles regional, nacional e internacional supone una actitud creativa diferente ante los nuevos dilemas, buscando una mejoría en la calidad, en la pertinencia y en la equidad.

En este contexto, el presente documento está destinado a ofrecer algunas reflexiones sustantivas sobre el tema propuesto y presentar algunos ejemplos de cómo éste está siendo enfrentado en la región, especialmente, a través de la experiencia brasileña reciente(1), con el objetivo de sugerir algunas propuestas capaces de orientar la discusión de la problemática: «Calidad de la educación superior». Este documento se ubica, pues, dentro del objetivo general de «contribuir a mejorar la pertinencia y la calidad de sus funciones de docencia, investigación y extensión, ofreciendo igualdad de oportunidades a todas las personas a través de una educación permanente y sin fronteras, donde el mérito sea el criterio básico para el acceso, en el marco de una nueva concepción de la cooperación regional e internacional».

CALIDAD, PERTINENCIA Y EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

La cuestión de la calidad no puede ser analizada en forma dissociada de la pertinencia de la educación superior, toda vez que la calidad no es un atributo abstracto que se traduce



www.adunca.com.ar

en determinada propiedad o conjunto de propiedades inherentes a un objeto relativo a otros patrones de referencia. La calidad es, pues, un juicio de valor que se construye socialmente y, en consecuencia, implica la escogencia de un sistema valorativo en el interior de un determinado espacio social. Si esos presupuestos son aceptados, no se puede discutir la problemática de la calidad sin considerar su relación con la pertinencia de la educación superior y de ambas con los procesos de evaluación institucional.

Durante el reciente Seminario Internacional sobre «La Transformación Universitaria en vísperas del Tercer Milenio», (Montevideo, Uruguay, junio 1996), en el taller sobre el tema «Calidad y Evaluación de la Educación Superior» hubo un debate previo sobre la oportunidad de la temática de la «calidad» aplicada a la educación superior en América Latina. El informe final arrojó un conjunto de argumentos que demuestran que la calidad de la educación aparece «vinculada a una problemática actual de extrema complejidad» involucrando realidades bastantes diferenciadas: la expansión de la matrícula estudiantil y la ampliación correlativa de los cuerpos docentes; la disminución de las dotaciones presupuestarias frente a las crecientes necesidades de la enseñanza superior; las situaciones de «desprofesionalización» asociadas a las remuneraciones insuficientes para el personal docente; la creciente retracción del Estado traducida en políticas gubernamentales que descalifican la enseñanza superior tanto en la formación de profesionales como en la generación de conocimientos científicos para el desarrollo del país; las dificultades de la integración en los diversos niveles de enseñanza, afectando la calificación de los estudiantes de educación superior; la desordenada diversificación de los sistemas universitarios provocando la multiplicación de instituciones que no poseen los requisitos mínimos para considerarse de nivel superior; la necesidad de enfrentar procesos de innovación curricular y de la mejoría de los métodos de enseñanza frente al rápido avance del conocimiento y del acceso a información que crea, constantemente, nuevos retos para las universidades (Zubillaga, 1996).

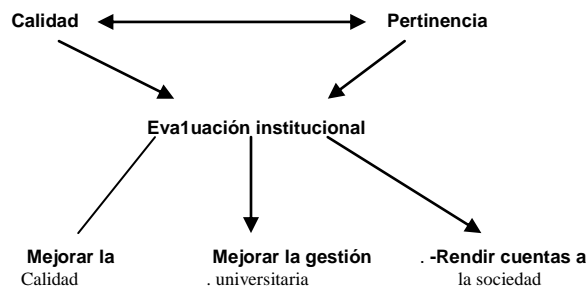
Este conjunto de argumentos demostró que, en la coyuntura actual de América Latina y del Caribe, no se puede negar que la cuestión de la calidad está planteada para las instituciones de educación superior y como lo observó la Relatoría General del Seminario, «nuestras Universidades están en el umbral de importantes transformaciones» que se vislumbran «como un nuevo paso en la inserción social de nuestras universidades» (Zubillaga, 1996), o sea, como un «ajuste en la alianza Universidad/Sociedad, sin la cual la misión de aquella desaparece». Lo que importa destacar, sin embargo, es que si la crisis actual de la educación superior se caracterizó en determinado momento por ser una crisis de expansión, mientras que hoy es por sobre todo una crisis de calidad, en razón de lo cual el objetivo central, en este fin de siglo, será mejorar la calidad de la educación superior (Tünnermann, 1996).

