

Evaluación Institucional en el Contexto Latinoamericano



José Días Sobrinho
Universidade Estadual de Campinas
Unicamp – Brasil

La Evaluación Institucional de la educación superior forma parte hoy día de una agenda internacional. Las experiencias no son aisladas o limitadas al interior de una institución, e igualmente de un país. El interés por la evaluación institucional no se debe solamente a los intereses legítimos de mejoramiento pedagógico y perfeccionamiento de la gestión de búsqueda de informaciones y condiciones para la más adecuada realización de los compromisos sociales, de la equidad y de la pertinencia de una institución en particular, pero proviene también y con extraordinario impacto de las necesidades de regulación y control de la educación por parte de los gobiernos y organismos supranacionales.

La evaluación institucional es una práctica nueva en todo el mundo. No es, entonces, un área de conocimientos y de acciones prácticas plenamente consolidada. Ni es tranquila la convivencia de los distintos enfoques y propuestas de prácticas evaluativas. Al contrario, los principales paradigmas de evaluación forman parte de una lucha agguerrida, donde cada cual busca imponer su hegemonía y producir los efectos políticos que desea, para mucho más allá del área de evaluación. No se trata de una confrontación teórica o simplemente académica que quiere hacer prevalecer sólo una determinada semántica mucho más que ello, trátase de una cuestión política con fuertes implicaciones en el sistema operativo, y por ende, social. La evaluación no es neutral. Sus efectos son importantes y de gran valor. Como todo lo que es humano y luego social, como es el caso de la educa-

ción, impregnado de valores e ideologías y tiene una significación indudablemente política, la evaluación de una institución educativa debe también ser comprendida cómo un fenómeno público, político y con amplias repercusiones sociales, mucho más que una tarea técnica y restringida que pudiera encubrir las dudas y las discrepancias virtualmente portadoras de transformaciones.

Los orígenes recientes de la evaluación institucional como hoy es conocida se confunden con el momento en que las ideas neoliberales en general empezaron a ganar fuerza. Después de 1973, cuando el mundo capitalista avanzado sucumbió a una larga y profunda recesión, combinando bajo crecimiento con altos índices de inflación, las políticas neoliberales fueron poco tornándose hegemónicas e imponiendo sus recetas: Estado fuerte para dominar los sindicatos y controlar el dinero, pero muy parsimonioso en los gastos sociales. Esa política fue dura y públicamente practicada sobre todo a partir de 1979, con Margaret Thatcher, después en 1980, con Reagan, 1982, con Khol y otros. El neoliberalismo se tornó una ideología hegemónica no solamente practicada por gobiernos de derecha, sino también de izquierda, especialmente los socialdemócratas. La prioridad más inmediata, combatir la inflación, fue desde luego alcanzada. En los países de la OCDE, las tasas de inflación declinaron de 8,8% para 5,2% en los años 70 y se mantiene la tendencia de baja. Por otro lado, la tasa de desempleo duplicó y ello es necesario para el control de los sindicatos.

América Latina fue una especie de laboratorio para esa doctrina. El ciclo neoliberal fue inaugurado en Chile, durante el gobierno militar de Pinochet. Se puede decir que es la experiencia pionera en todo el mundo, algunos años antes de Margaret Thatcher. Lo esencial de su programa era: desregulación, desempleo en gran escala, represión sobre sindicatos, privatización aumento de las desigualdades sociales y económicas. Otra experiencia piloto se empezó en el año 1985 en Bolivia, donde la cuestión no era el sindicalismo, pero sí la hiperinflación. Después, México (1988), Argentina (1989), Perú y Brasil (1990). (Cf. Perry Anderson).

La hegemonía de la doctrina y de las políticas neoliberales tienen fuerte impacto sobre la educación, la universidad y la evaluación institucional. Los grandes organismos internacionales de carácter financiero, notadamente el Banco Mundial, político-cultural, como UNESCO, han elaborado propuestas para la educación en el marco de la globalización, compren-

diendo la evaluación institucional como formando parte activa y muy importante de las estrategias que deben ser desarrolladas. Las propuestas son distintas.

El Banco Mundial tiene un enfoque extremadamente economicista sobre la Educación Superior. El BM relaciona estrechamente la eficiencia educativa – valor supremo – a indicadores económicos o meramente financieros, o sea, se trata ahí principalmente de asegurar menores costos para el Estado. Las universidades deben ser cada vez más autónomas, pero progresivamente respondiendo más efectivamente al pacto con las fuerzas del mercado. Deben producir conocimientos útiles y rentables como condición de su supervivencia en el competitivo mercado educacional. Cada vez más las universidades públicas deben generar sus propias condiciones de supervivencia, progresivamente liberando el estado de asignación de fondos financieros públicos. Esta claro que para el Banco Mundial, aquellas instituciones que ponen mayor énfasis en los agentes y en la financiación privados continuaran recibiendo atención prioritaria. En esa perspectiva, la evaluación institucional debe sobretodo medir la eficiencia y la productividad y ser un instrumento técnico para la regulación y control político y económico del sistema. (Ver el documento *La Enseñanza Superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, 1995).

