

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**  
**Tesis Licenciatura en Ciencia Política**

**El estado evaluador de la educación superior**

Nicolás Bentancur

**1995**

## "EL ESTADO EVALUADOR DE LA EDUCACION SUPERIOR"

**AUTOR: NICOLAS BENTANCUR**

*Trabajo realizado en el marco del proyecto financiado por CSIC: "Gestión pública, reforma del Estado y escenarios alternativos al desarrollo político-institucional universitario", dirigido por el Prof. Jorge Landinelli. Montevideo, 1995. Tesis de Grado de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Cs. Sociales, Universidad de la República, Uruguay.*

### -INTRODUCCION-

#### I) Formulación del problema.

Como afirma **RIBEIRO DURHAM (1994:183)**, las Universidades del mundo todo parecen ser envueltas periódicamente en ondas de transformación que traspasando las fronteras nacionales, son resultado de profundos procesos socio-culturales de característica general. A este tipo de fenómeno correspondió el movimiento de reforma de 1968, y corresponde hoy el instituto de la evaluación universitaria realizada por el Estado.

Originado en la década de los ochenta en Europa occidental como solución financiera, ha adquirido en el decurso de los años una amplificación en un doble sentido: por un lado teleológico, pasando a ocupar el rol de elemento articulador de organismos universitarios autónomos con Estados nacionales, que procuran así incidir en la determinación de las políticas universitarias; por otro, geográfico, por cuanto el proceso se ha universalizado y en lo que nos es particular, ha tenido un significativo desarrollo en varios países de nuestra América Latina (México, Chile, Brasil, etc.), en tanto en nuestro propio país puede configurarse como pieza clave para redefinir el complejo entramado de relaciones Estado-Universidad.

El "Estado evaluador" no es un constructo específico de la temática de la educación terciaria: forma en sus orígenes parte del esfuerzo gubernamental de racionalización de las políticas sociales que demandó la crisis del Estado benefactor. Como ha sostenido **NEAVE (1990:8)**, uno de los precursores en el estudio de la problemática en el campo de las políticas universitarias, "el Estado evaluador es así una racionalización y redistribución general de funciones entre el centro y la periferia, de manera tal que el centro conserva el control estratégico global, por medio de palancas políticas menores en número pero más precisas, constituidas por la asignación de misiones, la definición de metas para el sistema y la operación de criterios relativos a la calidad del producto".

El instrumento del operativo ha sido llamado por el mismo autor "contrato condicional", "o de lo que podría describirse con más exactitud como una serie de contratos condicionales, cada uno de los cuales incluye términos negociables específicos y

establece condiciones particulares...En la perspectiva del gobierno, la introducción de la contratación condicional es una condición previa necesaria para el desarrollo de esa flexibilidad para responder a las cambiantes prioridades y oportunidades que se consideran un imperativo para la educación superior y para la nación. Tales prioridades giran alrededor de los cambios en la relación entre la enseñanza superior y la industria, entre la educación superior y su región y, lo que en modo alguno carece de importancia, de la capacidad de la nación para realizar innovaciones tecnológicas y económicas" (**Neave y Van Vught 1992:385**).

Por su parte, un conjunto de autores latinoamericanos coordinados por **BRUNNER (1994c:53)**, han precisado que "redefinir la relación de los sistemas con el Estado en torno a los ejes de la responsabilidad pública (accountability), la evaluación e información y una mayor exposición a las demandas de la sociedad supone crear un "nuevo contrato social" entre las instituciones y el gobierno y avanzar en el desarrollo de una nueva cultura en los sistemas de educación superior. Significa aceptar que las instituciones deben hacerse responsables y dar cuenta ante la sociedad de su función pública, informando amplia y oportunamente sobre sus logros, rendimiento y empleo de los recursos fiscales que reciben".

Una revolución de tal entidad en el modo de convivencia de los dos actores centrales en estudio, naturalmente resulta disparadora de una amplísima y novedosa problemática, en la que aparecen involucrados los fines de la educación superior, los principios vertebrales de la misma, su financiamiento, el relacionamiento de la Universidad con la sociedad, y, ahora reformulado sobre nuevas bases, el más viejo y tradicional de los problemas de la vinculación Estado - Universidad: la autonomía de ésta.

## II) Justificación y objetivos.

Planteado el problema de esta manera, las razones por las cuales se hace necesario indagar sobre las experiencias nacionales de evaluación de la educación superior por parte del Estado son fácilmente comprensibles.