Aceptada la legitimidad de la discusión de la calidad en el contexto de la educación superior, la cuestión que ha de enfrentarse es ¿cómo se construye socialmente ese juicio valorativo? La primera condición para evitar el error de absolutizar el concepto de calidad, rompiendo su conexión con un sistema de valores de un determinado medio social, será relacionar la universidad, como una institución social (y no simplemente como una organización compleja) con su pertinencia, o sea, sus vinculaciones con el conjunto del sistema educativo, el ámbito socio-cultural, el sector político y el Estado. No se puede pensar en la calidad de la educación superior como un fin en sí, disociado de la inserción concreta de la institución universitaria en un determinado contexto de sociedad. Esa vinculación necesaria entre calidad y pertinencia es uno de los presupuestos fundamentales en el abordaje del tema, cuyo instrumento de afiliación para ambas dimensiones debe ser un proceso de evaluación institucional orientado hacia un triple objetivo: mejorar la calidad de la educación superior, mejorar la gestión universitaria y rendir cuentas a la sociedad. En esta perspectiva analítica, ni la calidad debe ser un objetivo exclusivo de la evaluación



www.adunca.com.ar

institucional, ni está limitada a la pertinencia de la educación superior. Lo ideal sería que entre los tres elementos hubiese una relación triangular en la que la relación entre calidad y pertinencia, reposase sobre la evaluación institucional, en un proceso de retroalimentación continuo.



Esa relación triangular entre calidad, pertinencia y evaluación supone que la institución universitaria no se restrinja a los límites de una organización burocrática moderna, calculada sobre el modelo de otras organizaciones vinculadas al Estado o al mercado, sino que en la búsqueda de su modernización acabe por romper con sus raíces seculares de institución social. La idea de institución social rescata la combinación entre sus actividades-fines permanentes en los campos de enseñanza, de la investigación y de la extensión universitaria y su característica de universidad abierta en sus dimensiones regional, nacional e internacional.

En otros términos, ni la universidad cautiva de la sociedad perdiendo su autonomía institucional, ni la universidad torre de marfil aislada de los problemas concretos de su sociedad, sino una institución capaz de mantener un equilibrio dinámico entre esos elementos constitutivos de la universidad contemporánea: calidad, pertinencia y equidad.

La universidad, como institución social, fue definida en los términos de la Carta Magna de la Universidad, elaborada en 1988, en el noveno centenario de la Universidad de Bolonia: «Diversamente organizada en el interior de las sociedades por condiciones geográficas y por el peso de las condiciones históricas, la Universidad es una institución autónoma que, de modo crítico, produce y transmite cultura a través de la investigación y de la enseñanza» (Soppelsa, 1991). Como destaca Vessuri (1996), el «tema de la pertinencia de la educación superior surge como consecuencia de los profundos cambios ocurridos en las sociedades latinoamericanas». La misma autora explica que las «nuevas presiones o demandas de la sociedad actual sobre la educación superior llevan a cuestionar la adecuación de las instituciones, particularmente de las universidades que tuviesen peso en el sector, indicándose inadecuaciones (i) en el nivel y en el tipo de formación que proporcionan, (ii) en los currículos con relación a los problemas de la sociedad, (iii) y en los temas de investigación. Al mismo tiempo insiste acerca del peligro de la implementación de una situación de aislamiento que conduzca a crear nuevas torres *de marfil*.

Esa misma preocupación está presente en la universidad europea cuando, en el coloquio nacional realizado, en 1990, en la Sorbonne, sobre la «Universidad 2000: qué universidad para mañana?» se considera que ésta debe conciliar calidad y cantidad; cultura general y profesionalización; igualdad y diversidad, habiendo un consenso de que «el Estado debe permanecer como el garante del servicio público de la enseñanza superior; la autonomía de las universidades debe ser asegurada; el desarrollo de la asociación entre las



www.adunca.com.ar

universidades y otros actores debe ser reforzado y encuadrado con flexibilidad, y que la conciliación entre autonomía de las universidades, la manutención del papel de los Estados y el desarrollo de asociaciones pasa por una mejora de la evaluación de la enseñanza superior» (Lancelot, 1991). Esa doble misión-calidad académica y compromiso social puede traducirse también a través de las dos prioridades que están presentes en el «ethos» de las políticas de gestión actuales de muchas universidades brasileñas colocando en el mismo plano de relevancia institucional: i) el estímulo del desarrollo de la *calidad académica y científica en todos los campos del conocimiento*, expandiendo su capacidad como institución universitaria de alto nivel; y ii) la ampliación y diversificación de las relaciones de la institución, *en cuanto entidad abierta a la sociedad en sus dimensiones regional, nacional e internacional* (UFRGS, 1993).

Partiendo de la referencia teórico-histórica dé que la universidad ha sido, desde sus orígenes, una institución social capaz de responder a las metas de la sociedad a través del tiempo (universidad medieval, renacentista, napoleónica, humboltiana y las diversas variantes nacionales) y por este aspecto permanente se explica, en gran medida, su sobrevivencia por ocho siglos, cabe ahora explicitar el significado posible del concepto de calidad en una institución universitaria. Retornando la idea de que la calidad es un juicio valorativo que se construye socialmente, ella no puede constituirse en un mero mimetismo, bajo la influencia de los modismos dominantes, en un escenario de competencia globalizada entre organizaciones económicas, públicas o privadas.