El documento de política para el cambio y desarrollo en la educación superior de la UNESCO tiene un carácter político y esta basado en una concepción humanista de la educación. Plantea las ideas de "equidad en cuanto al acceso y la preservación de la misión y función de la educación superior, con pleno respecto de la libertad académica y la autonomía institucional". La universidad es lugar de formación de alta calidad. La cuestión fundamental para la UNESCO no es de fondo economicista, pero sí de prioridades nacionales. Es, por tanto, una cuestión fundamentalmente política que exige una nueva aptitud antes que postula una mejor y más fundamenta distribución de los fondos públicos. Podemos entonces aplicar a esos principios de la Unesco la idea que la evaluación institucional puede realmente convertirse en un proceso que pueda enriquecer la vida comunitaria, instaurándose como instrumento de la mejora de la calidad global, o sea, una calidad que se va produciendo en todos los aspectos y sectores de la institución, sean científicos, pedagógicos, políticos y administrativos, siempre en acuerdo al proyecto básico de la universidad cuanto a sus compromisos sociales.

Podemos hablar, entonces, de dos paradigmas

distintos y en el esencial, contradictorios, que forman parte de cuadros políticos e institucionales que ultrapasan ampliamente el tema de evaluación institucional. De un lado la lógica de la regulación y del control impuesta de la mayoría de los estados de capitalismo avanzado y aquellos adeptos de liberalismo en Latinoamérica.

La universidad controlada debe ser evaluada según la perspectiva técnica, que confieren los instrumentos la confiabilidad originada de la objetividad científica. Tratase ahí de una evaluación llevada adelante por un estado evaluador (Leite). Esta evaluación es exhibida como si no sufriera dudas y como si fuera dotada de exención de valores Presentada como solo técnica, en realidad tiene una fuerza política muy efectiva. Ella es el principal instrumento de regulación del sistema, pues ofrece los argumentos para acreditación y desacreditación, distribución de presupuestos y otros apoyos públicos configuran la imagen social de las instituciones y sus prestigios ante el mercado, además de la determinación del currículo y perfiles de formación profesional. En otras palabras, esa evaluación es un mecanismo eficiente de ajuste entre la universidad y el mercado.

Pero, las universidades muchas veces ofrecen resistencia a esa perspectiva tecnicista y utilitarista de los estados evaluadores y engendran sus propios procesos evaluativos más adecuados a los valores predominantes en la comunidad universitaria y contrarios a la sumisión de la educación, de la ciencia y tecnología a las leyes de mercado y la exasperación de la competitividad que campea donde el valor central es el eficientismo económico, en detrimento de la cooperación y de la solidaridad. En esos casos, con bases en el principio de autonomía, la universidad aboca a la titularidad de la evaluación y produce al interior de la institución un proceso evaluativo ampliamente negociado cuanto a su concepción filosófica, sus objetos, objetivos y metodologías, cuanto a los agentes y las formas sociales de participación.

Antes de intentar una profundización conceptual de esas perspectivas resulta interesante averiguar no obstante muy ligeramente algunas situaciones de unos pocos países latinoamericanos relativamente a esos dos paradigmas. Claramente, es una visión muy superficial académicos de cada país juzgan como más importantes y verdaderas. Como observación general y previa vale decir que la educación superior en el continente es muy diferenciada y bastante distintos son los modelos y el grado de acabamiento y de desarrollo de las evaluaciones practicadas en los países latinoamericanos.

Uruguay. Hasta el momento, parece que no hay por parte del Estado uruguayo la imposición de un modelo de evaluación institucional. La Universidad de la República tiene, así, la posibilidad de generar una evaluación negociada basada en principios que ella misma puede formular, que responda a sus prioridades y cumpla las exigencias de sus misiones y de las demandas sociales del país. No obstante, de manera parcial, pues que aún restringida a el área tecnológica, pero con tendencias a ampliar, la comunidad de la Universidad de la República está desarrollando un proceso de autoevaluación producido por ella misma y se prepara para realizar la etapa externa. Como toda comunidad académica y científica en una comunidad abierta y llena de contradicciones, no es homogéneo y unívoco el proceso. Pero es importante señalar el carácter protagónico de la universidad en la formulación e implementación de ese proceso.

Chile. El Estado Chileno controla las instituciones de educación superior mediante políticas de asignación de fondos. No hay que olvidar que Chile es el país pionero en experiencias neoliberales, ante el mismo auge que posteriormente esta doctrina alcanzó en los gobiernos de Thatcher, Reagan y otros. Hay en Chile un programa de mejoramiento de la educación, el MECE, encargado de evaluar todo el sistema educativo desde la educación parvularia, tiene su auge en el examen nacional aplicado a los estudiantes al final de la enseñanza media y que permite a los mejores clasificados escoger las universidades o cursos de mayor prestigio. Hay, entonces, una fuerte tradición de evaluación estandarizada y técnica en Chile.