No se trata el "Estado evaluador" de una institución nítidamente perfilada, de cuidadoso diseño teórico y alcances y objetivos unívocos para su posterior aplicación a la realidad. Surgido como respuesta de coyuntura a una problemática más amplia de naturaleza financiera (y ligada, de última, con la de los fines del Estado), es en la praxis que se ha institucionalizado y desarrollado, alcanzando su estatus de política en mayor o menor medida sistemática; será entonces a esa misma praxis que habrá que recurrir para, mediante un proceso de inducción, orientado por las elaboraciones teóricas ya realizadas, indagar y contribuir a la definición del "tipo" o "concepto".

La necesidad del empleo de esta metodología se ve reforzada por otros dos factores: el ya referido carácter novedoso del instituto, que pese a su trascendencia y lugar central en las reflexiones sobre políticas universitarias data de unos pocos años; y el carácter polivalente que al Estado evaluador le asignan las distintas reflexiones que pueden relevarse en la bibliografía: instrumento de restricción de las autonomías universitarias, mecanismo para mejorar la calidad de los productos de la educación terciaria, eslabón para canalizar el conocimiento superior hacia las necesidades del desarrollo nacional, etc. Esta diversidad de valoraciones justifica el recurso al análisis empírico comparado, y a su vez explica la hipótesis orientadora del trabajo, que se formula en el numeral siguiente.

### III) Hipótesis.

En virtud de lo anterior, se hipotetiza que no existe "el" Estado evaluador de las políticas de educación terciaria, sino **distintos modelos de nuevos relacionamientos entre Estado y Universidad, a través del mecanismo de la evaluación.**

Obviamente, cuando pretende extraerse un concepto del análisis de su implementación empírica, la unicidad o multidimensionalidad del mismo depende en buena medida de una cuestión de grado; en el caso, de cuántas -y cuáles- diferencias se está dispuesto a admitir entre las distintas experiencias verificadas de evaluación universitaria "externa", sin conceptualizar que en virtud de ellas se trata de fenómenos disímiles. Una primera mirada sobre el tema permite suponer que la amplia gama de objetivos que persiguen los Estados al implementar el instituto, de los problemas que se procuran resolver, y de las distintas estrategias y lógicas subyacentes en las diversas experiencias nacionales, hacen plausible su categorización en estatus diferentes recurriendo a la herramienta metodológica de la constitución de modelos o tipos. *Llamativamente, los científicos sociales que se han abocado al tema han realizado una profusa tarea identificando y clasificando diversos géneros de evaluación, pero no han extraído de ella consecuencias a efectos de cuestionar el carácter presuntamente inequívoco del "Estado evaluador".*

Las implicancias de nuestra postura no son menores. Básicamente, permite situar adecuadamente la reflexión en torno a la conveniencia, funcionalidad, adecuación, etc., de la evaluación estatal, precisando de qué -o de cuál- estamos hablando en cada caso.

Cuando la cuestión parece perfilarse -si bien no explícita y sistemáticamente- en el horizonte de la discusión sobre las políticas universitarias en nuestro propio país, el análisis podría constituir un aporte para encarar la discusión sin preconceptos y con cabal conocimiento del repertorio de opciones disponibles, y de los impactos que han tenido las mismas en otros países.

#### IV) Alcances y plan del trabajo.

La problemática referida es susceptible de abordajes múltiples: entre otros, uno que privilegie como objeto de análisis al Estado, y releve al surgimiento del "Estado evaluador" como una expresión del presente giro de época en los fines y lógicas estatales; u otro que atienda a los aspectos propiamente educativos -en sentido amplio- involucrados por la nueva figura.

Ninguno de ellos es, específicamente, nuestro enfoque. Por el contrario, el mismo se situará en un plano "relacional": lo que aquí nos interesa es **el vínculo en sí entre los Estados y sus correspondientes sistemas de educación superior**, el que cuenta con densidad propia como para constituirse en objeto de análisis; o, dicho con otras palabras, la temática de las modalidades políticas de coordinación del sistema. Por ello, las referencias a ambos términos intervinientes tendrán sentido como insumo o producto de las mismas, pero no procurarán explorarlas en profundidad. No obstante, por la carencia en nuestro país de una masa crítica sobre el particular, previamente a la dilucidación del problema teórico -la discutida unicidad del Estado evaluador- deberemos extendernos en la descripción, tanto de las herramientas vinculadas a la evaluación, como de la configuración de los sistemas de educación superior latinoamericanos que tomaremos en cuenta.

En virtud de lo anterior, la estructura de este trabajo será la siguiente:

\* En un primer capítulo, se pasará revista a la producción teórica internacional sobre los conceptos centrales relativos a este estudio: los sistemas de coordinación y gobierno de la educación superior, y la evaluación de la calidad universitaria como elemento sustantivo del más novedoso de dichos sistemas: el Estado evaluador. Al explorar las formas de coordinación y gobierno, se brindará también una visión panorámica de cambios recientes verificados en Europa Occidental y Estados Unidos.