Tres elementos son componentes esenciales del concepto de calidad aplicable a las instituciones de educación superior según el análisis de José Días Sobrinho (1994). El primero es que calidad no es un concepto absoluto, sino relativo a un determinado patrón de referencia adoptado, lo que significa que en un universo de instituciones de enseñanza superior, situadas en contextos socioeconómicos diferentes, es posible que se configuren diferentes patrones de calidad en el proceso de la relación necesaria entre calidad y pertinencia. El segundo implica, como consecuencia de lo anterior, la necesidad de que se establezca un sistema valorativo dentro de los varios sistemas posibles en un determinado concepto de sociedad a fin de evitar los riesgos de transformar a la calidad en un ideal construido teóricamente o en una utopía de referencia, ya que, en ambos casos, son construcciones desvinculadas de un determinado medio social.

Finalmente, el tercer elemento de naturaleza metodológica se refiere a la necesidad de que para establecer un juicio de valor sobre la calidad de la enseñanza superior es indispensable que se introduzcan elementos comparativos (por ejemplo la relación entre evaluación interna y externa de un determinado curso de pre-grad0) y al mismo tiempo, no se puede evaluar la calidad de forma parcial, porque lo que caracteriza la calidad académica es un conjunto de atributos que afecta la mejora del desempeño (por ejemplo la calidad de un curso no está dissociada de la calidad de los profesores, estudiantes, personal de apoyo técnico-administrativo, de los laboratorios y sus equipos, de servicios de biblioteca y su acervo, del ambiente físico).

Si bien el «Documento de Política para el Cambio y Desarrollo en la Educación Superior», de la UNESCO (1995), reconoce que «la calidad de la educación superior es un concepto multidimensional que depende en gran medida del entorno de un determinado sistema o cometido institucional, o de las condiciones y normas en una disciplina determinada», se debe tener presente la condición previa propuesta por el reciente Seminario de Montevideo que considera fundamental que antes de «emitir juicios de calidad es necesario ponerse de acuerdo sobre el conjunto de atributos que caracterizan aun determinado objeto, en nuestro caso la «universidad». ¿Qué es una Universidad? ¿qué hace? ¿cómo lo hace?. ¿en qué marco institucional? ¿en qué contexto gnoseológico?, son cuestiones previas referidas a condiciones de esencia y de existencia que deben ser discutidas y resueltas claramente para estar en condiciones de definir aquellos atributos» (Zubillaga, 1996).



www.adunca.com.ar

LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL COMO UNA CUESTIÓN POLÍTICA CENTRAL PARA LAS UNIVERSIDADES LATINOAMERICANAS

El número especial de la Revista Educación Superior y Sociedad sobre la «Evaluación Institucional en Brasil» considera que:

«la gran meta de la universidad latinoamericana es responder a una triple misión: hacer socialmente relevante su capacidad de creación cultural, de innovación científica-tecnológica y de formación de recursos humanos, extender, en busca de la equidad, a sectores amplios de la sociedad los conocimientos generados y acumulados en la institución; y asegurar la excelencia para el mantenimiento y la mejora de la calidad de la enseñanza, investigación y extensión». En el transcurso del tiempo, «la calidad se tomó el problema central de la universidad latinoamericana en una etapa en la que tiene que gerenciar, simultáneamente, la masificación de la matrícula (inscripción), la creación y difusión de la ciencia, la profesionalización de la docencia, la internacionalización del proceso científico, la democratización de sus estructuras y la revisión de sus relaciones con el Estado y la sociedad». Y concluía destacando la importancia de la evaluación en la nueva coyuntura: señalando: «la evaluación institucional constituye para los dirigentes universitarios una herramienta esencial para garantizar patrones adecuados de calidad académico-científica, indispensable para la planificación y definición de las políticas estratégicas y la gestión. Al mismo tiempo, esta herramienta permite que se le rindan cuentas a la sociedad sobre el desempeño de la universidad en la utilización del financiamiento gubernamental y en el cumplimiento de su misión pública" (Trindade, 1994).

La evaluación institucional debe ser, pues, un proceso orientado a la construcción de la calidad académica, aunque no podamos enfrentar esa discusión en términos estrictamente técnicos. En América Latina, la evaluación traspasó los límites de una discusión entre los modelos americano, francés, inglés u holandés o entre las experiencias chilenas, mejicana o argentina. La evaluación se tomó un *problema eminentemente político*, tanto desde el punto de vista de su concepción y de sus consecuencias para la universidad, cuanto por las dificultades de su asimilación por la comunidad académica. Uno de los mayores estudiosos de la evaluación en Chile, José Joaquín Brunner, decía que la relación Estado-universidad es mucho más una relación administrativa y, en consecuencia, un problema de orden político, lo que demuestra que esa problemática no es latinoamericana, sino que se constata su presencia también en el debate europeo. La pregunta que cabe es: ¿por qué ha ocurrido de esa forma en los últimos tiempos?