Además del valor proclamado de mejora de la educación superior, los grandes e inseparables impulsores de la evaluación institucional son la acreditación y la financiación. Desde el año 90, la acreditación es otorgada por el Consejo Superior de Educación. La ley aprobada en el año 91 no torna mandatoria la evaluación institucional. Pero, la institución que decide realizarla, con procesos internos, de autoevaluación, y externos, a través de los pares, tiene interesantes privilegios. Por ejemplo, privadas o públicas, esas instituciones pasan a tener la prerrogativa de recibir apoyos oficiales, del Fondo de Desarrollo Institucional, especialmente las subvenciones generadas por las becas de los estudiantes. La autoevaluación es anual, en cuanto a la evaluación conducida por pares externos es quinquenal y produce informes reservados y confidenciales. Ese sistema es importante para instituciones tradicionales y públi-

cas, pero favorece más aún a las privadas y a las nuevas universidades, que se benefician de fondos públicos y pueden competir por más y mejores estudiantes.

Débase reconocer que el gran mérito de la evaluación sostenida y alimenta por el Consejo de Educación Superior está en el énfasis que le atribuyó su líder, José Joaquín Brunner, en la construcción de una cultura de evaluación, mediante la elaboración de materiales informativos y visitas de expertos. Sin embargo es muy clara la adherencia del proceso Chileno de evaluación institucional a los intereses de acreditación y financiación. Su continuación depende mucho del mantenimiento de las políticas de apoyo financiero, tal vez más que de los propósitos de mejoramiento de la calidad.

De ese modo, calidad es un concepto que se obliga a someterse a las leyes del vigoroso mercado libre de la educación en Chile. En otras palabras, la presencia del Estado controlador a través de una evaluación como esa, marcadamente técnica, cuantitativa, estandarizada y orientada para la organización de rankings y asignación de fondos, es muy fuerte y sobrepone pesadamente sobre la comunidad académica. En ese caso, la comunidad universitaria se somete a patrones, objetivos y valores producidos fuera de la universidad y la evaluación tiene poca significación pedagógica. Pero, otro lado, indudablemente esa evaluación funciona como un instrumento eficiente para el gobierno controlar y administrar la educación superior según sus intereses y criterios, formulados en acuerdo a la doctrina neoliberal y a las pautas economicistas del Banco Mundial.

Colombia. Desde comienzos de los años 90, las autoridades colombianas vienen produciendo esfuerzos evaluativos con el principal propósito de acreditar y licenciar nuevos programas e instituciones y de controlar los standards para el desarrollo de postgrado. Las universidades e instituciones de educación superior ganaran más autonomía y tienen la opción de obtener la acreditación, otorgada por la Comisión Nacional para la Acreditación. Parece haber aún muchos problemas en la definición de un sistema educativo en Colombia. Resáltese, sin embargo, la consolidación de un grupo de universidades públicas y privadas, autodenominadas en Grupo Diez, que está buscando construir, a través de muchos debates en diversos workshops, un consenso mínimo sobre los criterios deseables en la práctica de autoevaluación, bien como sobre los esquemas de una evaluación de carácter nacional. Así es que la evaluación institucional

es una importante pauta de la agenda para la educación superior en Colombia.

México. Las primeras iniciativas de evaluación institucional en México se realizaron en finales de los años 80 y comienzos de este decenio. En 1989, fue creada la Comisión Nacional de Evaluación de Educación Superior (CONAEVA), constituida por miembros del Gobierno y representantes de las universidades. Por propuesta de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES), desde el año 90 la evaluación cuenta con tres etapas: la autoevaluación, protagonizada por cada institución, la evaluación interinstitucional, conducida por comités constituidos de pares académicos de otras instituciones y la evaluación global del sistema, realizada por ANUIES con apoyo de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Tecnológica. Además de ello, otros órganos oficiales participan en sus ámbitos de la evaluación, con importantes impactos en las políticas de planeamiento y mejoramiento, mediante análisis y programas de fomento y asignación de fondos. Podemos citar, entre otros, el FOMES (Fondo para modernizar la Educación Superior) y el CONACYT.

La evaluación en México parte de iniciativas de las instituciones educativas, que poco a poco están siendo llevadas a adecuarse a propuestas y acciones del Gobierno, muchas veces siendo posible mantener un acuerdo de cooperación. Importante esfuerzo para la evaluación es la creación de NAFTA, que tiene exigencias muy concretas a la educación superior de los países asociados en este mercado, tanto relativamente a determinados criterios y standards de calidad, en cuanto a la necesidad de compatibilización de criterios de acreditación, de currículos, programas, políticas y titulación. En ese sentido, la evaluación institucional en México, frente a la fuerte tradición de autonomía universitaria, parece que poco a poco está siendo obligada a adecuarse a exigencias externas y seguir una orientación predominantemente economicista, donde el Estado ejerce su presencia reguladora, en el marco de las regulaciones de NAFTA.