www.adunca.com.ar

Primero, porque en las últimas décadas, con la crisis fiscal *del Estado* en varias partes del mundo, se planteó un problema nuevo en la relación de las universidades con el gobierno. Hay señales muy evidentes de que el Estado comenzó a retirarse progresivamente del financiamiento de las universidades no solamente en América Latina, sino también en muchos países de Europa, habiendo adoptado en algunos casos políticas de ajuste de tipo neoliberal. Evidentemente que el ejemplo más extremo en este campo fue la experiencia inglesa con el gabinete Thatcher que transformó el proceso de evaluación en el parámetro cuantitativo a partir del cual se definía el financiamiento de la universidad. Se premiaba a los que ocupaban los niveles más altos en el desempeño académico y se penalizaba a los departamentos que por ventura no alcanzasen los parámetros mínimos exigidos. Se sabe que actualmente ese modelo de evaluación, muy usado en los países anglosajones, ha sido rechazado por la mayoría de los países de la Europa continental, tanto por la tradición de evaluación desarrollada en Francia a través del Comité Nacional de Evaluación, como porque el denominado modelo holandés se ha constituido hoy día en una alternativa para las universidades europeas, especialmente en España y Portugal.

Más aún, la idea del contrato de gestión que se practica en Francia entre el gobierno y las universidades tiene una lógica que podría legitimar una evaluación de las universidades por el gobierno, ya que los recursos destinados a las mismas provienen de una planificación propuesta por las instituciones de enseñanza superior y negociada con el Ministerio de Educación, lo que haría aceptable una evaluación a posteriori de los resultados obtenidos por las universidades a partir de su propio plan.

La situación brasileña es exactamente opuesta a ese patrón contractual de funcionamiento, con excepción de las universidades paulistas que están en una situación atípica en términos de financiamiento. Mientras que en el modelo paulista existe una recaudación regular de un porcentaje del ICMS(2) para su financiamiento, las universidades federales están sometidas, en los últimos años, a los azares del presupuesto federal, cuyo apogeo se dio, en 1994, cuando el presupuesto del Estado sólo fue aprobado a final de año, haciendo inviable cualquier planificación consistente. En un contexto tan errático de financiamiento en términos de mantenimiento e inversiones, no parece aceptable que el gobierno pueda exigir resultados, ya que una vez cubiertos los pagos del personal, los recursos han sido tan insuficientes que prácticamente inviabilizan la implantación de una planificación y gestión universitarias.

Consideramos, pues, que ese es el primer problema al que se enfrentan las universidades: en un contexto de crisis fiscal del Estado y de disminución y discontinuidad en la distribución de recursos, los gobiernos han adoptado una postura de Estado-Evaluador, donde la eficiencia es considerada como un objetivo en sí, sin tomar en cuenta la eficacia social de las universidades en el cumplimiento de su misión pública.

La segunda razón viene del *proceso de masificación de la universidad* en términos internacionales. Francia alcanzó en los últimos años un nivel en el que 50% de los jóvenes concluyen la secundaria y tienen acceso directo a las universidades provocando un proceso de expansión de la matrícula jamás visto antes. Ese fenómeno que comenzó en Francia y en Alemania, a partir de los años 70, con la masificación progresiva de las instituciones de enseñanza superior, afectó la calidad de la enseñanza, desorganizó las carreras docentes y democratizó los procesos de toma de decisiones. Ese proceso afecta a las universidades públicas de América Latina, donde instituciones de gran tamaño, tales como la UNAM en México, se vuelven «universidades de masas».

La gran excepción es Brasil donde la masificación se hace de forma perversa a través de la expansión desordenada de la educación superior privada que hoy alcanza 75% de las matrículas de ese nivel educativo. En este nuevo contexto la complejidad de la estructura universitaria convierte el proceso de evaluación institucional en un instrumento esencial



www.adunca.com.ar

para conocer el desempeño de sus actividades de enseñanza, investigación y extensión, así como también para mejorar la calidad. La gestión universitaria se toma un instrumento fundamental para la definición de políticas y para la planificación estratégica de la institución.

Dentro del cuadro en el cual se ubica la problemática de evaluación, a pesar de los situaciones mencionadas, los diversos modelos internacionales vienen siendo discutidos, en Brasil, desde hace más de una década, a través de seminarios y charlas. Se puede reconocer que la literatura y las experiencias de evaluación ya fueron asimiladas por los dirigentes y por gran parte de la comunidad académica. Cabe destacar, sin embargo, que en el contexto brasileño todavía están siendo constituidos los modelos evaluativos adecuados a la realidad de nuestras universidades.

Todos conocen las resistencias de la comunidad académica a las evaluaciones asociadas al financiamiento de las universidades, como forma de castigo o premio. En Brasil, el modo de asignación de los recursos presupuestarios en las universidades públicas federales cuestiona la propia legitimidad del Estado-Evaluador. La distribución del presupuesto de las universidades se realiza por el MEC en las siguientes proporciones: 90% se destina al pago del personal y apenas 10% se reserva para su mantenimiento.

La partida asignada para el mantenimiento de la infraestructura ha sido, además de insuficiente, distribuida de forma irregular, lo que ha impedido cualquier gestión adecuada de los recursos. Las universidades en su quehacer cotidiano funcionan al ritmo espasmódico de las asignaciones presupuestales. Para tener una idea de lo que significa este mantenimiento mínimo basta el ejemplo de la situación límite vivida en el año fiscal de 1994, donde el presupuesto fue aprobado por el Congreso recién en noviembre y las universidades, que tuvieron que sobrevivir con las cuotas de crédito transferidas de las prestaciones constitucionales, fueron obligadas a gastar los recursos presupuestarios en apenas un mes impidiendo cualquier planificación. Sin ese nivel mínimo de recursos, la universidad no tiene como sobrevivir en tanto espacio de trabajo académico, más aún si consideramos las necesidades para el desarrollo de sus actividades-fines.

En un contexto de crisis fiscal de Estado, en el que éste está cumpliendo su papel de financiador de la universidad pública federal de forma errática, cabe a las universidades federales implementar, como lo están haciendo actualmente, formas autónomas de evaluación institucional para perfeccionar la calidad académica, la gestión universitaria y la presentación de cuentas a la sociedad. En la mayoría de los países desarrollados, inclusive en los más alineados con una visión neoliberal, se está pensando en retirar progresivamente al Estado del financiamiento de la universidad. Inclusive aquellos que, en nuestro país, sueñan con la erradicación del estudio superior público gratuito, saben que las tasas de matrícula (inscripción) no cubrirían más allá del 15% del costo de una universidad pública de calidad. El Estado evaluador ha sido más aceptado, sin embargo, en países como Francia en el que el financiamiento pre-negociado entre el gobierno y las universidades se hace a través del «Contrato de Gestión» confiando la evaluación externa a una comisión de especialistas más legítima.

Cuando se critica la ausencia de evaluación en las universidades brasileñas, a decir verdad, se desconoce que el sistema brasileño de financiamiento de postgrado, ciencia y tecnología, vía agencias de fomento (CNq, CAPES y FINEP)⁽³⁾ es un sistema que ha funcionado durante muchos años a través de una evaluación previa. Esos recursos que fueron esenciales para el desarrollo científico y tecnológico del país (el cual en los últimos años entró en colapso) forman parte de un sistema que ha funcionado, regularmente, por



www.adunca.com.ar

medio del mecanismo de evaluación por pares. Las universidades y los investigadores, reciben recursos en gran medida solamente a través de proyectos sometidos a análisis por pares, lo que introyectó en las universidades, hace varias décadas, un «ethos» evaluativo.

Hoy día, la evaluación que hace la CAPES en el postgrado, en relación a la asignación de becas y recursos para los cursos, toma en cuenta indicadores vinculados al número de orientadores, becas, etc. Del mi sino modo, el financiamiento para investigadores por el CNPq se efectúa a través de Comités Asesores donde la evaluación por pares está incluida en la asignación de recursos. Entonces no se puede decir, a no ser de una forma cuestionable, que en Brasil la inversión en las universidades se realiza sin ningún criterio, o que el cooperativismo de la comunidad científica utiliza esos recursos de una forma irresponsable, sin ninguna evaluación. Nosotros sabemos que ese modelo se reprodujo a través de las Fundaciones estatales de ciencia y tecnología y otras agencias, funcionando, desde hace varias décadas, cuando, inclusive, los recursos públicos eran más abundantes. Por lo tanto, Brasil institucionalizó una pre-evaluación sistemática, con un fuerte peso en las universidades en términos de valores financieros en las áreas de investigación y postgrado, sobre todo si los comparamos con los recursos presupuestarios del Ministerio de Educación y que alcanzan a un universo significativo de su comunidad académica. Esa constatación es importante para que se tenga conciencia de una serie de mecanismos que ya están implementados y asumidos por la comunidad académica, según las reglas de aprobación y desaprobación como consecuencia de la evaluación técnica, de pares y de consultores ad hoc.

Me gustaría resaltar, también, que, durante los regímenes militares, en Brasil, así como en Chile, se vivió un fuerte proceso de expansión de la enseñanza superior privada. Mientras los datos de 1960 muestran que en ese entonces apenas un 25% de la matrícula (inscripciones) provenía de instituciones privadas de enseñanza superior y por lo tanto, 75% de los estudiantes se encontraban en la red pública de este mismo nivel; hoy en día, las estadísticas revelan una rigurosa inversión de esa relación. Esa dinámica ocurrió también en Chile, sin embargo, aunque haya habido esa coincidencia de políticas durante el régimen militar, con la transición democrática los planes para la educación superior desencadenaron luego la evaluación en las instituciones privadas, ya que las públicas, teniendo un nivel más alto, podrían quedar para una segunda instancia.

En nuestro caso, se habla mucho de la evaluación de las universidades públicas y, muchas veces, nos auto-flagelamos por la no existencia de un sistema de evaluación implantado desde un tiempo mayor. Sin embargo, nadie habla de como actúa el Consejo Federal de Educación, a través de la concesión de autorizaciones para el funcionamiento de instituciones privadas como universidades, que, una vez acreditadas, funcionan de forma autónoma sin ninguna evaluación. Nunca el gobierno brasileño consideró que sería prioritario evaluar la calidad de las instituciones que hoy se ocupan de la formación de la gran mayoría de los universitarios.