Argentina. También en Argentina es relativamente novedosa la práctica de evaluación institucional, que solo en el año 90 se introdujo en la agenda universitaria. En este lapso de siete años, muchos y agudos fueron los debates que se expresaron en diversos locales, lo que demuestra la importancia que tiene la evaluación institucional en la definición de los

nuevos papeles que hoy día se atribuyen a la universidad argentina.

Por su parte, las universidades trataran de generar un pensamiento sobre evaluación institucional, en diversos encuentros nacionales, convocados por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), y otros eventos de ámbitos más estrictos. Los más importantes tuvieron lugar en Salta (1991), en Rosario (1992), en Mar del Plata y Vaquerías (1993). Recientemente (1997) se realizó el Seminario organizado por las Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense, en Buenos Aires. La necesidad de la evaluación institucional fue pública y ampliamente manifestada por la comunidad universitaria en todos esos encuentros. Aspectos importantes de la calidad educativa y de gestión universitaria fueron definitivos, bien como el acuerdo general de que la evaluación, imprescindible para consolidar las acciones de mejora y de desarrollo de los programas y de la institución, debe ser un proceso democrático, permanente y participativo, a realizar en dos instancias: la evaluación interna, de responsabilidad de cada universidad, que decidiera sobre su propio proceso; la evaluación externa, que debe ser reglamentada por el Consejo Interuniversitario Nacional, el cual incluso elige los evaluadores externos, o sea, pares académicos.

Como se percibe, para esos procesos evaluativos, la autonomía universitaria es un principio de fundamental importancia. Para la comunidad académica argentina, la evaluación debe ser una tarea protagonizada en todos los momentos por la universidad autónoma.

No es difícil entender, entonces, que no es siempre tranquila la relación de esa comunidad universitaria con el Ministerio de Cultura y Educación. También en Argentina la evaluación institucional es un área llena de debates y combates, de tensiones entre universidades y Estado.

En función de los acuerdos con el Banco Mundial, dentro de un Programa de "Mejoramiento de la Calidad Universitaria", en 1992, el MCE produjo lo que se conoce como Subproyecto 6, que trata del fortalecimiento de la gestión y coordinación de un Sistema Nacional de Evaluación. Sugiere la creación de un sistema de Jueces, encargados de definir los criterios generales de evaluación, metodologías, variables y las funciones y dimensiones que deben ser evaluadas homogéneamente. Se trata de una propuesta de estandarización del proceso evaluativo, que permita establecer jerarquías entre programas e instituciones.

Esa interferencia desde fuera es considerada au-

toritaria y atentaría a la autonomía universitaria. Como reacción, la comunidad universitaria hace hincapié más fuertemente en algunos principios de la evaluación institucional, como el carácter democrático y autónomo, con respecto a la historia particular de cada institución y a la reprobación del uso de la evaluación para fines de jerarquización, distribución de fondos financieros o castigos. La evaluación debe servir para la transformación de las instituciones universitarias y de sus prácticas pedagógicas – se acordó en el Encuentro de Vaquerías, en 1993.

Los enfrentamientos entre las universidades coordinadas por el CIN y el MCE fueron también generando algunos acuerdos y avances. Tomando en cuenta muchas de las críticas y de las propuestas formuladas por la comunidad universitaria, el Ministerio ha creado en 1993 un programa que establece convenios con aquellas universidades que aceptan las condiciones acordadas. En ese convenio, las universidades pueden realizar la autoevaluación conforme a sus propias metodologías y aparatos técnicos, sin embargo teniendo en cuenta unidades de análisis definidas en común acuerdo con el MCE. En contrapartida, el MCE financiaría la instancia externa de evaluación, a ser implementada por ente estatal autónomo, y otros proyectos especiales.

Con la Ley de Educación Superior, cuyo primer anteproyecto es de diciembre de 1993 y que terminó promulgada en agosto de 1995, Argentina se consolidó como un Estado evaluador. La agencia encargada de la tarea de evaluación de las instituciones de educación superior pasa a ser la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria), que debe ser constituida por miembros de reconocida experiencia y jerarquía universitaria. Estos convocan a miembros de la comunidad universitaria, también legitimados por su expresión en el medio, a componer, por su vez, los comités de pares académicos.

Efectivamente, la CONEAU ha incorporado buena parte del discurso de las universidades. Por ejemplo, respecta los criterios y metodologías de autoevaluación definidos por las instituciones, sobre todo la dinámica de la participación. Concibe la evaluación externa, fase en la cual tiene un rol protagónico decisivo, como predominantemente cualitativa y procesal, histórica y contextualizada, ética y responsable, independiente, pues realizada por comités de pares, rigurosa y sistemática. Ese lenguaje, efectivamente, es armónico relativamente al pensamiento de las universidades.