Su preocupación, paradójicamente, siempre se centró en las universidades públicas federales que, a pesar de sus problemas, han tenido en general un nivel de desempeño significativamente superior al de las instituciones privadas; aunque existan universidades privadas de buen nivel en Brasil, este no ha sido el perfil dominante. Ese es el cuadro real de la educación superior que se observa en Brasil, inclusive con el deterioro de las condiciones de funcionamiento de las universidades federales, debido a la crisis del financiamiento que las ha afectado en los últimos años. Contrariamente, en Chile, donde se introdujo la enseñanza pública pagada y, en consecuencia, disminuyó el financiamiento gubernamental de las universidades públicas (que se están evidenciando con los bancos privados), se está priorizando la evaluación de la enseñanza privada.



www.adunca.com.ar

LA EVALUACION INSTITUCIONAL EN BRASIL: DE LA RESISTENCIA A LA CONSTRUCCIÓN DE UN PROYECTO CONSENSUAL

El Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAJUB) tuvo origen en la disposición de la Asociación Nacional de los Dirigentes de Instituciones Federales de Enseñanza Superior (ANDIFES) de ejercer un papel pro-activo con relación al problema de la evaluación institucional introducida en las universidades brasileñas por el MEC(4), dentro del contexto de las presiones y tendencias internacionales. Entendieron los dirigentes de las IFES(5) que este instrumento bien concebido y orientado, sería adecuado y oportuno en el momento en que la autonomía y la relevancia social de estas instituciones está en discusión.

Su concepción teórico-metodológica resultó de un trabajo en equipo, coordinado por la Comisión de Evaluación de la ANDIFES, que contó con la expresa colaboración de varios especialistas en el tema, oriundos de universidades federales de todas las regiones del país. El trabajo de esta Comisión se desarrolló intensamente de julio a octubre de 1993 y fue posteriormente aprobado por unanimidad por los dirigentes de las instituciones federales de enseñanza superior, en Reunión Plenaria de la ANDIFES, realizada en Florianópolis, en 1994.

El proyecto de Evaluación Institucional de la ANDIFES fue, en una segunda instancia, adoptado como referencia por el conjunto de las universidades brasileñas al ser aprobado por la Comisión Nacional de Evaluación establecida por la SESU/MEC(6), siendo enriquecido, a través de consulta institucional, con las sugerencias enviadas de muchas universidades del país. De ese esfuerzo conjunto a nivel nacional, bajo la inspiración del documento básico de la ANDIFES, nace, por lo tanto, el Programa Nacional de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB).

Quedan, así, evidentes las bases de un proceso constructivo de elaboración del Proyecto de Evaluación Institucional de la ANDIFES y del PAIUB, que permitieron superar la tónica hasta entonces vigente, de la polémica y de la resistencia de la comunidad universitaria a una propuesta que podría ser intervencionista y exógena. Al ser entonces asumida autónomamente por los rectores, que valoraron la reflexión crítica y los estudios de la comunidad académica, la evaluación institucional, en Brasil, adquirió un significado político propio de su concepción teórica y metodológica.

El modelo de evaluación institucional adoptado por las universidades brasileñas está centrado en tres ideas básicas: el perfeccionamiento de la calidad académica, la mejora de la gestión universitaria y la rendición de cuentas a la sociedad.

Además de eso, vale repetir, la experiencia con el Proyecto de Evaluación Institucional de la ANDIFES, en la cual la entidad alcanzó efectiva colaboración con el MEC, parecía positiva y pautada por el respeto mutuo, a partir del conocimiento de las peculiares naturalezas y funciones de ambas instituciones. También hizo posible que se creasen las condiciones, en ese momento, para una evaluación que ciertamente asegurará la realización autónoma de ese proceso en varias etapas: primero el diagnóstico de los cursos que desemboca en la fase de evaluación interna; y segundo, a partir de la auto-evaluación se desarrolla la evaluación externa por parte de especialistas de otras instituciones.

Ese modelo que se aproxima, en grandes líneas, a la bien encaminada experiencia de evaluación de la Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP), termina con un documento final de divulgación para la sociedad. Mientras persiste ese ciclo evaluativo, un nuevo ciclo se abre para profundizar el proceso, dirigido siempre hacia el perfeccionamiento de la calidad académica de la Universidad. Lo ideal sería que, con el tiempo, la evaluación se



www.adunca.com.ar

tomara un procedimiento continuo, haciendo rutinarios los procesos de mejoría de los patrones académicos y de la gestión universitaria.

Cabe, todavía, destacar algunos elementos caracterizadores de la evaluación institucional desarrollada por las universidades federales.

Primer elemento: la opción de que la evaluación sea global señala que ella no es simplemente una evaluación que se hace por sector, relacionando el mismo curso entre varias universidades. Su alcance busca articular internamente el conjunto de la institución. Esa globosidad es fundamental para el autoconocimiento institucional y para la generación de datos confiables sobre las universidades. En consecuencia, la única forma de lograr esa visión totalizadora es a través de la evaluación institucional.