La Ley de Educación Superior determina que "las

autoevaluaciones se contemplarán con evaluaciones externas, que se harán como mínima casa seis años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución". Ello permite una cierta flexibilidad en la autoevaluación, protagonizada por cada institución, y en la evaluación externa, que debe, entonces, adecuar los objetivos, instrumentos y documentación de la universidad a evaluar.

El problema reside en el carácter a veces contradictorio entre el mejoramiento académico e institucional, objetivo mayor de la comunidad, y la acreditación y asignación de fondos. Ahí se introduce el elemento de control, que a su vez tiene como necesario establecer jerarquías o rankings, que crean una cruel competición entre las instituciones. En realidad, la evaluación se torna mandatoria. Para el otorgamiento de reconocimiento definitivo de instituciones privadas, la evaluación externa y luego, la autoevaluación – es un requisito obligatorio. Para una Universidad nacional recibir los fondos públicos administrados por el programa financiado por el Banco Mundial, llamado FOMEC (Fondo de Mejoramiento de la Calidad), son indispensables los informes de evaluación.

La evaluación con fines de acreditación está estrechamente ligada al control sobre los títulos de grado y sobre los planes de estudio, especialmente cuando concernientes a profesiones reguladas por el Estado, "cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público". La asignación de fondos aporta a la universidad los valores eficientes y la exigencia de pautar las acciones de mejoramiento de acuerdo a criterios del banco Mundial, además de un perverso espíritu de competitividad entre las instituciones. Esa política también provoca un gran desequilibrio estructural en la universidad, a favor de las Ciencias Básicas y de las Ingenierías, que son áreas competitivas económicamente, en detrimento de las ciencias Humanas y Sociales, que producirían, según esos criterios, conocimientos menos útiles. No hay duda que esa racionalidad evaluativa definida en la Ley N° 24.521 y en sus decretos reglamentarios atenta contra la autonomía, sea por sistemas directos y legales, o indirectos y financieros, que consisten en un gran aumento de estructuras de regulación y control estatal sobre las universidades. Esa lógica de evaluación y sus instrumentos fortalecen las prácticas y políticas requeridas por la doctrina neoliberal y fomentadas por el Banco Mundial.

Sin embargo, al interior de las instituciones persisten focos de reacción y de crítica a ese modelo, en el marco de una reivindicación mayor de autonomía,

de acuerdo a los principios básicos de la Reforma de 1918, la evaluación institucional en Argentina en definitiva no es una cuestión solucionada.

Brasil. Durante los años 80, intensas discusiones sobre evaluación institucional fueron producidas en Brasil y unas pocas experiencias fueron concretadas en algunas universidades.

Vale registrar una experiencia importante que vigora desde finales de los años 70, aunque no sea evaluación institucional, pues está limitada al postgrado. Trátase de una evaluación amplia y sistemática de la producción y desempeño de todos los cursos de postgrado, realizada a cada dos o tres por pares académicos, con fines de definición de estándares y caminos y asignación de fondos y becas.

Esa experiencia de evaluación del subsistema de postgrado fue considerada importante, pero las universidades y las autoridades del gobierno sentían falta de una evaluación más amplia. De modo especial, una consistente evaluación del nivel de grado se establecía como una prioridad impostergable. De las discusiones se fueron generando ideas básicas sobre una evaluación institucional con fuertes raíces en el terreno universitario. Pero, sólo después de 93 esa área se amplía y poco a poco va construyendo una cierta consolidación, gracias sobretudo al "Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras" (PAIUB), que en ese año fue creado en feliz acuerdo de las universidades con la secretaría de Educación Superior (SESU) del Ministerio de Educación. Como se verá después en algunos detalles, ese es un programa voluntario, que hoy día cuenta con la adhesión de casi la totalidad de universidades y de unas pocas otras instituciones, las cuales ejercen roles protagónicos en la concepción del diseño y en el desarrollo práctico de las acciones. A la SESU compete establecer, en acuerdo con las universidades, los delineamientos políticos, la coordinación general y la financiación del Programa, con bases en análisis del "Comité Técnico Asesor". Este Comité está constituido por expertos indicados por los diversos sectores representativos de las distintas universidades y de la comunidad académica en general, uno de los cuales tiene también el rol de vice-coordinador del PAIUB.

Pero, en el 95 fue gestado y desde el 96 puesto en marcha el "Examen Nacional de Cursos", conocido popularmente como "Prova". Dicho examen es aplicado a estudiantes al final del curso (hasta el momento solamente fue practicado en cinco cursos). Sus

resultados deben servir de indicadores de la calidad y, por consecuencia, parámetro de la jerarquización de los cursos y, luego, es un elemento importante en la política de acreditación y desacreditación de instituciones, además de reconocimiento formal de autonomía, bien como asignación de fondos.

También trabaja junto a la SESU la "Comisión de Especialistas", cuya esfera de acción es cada una de las grandes disciplinas de grado, aisladamente, como la matemática, la física, la química, la historia etc. Su actuación es más dirigida a los estudios de la situación de cada área, o disciplina, a la elaboración de propuestas de currículo y análisis de las condiciones profesionales. Sus actividades evaluativas son, hasta ahora, de pequeña importancia relativamente al sistema evaluativo.

Intentando dotar de consistencia y cohesión a esas distintas modalidades de evaluación, el Ministerio concibió el Decreto número 2.026, firmado por el presidente de la República en el día 10 de octubre de 1996, no sin protestos de los rectores y de la comunidad académica. Ese instrumento legal establece la lógica del sistema de evaluación, considerando posible conciliar las diversas modalidades. Sin embargo, los dos modelos dominantes de evaluación siguen siendo el "Examen Nacional de Cursos", totalmente protagonizado por el Ministerio y por agencias contratadas, con fuerte resistencia en el medio estudiantil y académico, principalmente de las instituciones públicas, y por otro lado, el "PAIUB", programa asumido por la mayoría de las universidades y también coordinado por SESU. Resulta interesante reflejar un poco más sobre las propuestas y los efectos de cada una de esas modalidades evaluativas. Ellas definen las principales fuerzas que se confrontan en el campo de la evaluación institucional en Brasil. Ese enfrentamiento sobrepasa los límites de la evaluación institucional, pues que lo que verdaderamente está en juego es una concepción de universidad y, por tanto, de sociedad. En otras palabras, la confrontación no se limita a aspectos técnicos y formales de la evaluación, pero sí a una cuestión de fondo político y filosófico.

En los medios educacionales internacionales, circula una vasta literatura bastante crítica a los exámenes estandarizados que se practican en mucho países. Para muchos autores y buena parte de la comunidad académica, especialmente dedicada a los estudios y prácticas educacionales, los exámenes nacionales, en general, presentan un vicio de origen, suponen que evaluación es la misma cosa que medición. Sólo se puede medir lo que se torna fácil para

efectos de medición. Es necesario practicar una elementalización, o sea, una vanalización de los fenómenos complejos, como son los aprendizajes y, mucho más que ello, la educación para que se puedan encuadrar en esquemas cerrados y generales, como son los instrumentos técnicos de los exámenes nacionales. Esa cuestión es aún más grave cuando se lleva en cuenta la fantástica diversidad de las instituciones de educación superior en Brasil y las amplias y diferenciadas realidades nacionales. Los exámenes sólo pueden, entonces, aplicarse sobre contenidos y habilidades mínimas, directamente relacionados a demandas profesionales, haciendo completa abstención de las dimensiones emocionales, políticas, éticas, sociales, en resumen, las dimensiones completamente humanas que confieren plenitud a los fenómenos educativos.

Como mucha gente alerta, es necesario considerar que la formación profesional no se realiza totalmente en la escuela, principalmente hoy en día. También no es verdad que las habilidades demostradas en la vida corresponden exactamente a aquellas desarrolladas y cultivadas en las clases. Tampoco existe una correspondencia mecánica entre lo que es enseñado y lo que es aprendido, entre enseñanza y aprendizaje.

Según una vasta literatura del área. Una consecuencia infortunada de exámenes generales, objetivos y estandarizados es que ellos practican una verdadera usurpación de los currículos universitarios, respecto de la concepción pedagógica en cuanto a la programación de contenidos y a metodologías. Los currículos en su amplia y compleja significación acaban restringidos a listados de asuntos que pueden caer en los exámenes, simplificados en esquemas didácticos resumidos y extremadamente simplificados. Por ejemplo, no es necesario leer libros completos de literatura, basta saber contestar algunas preguntas sobre ellos. Los currículos pasan a ser inducidos por agencias externas, precisamente neutrales, objetivas y poseedoras de la buena técnica de elaboración de pruebas, en detrimento de los profesores que, en realidad, se dedican, cotidianamente, a lo largo de años, a la producción de conocimientos, juntamente con los estudiantes, y a la formación profesional, científica, ética y política de ellos. Si lo que importa es la aprobación de los estudiantes en ese examen y consecuentemente una buena calificación del curso, la estrategia de muchas instituciones, especialmente las privadas y aquellas que buscan clientes, reconocimiento y acreditación, es enseñar insistentemente aquello

que probablemente va a caer en el examen y las mejores maneras de obtener suceso. Esa mentalidad ya se va incorporando tan fuertemente en algunas instituciones privadas. Muchas de ellas ya están transformando parte del tiempo de estudios para la preparación exclusiva del examen. Además de ello, fuera de las universidades, comienza a surgir una industria paralela de cursos preparatorios para esa prueba.