Segundo elemento: esa evaluación globalizadora debe permitir la comparación entre diferentes instituciones sin caer en una «padronización» empobrecedora. Es preciso evitar las clasificaciones discutibles que muchas veces distorsionan la situación de las universidades, con indicadores cuantitativos que pretenden abarcar un campo mayor al que permiten los datos. La comparación implica el no considerar a los indicadores aisladamente, sino articulados entre sí para que sean capaces de generar un conjunto de indicadores que abarquen más. La principal crítica que se hace en ese complejo campo de los indicadores cuantitativos es la de que ningún indicador debe ser considerado aisladamente, especialmente cuando se pretende medir a través de él un concepto más complejo. Por ejemplo, la preocupación con relación a la eficiencia no puede reducirse a un indicador simple. Aunque nuestro proyecto combine con un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos, ellos buscan estar dentro del contexto de la cultura de la institución.

Sería erróneo imaginar al proceso de evaluación como un mero ejercicio clasificatorio, haciendo uso de indicadores cuantitativos. Ese enfoque reduciría la crisis de las universidades federales a un mero problema de gestión universitaria, entendida como gerencia. Es obvio que la mejora de la gestión es parte del contexto, pero esa función se limitaría a una mera gerencia empresarial si no fuese orientada por políticas estratégicas en la realización de sus actividades-fines. Esa visión instrumental de la evaluación está muy presente en el enfoque neoliberal, según el cual sólo basta mejorar la gestión para que las universidades resuelvan sus problemas de financiamiento. La evaluación de la gestión universitaria es fundamental también para mejorar la calidad de la institución, pero no agota los factores sustantivos que afectan el desempeño académico de la universidad.

El tercer elemento: el respeto a la identidad institucional. Una universidad dada, con su historia, su vocación regional, no puede ser evaluada en función de su identidad institucional de la misma forma que otras universidades, con otras características, en términos de pregrado, postgrado, enseñanza y extensión. Es necesario entonces, guardar ciertos principios que aseguren el respeto a la identidad institucional de cada universidad. De allí, que el proyecto tenga flexibilidad para permitir que cada universidad defina las peculiaridades de sus enfoques, aunque conservando la filosofía y la estructura básica de la evaluación institucional.

El cuarto elemento: el principio de la adhesión voluntaria. La decisión sobre el mejor momento de iniciar el proceso de evaluación, debe ser de cada universidad. Por ser un proceso complejo, con un plazo medio de dieciocho meses, no puede ser impuesto desde afuera hacia dentro. De donde la preocupación por el principio de la auto-adhesión institucional conlleva a que dependa de cada institución definir el momento propicio para el inicio del proceso. Además de la sensibilización, la complejidad del sistema de organización de una evaluación institucional implica que existan ciertas condiciones favorables. Por ejemplo, un rector al inicio o al fin de su mandato correría algunos riesgos que podrían



www.adunca.com.ar

afectar la calidad de la evaluación. El proceso de evaluación institucional largo es muy sensible y se puede desgastar con errores en su administración cotidiana. En consecuencia, debe ser bien planeado, con una comisión central coordinadora capaz de monitorear el proceso, apoyándose, muchas veces, también, en una comisión ejecutiva con funciones de carácter más operacional.

Finalmente, cabe resaltar otro aspecto que me parece fundamental: es el de la continuidad, pues la evaluación es un proceso continuo de retro-alimentación que, terminada una etapa, debe empezar con otro énfasis, tomando en cuenta otros aspectos que, en la primera evaluación no fueron considerados. Siendo un proceso de aprendizaje interactivo, ciertamente no será perfecto en todos los niveles, pudiendo, inclusive, incurrir en algunos errores. Es preferible, sin embargo, que se inicie el proceso y se perfeccione con el tiempo, en lugar de quedarse esperando el momento ideal, el cual, por lo general raramente ocurre en una institución.

En consecuencia, su implantación, produce inclusive cambios en la cultura organizacional de las universidades, por los procesos internos e interinstitucionales que ésta exige.

A propósito, es oportuno mencionar que estoy convencido de que la exitosa evaluación de la UNICAMP y los procesos de negociación de las universidades con el MEC, son factores fundamentales para el significativo número de proyectos sometidos por las IFES a la Comisión Nacional de la PAIUB. Este es un indicador claro de que el proceso, para las universidades públicas, se tornó irreversible. La evaluación institucional es hoy día una rutina indispensable para el perfeccionamiento académico, para la mejora de la gestión universitaria y para la rendición de cuentas de uso de los recursos públicos.

Creo que la resistencia a la evaluación en Brasil, provocada, en gran medida, por el trauma producido por la publicación de la «lista de los improductivos de la USP» en la prensa de Sao Paulo, politizando la problemática de la evaluación, está superada por el nuevo proceso resultante de la propuesta de evaluación de la ANDIFES. Revertir ese clima de desconfianza con relación a la evaluación fue decisivo para el avance de ese proceso en las universidades brasileñas.

Además es preciso reconocer que ese cambio ocurrió en una coyuntura favorable porque se edificó mediante el respeto mutuo entre las asociaciones representativas de las universidades y los dirigentes del Ministerio de Educación. Tuvimos con el Ministro Murilio de Avelar Hingel y la SESu un clima de cooperación y de asociación muy positivo, casi inédito. La experiencia del pasado reciente, con el gobierno de Collor, fue muy negativa y generó secuelas profundas con relación a la evaluación, y acabó por establecer, en consecuencia, un fuerte clima de reacción a las prácticas evaluativas, especialmente, por parte de las universidades públicas.

La evaluación era vista como algo que se imponía desde arriba hacia abajo, asociándose a ella la idea de castigo que se traducía en sanciones, inclusive en el propio financiamiento de la universidad. En los últimos dos años, por el contrario, el clima de tensión se redujo entre el gobierno y las universidades, y los dirigentes de éstas tuvieron la sensibilidad política de aprovechar esa brecha, en sociedad con el MEC, lo cual hizo viable el que cerca de 43 universidades públicas federales enviaran sus proyectos voluntariamente a la Comisión Nacional de Evaluación. Luego del examen técnico hecho por consultores ad-hoc y por el Comité Asesor, casi 30 universidades están en pleno proceso de evaluación institucional.

CONCLUSION



www.adunca.com.ar

Para concluir, considero que debemos hablar sobre qué se pretende con el proceso de evaluación institucional. Finalmente, ¿para qué la evaluación? Me gustaría referirme a un concepto que encuentro relevante y que ha sido adoptado por algunos países, como Francia, por ejemplo. Lo que en última instancia, pretende conocer la Comisión Nacional de Evaluación es si una institución universitaria concreta está cumpliendo con su *misión pública*. Tal perspectiva parece fundamental:

cumplir con la misión pública debe ser el criterio básico del proceso evaluativo. Una especialista brasileña en evaluación, Ana María Saúl, prefiere hablar de «evaluación emancipadora», en el sentido de que la universidad está orientada hacia una utilidad social, sin la cual su actividad - fin no es pertinente. Esos dos conceptos se correlacionan: solamente una evaluación emancipadora será capaz de evaluar adecuadamente si la universidad está cumpliendo con su misión pública en la formación de sus profesionales, en la realización de sus investigaciones y en la generación y transmisión del conocimiento. Independientemente del desempeño individual del profesor o del departamento, la institución debe ser vista en su globalidad para evaluar también si la universidad está cumpliendo con su función de servicio público abierto a la sociedad.

DESCRIPTORES

ENSEÑANZA SUPERIOR; UNIVERSIDAD; CONTROL DE CALIDAD;
EVALUACION; AMÉRICA LATINA; CARIBE
HIGHER EDUCATION; UNIVERSITY; QUALITY CONTROL;
EVALUATION; LATIN AMERICA; CARIBBEAN.



www.adunca.com.ar

NOTAS/BIBLIOGRAFÍA

- 1 Otros autores que refieren experiencias en la aplicación de modelos de acreditación universitaria en distintos países de América Latina son: Aljure et al: "Sistema nacional de acreditación: lineamientos para la acreditación de la educación superior en Colombia", Marquis: "El rol del Estado frente a la evaluación de la calidad universitaria: el caso argentino".
- 2 Impuesto sobre Mercancías y Servicios.
- 3 CAPES- Fundación Coordinación y Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior; CNPq - Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico; FINEP -Financiadora de Estudios y Proyectos.
- 4 Ministerio de Educación y de Deporte.
- 5 Instituciones Federales de Enseñanza Superior.
- 6 Secretaría para la Enseñanza Superior, Ministerio de Educación y Deporte.

DIAS SOBRINHO, J. (1994) La evaluación institucional en la Universidad Estatal de Campinas: características y proceso. Educación Superior y *Sociedad*. Vol. 5, N° 1-2, CRESALCIUNESCO, Caracas.

LANCELOT, A. (1991) U evaluación, la reglementation, le rôle de l'Etat. En: In *Université 2000: quelle université pour demain?* París.

SOPPELSA, J. (1991) U autonomía della università. En: N. Matteucci, *L'università el mundo contemporáneo*. Bompiani, Bologna.

TRINDADE, H. (1994) Presentación. *Educación Superior y Sociedad*. Vol 5, N° 1-2, CRESALCIUNESCO, Caracas.

TONNERMANN, C. (1996) Calidad, CRESALCIUNESCO, Caracas, mimeo

UNESCO (1995) Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior. UNESCO, París.

UNIVERSIDAD FEDERAL DE RÍO GRANDE DO SUL (1993) Plan de gestión de la UFRGS 1993-1996. UFRGS, Rio Grande.

VESSURI, L. (1996) VII Conferencia Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, CRESALCIUNESCO, mimeo.

ZUBILLAGA, C. (1996) Relatoria General: Seminario Internacional: La Transformación Universitaria en Vísperas del III Milenio. Montevideo.



www.adunca.com.ar