Especialmente en tiempos actuales, la formación exige currículos bien flexibles, mucha capacitación crítica, fuerte dominio de las bases epistemológicas y una continua disposición al aprendizaje, o sea, una actitud de siempre favorable a la educación permanente.

No obstante, los exámenes generales, cuando tienen como instrumentos aislados la función de indicar la calidad de un curso o institución, además de producir la elementalización de los currículos y del propio concepto de formación también alimentan esa cruel y tan actual ideología de la competitividad, en detrimento de la solidaridad y de la cooperación interinstitucional, y refuerzan la idea y la práctica de la tecnificación extrema de la educación, en obediencia a un pacto de ajuste de esa formación universitaria a las exigencias y valores del mercado.

Inicialmente, estudiantes y profesores de ese examen por considerarlo ofrecerán resistencia a la aplicación de ese examen por considerarlo autoritario, demasiado parcial y no portador de función pedagógica de transformación y mejora de la calidad educativa. La reacción más explícita se va disminuyendo, debido al carácter mandatorio del examen y porque son graves las consecuencias para la institución, cuando sus alumnos no tienen buena performance, por insuficiencias y errores en las respuestas, o por recusa a someterse a las pruebas. De hecho, hoy en día es esa modalidad evaluativa hegemónica, no por méritos propios, pero por ser un instrumento legal de un Estado evaluador y regulador.

Por otro lado, el "Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras" (PAIUB) es emblemático de una exitosa, transparente y madura parejera que se concretó entre el Ministerio y las universidades, en el segundo semestre de 1993. Su creación ha ocurrido después de continuadas discusiones en distintos espacios institucionales de las universidades federales, estatales, municipales, confesionales, comunitarias y privadas. La necesidad de la evaluación institucional era consensual desde los años 80, y poco a poco, en comienzos de este decenio se fueron conformando acuerdos en cuanto

a sus principios, fundamentos teóricos y metodológicos y formas de implementación de los procesos. Hoy en día, casi todas las universidades brasileñas (aproximadamente 95%) espontáneamente practican esa evaluación propuesta por el PAIUB, tanto en su instancia interna como en la instancia de evaluación externa. Veamos algunos de sus principios y características más generales que resultarán de los debates en el interior de cada institución y en los foros institucionales y políticos que congregan las universidades. Esos principios y recomendaciones están consolidados en el "Documento básico" del PAIUB, redactado por la "Comissão Nacional de Avaliação" y por el "Comité Técnico Asesor", ambos constituidos por autoridades y expertos de las instituciones, indicados por ellas, a partir de los debates realizados en universidades y varios foros académicos y políticos. Este documento fue ampliamente discutido por la comunidad de las instituciones de educación superior y aprobado por las universidades y la SESU.

Globalidad e institucionalidad: esa evaluación es institucional en cuanto al objeto, en cuanto al sujeto y en cuanto a la forma o modo de realización. El objeto, o sea, el campo de análisis y evaluación es la institución en su globalidad. Mediante la combinación de procedimientos cuantitativos y cualitativos, se busca integrar las pequeñas unidades de evaluación a las grandes dimensiones de la totalidad, no como una promesa de totalización absoluta, pero como una actitud heurística de búsqueda de la comprensión y de la integración del conjunto de realidad. El sujeto, eso es, los agentes o actores, son sociales colectivos. Son los miembros de la comunidad de cada institución que voluntariamente o por fuerza de su función adhieren al programa y participan, de variadas formas y según su condición, de la concepción y del desarrollo del proceso en sus diversas fases. La forma o modo es institucional en el sentido de que el proceso se desarrolla según las tradiciones de cada institución y en los distintos espacios de la vida democrática de la universidad. Mediante procesos participativos y utilizando los lugares y recursos formales e informales, la evaluación institucional debe procurar extender una visión global sobre toda la universidad en su complejidad y multidimensionalidad. Ese enfoque posibilita averiguar los puntos fuertes y débiles y sobre todo percibir las incongruencias y fragmentaciones, que impiden la realización de la calidad educativa.

Calidad educativa es el objetivo central. Trátese de una evaluación predominantemente formativa que busca conocer la calidad de las situaciones y de las

realizaciones, pero, más aún, pretende mejorar los procesos de formación y producción de conocimientos, bien como las estructuras, los procedimientos y las condiciones administrativas. No se trata sólo de análisis de la realidad, pero sobre todo de transformación cualitativa. En ese sentido, es un programa esencialmente pedagógico y proactivo que quiere construir la calidad, mediante procesos sociales participativos, no jerarquizar y mucho menos castigar los individuos e instituciones por eventuales faltas de calidad. Es un programa formativo que produce una visión de conjunto de la institución y busca las mejores maneras para articular las funciones, los fines y las estructuras organizacionales, científicas y pedagógica (Dias Sobrinho).

Como programa de carácter formativo, su énfasis está en el dinamismo del proceso, en el desarrollo de las acciones, las cuales, siendo sociales, son pedagógicas. Como los procesos pedagógicos no se agotan en un momento, esa evaluación no es puntual y meramente sumativa, pero se debe tornar continua, incorporada a las estructuras permanentes de la universidad, como una cultura integrada e interiorizada en las prácticas cotidianas.

Respecto a la identidad. Cada institución es única, tiene una historia singular, condiciones reales distintas, misiones muy particulares y, consecuentemente, diferentes maneras de comprender y de realizar sus compromisos sociales. Respetar la identidad y la singularidad es también tomar en cuenta las condiciones objetivas y subjetivas. Cada universidad, por cierto, atribuye objetivos específicos a su proceso evaluativo, más allá de los fines generales de cualquier institución y de cualquier evaluación. La definición de ese carácter específico es siempre importante para la construcción de la calidad, que debe estar coherente a los proyectos fundamentales de cada institución. Por ello, la evaluación del PAIUB no se presta a rankings o jerarquización de universidades, ni sirve de instrumento directo para la asignación de fondos o acreditación.

Etapas del proceso evaluativo.

La evaluación es continua, pero, tiene sus etapas y ciclos, donde se van concretando acciones específicas.

La primera grande etapa es de evaluación interna, en la cual la comunidad de la institución es protagónica de su proceso, en todos sus momentos, desde la decisión política de realizarlo, pasando por

la constitución de comisiones centrales y sectoriales, la discusión del diseño, con todos sus aspectos filosóficos, metodológicos y procesales, las formas de participación, la consolidación de las acciones en los diferentes lugares institucionales, la definición de las unidades de evaluación, la elaboración de la base de datos, la selección, tratamientos y discusión de los materiales, la atribución de juicios de valor, la organización de los informes, las propuestas de mejoramiento, etc.

La segunda etapa es de evaluación externa, realizada por pares académicos y representantes de la sociedad organizada, elegidos por la universidad, conforme a criterios discutidos públicamente. Las comisiones externas visitan la institución, entrevistan las autoridades y miembros de la comunidad, analizan los materiales disponibles y producen un informe circunstanciado, crítico y positivo. Es importante que la evaluación externa tome en cuenta los proyectos de cada institución y el diseño de la evaluación interna. Cada institución debe ser evaluada tomándose a ella misma como realidad concreta y a la definición de su misión como punto central de referencia y comparación, no obstante también se considera como un criterio el concepto ideal de universidad según los estándares internacionales.

La tercera etapa es de reevaluación. Es un momento en que se produce la síntesis de todo ese ciclo, por el enfrentamiento entre los informes críticos y positivos de la evaluación interna y de la evaluación externa. La comunidad rehace sus propias evaluaciones en vista de las consideraciones críticas y sugerencias de las comisiones de evaluadores externos, analiza el desarrollo del recorrido y presenta las proposiciones de carácter administrativo, pedagógico y político para la mejora de la institución, bien como para la continuidad de la evaluación.

Como escribe en la revista *Avaliacao* (vol. 2, nº 2), "la evaluación que se preocupa en la búsqueda de la comprensión global y de la integración, es un proceso que va construyendo una nueva mentalidad, sin conflictos y divergencias. Ella produce nuevas relaciones psicosociales en la universidad, al invertir en el sentido de la construcción interpersonal de la mejora. Una universidad, al desarrollar un proceso de evaluación negociado, democrático y formativo, va transformándose a la medida que sus agentes también se transforman, por fuerza del sentido pedagógico de las relaciones sociales, especialmente de aquellas que intencional y programáticamente se asumen y se producen como educativas y transformadoras".

Como se puede ver en ese breve recorrido, el conflicto en el campo de la evaluación institucional en Brasil, como en otros países de la región, en una búsqueda de afirmación y dominio de la titularidad de la evaluación, en el marco de una confrontación mayor de definiciones de nuevos roles para la universidad y de concepciones políticas respecto a la sociedad y el futuro. Esos debates y enfrentamiento significan que la evaluación forma parte importante de las estrategias políticas de las universidades, de los Estados y de las sociedades, pero son aspectos de un universo mucho más amplio y complejo. La solución de esos con-

flictos no puede estar sólo en las instituciones universitarias o en las agencias de los gobiernos, como si fueran problemas apenas técnicos. Es verdad que los gobiernos necesitan instrumentos técnicos que apoyen sus decisiones políticas-administrativas. Pero, en definitiva, la universidad no puede dejar de participar activamente en esos debates públicos. Debe asumir públicamente su función crítica, siempre en procesos de construcción colectiva, procurar obtener de sus concepciones y prácticas de evaluación institucional, estando claro que nadie tiene el patrimonio exclusivo de la verdad y que todo proceso es una construcción.