\* En el segundo capítulo, se dará cuenta de los principales caracteres de algunos sistemas de educación superior nacionales de países de América Latina, que se consideran de particular relevancia a estos fines, y de sus experiencias en materia de evaluación universitaria.

\* En el tercer capítulo, a partir de las reflexiones teóricas y relevamiento empírico precedentes, se discutirá la identidad del concepto de "Estado evaluador". Como consecuencia de ello, se tentará la elaboración de modelos o "tipos ideales" del mismo, para luego cerrar éste trabajo proponiendo las conclusiones del caso.

## CAPITULO UNO: CONCEPTOS GENERALES Y REFLEXIONES TEORICAS.

### I) MODALIDADES DE COORDINACION DE LOS SISTEMAS DE EDUCACION SUPERIOR.

La propia noción de sistema refiere a la existencia de un conjunto de unidades vinculadas por alguna forma de mecanismo, interrelacionadas de forma tal que las mutaciones de una inciden sobre el resto.

En los sistemas de educación superior (en adelante: SES), dichas unidades son las instituciones terciarias públicas y privadas. Su actuación está pautada por un conjunto de mecanismos de control, planificación y asignación de recursos, que pueden adquirir distintas modalidades.

A los efectos de recortar los "tipos ideales" de coordinación de los sistemas de educación superior, emplearemos el modelo propuesto por **CLARK** (citado por **BRUNNER [1994b:69]** y **SCHWARTZMAN [1993:94]**), que parte de la identificación de dos contextos fundamentales de arreglos institucionales: uno de Estado, en que la autoridad gubernamental regula el sector, y otro de mercado, en donde la coordinación surge de mecanismos de intercambio; situando entre ambos a sistemas de "oligarquía académica" y "profesional", en los cuales el poder sobre el sistema recae, en medidas variables, en los académicos. De allí surge la conocida imagen triangular: "Con (el componente) oligarquía académica omnipresente, o disimulado en las alas, nuestro continuo de la autoridad estatal al mercado puede ser reformulado en términos de un modelo triangular de Estado, mercado y formas oligárquicas de coordinación. Cada vértice del triángulo representa, entonces, el extremo de una forma y el mínimo de las otras dos, y posiciones dentro del triángulo representan combinaciones de los tres elementos en distintos grados".

Realizaremos una adaptación del citado paradigma, obteniendo los siguientes modelos de regulación de los SES: de control político administrativo, de control académico corporativo, de regulación por el mercado, de administración benevolente y de evaluación estatal.

Veamos a continuación sus principales características.

#### A) Modelo de control político-administrativo.

Ha sido el tipo predominante en Europa occidental hasta la década de 1980.

Se caracteriza por una fuerte presencia del Estado en el planeamiento y supervisión del sistema. Hay una escasa diferenciación público-privada, la educación impartida es gratuita, y el financiamiento proviene casi exclusivamente del presupuesto estatal. La calidad de las instituciones es nivelada por la activa participación del Estado. El grado de

diferenciación del sistema es algo mayor en los institutos no universitarios orientados a satisfacer demandas inmediatas del mercado, pero aún aquí el peso relativo Estado-privados es claramente mayor del primero. Según los países, varía el grado de centralización-descentralización de los aparatos estatales que efectúan el control, y también el contrapeso a éste por la distinta densidad de las comunidades académicas.

Este tipo de regulación ha sido también llamada "estrategia de ingeniería" (**COX 1993b:118**), en cuanto el gobierno central emplea comprensivamente un conjunto de instrumentos - información, recursos, autoridad, acción directa-. El organismo planificador descansa su diseño en una triple certeza: conocimiento acabado del objeto de regulación, control casi total de éste y autopercepción como organismo integrado (en oposición a una pluralidad de unidades y actores).

Como puede percibirse, corresponde a una visión optimista de la capacidad racionalizadora y planificadora del Estado, propia de las décadas de los '60 y '70. Este se concibe como un organismo omnisciente y omnipotente, que se considera legitimado y capacitado para dirigir y conformar un sector social de acuerdo a sus objetivos. De allí el concepto de la planificación como ingeniería social.

Y si el optimismo racionalizador fue propio de una época, también lo es de otra -la presente- el escepticismo de la crítica de **SCHWARTZMAN (1993:40)**: "El problema con el control del Estado es su incapacidad para "afinar" sus políticas. Los gobiernos pueden hacer leyes, mandar tropas y recortar presupuestos, pero no pueden hacer que las instituciones se organicen en torno a capacidades y al compromiso personal de funcionar adecuadamente bajo una disciplina vertical".

Siguiendo a **NEAVE y VAN VUGHT (1994:388)**, pasaremos una breve revista a la concreta instauración de la "estrategia de planificación estatal y control" en las décadas de 1960 y 1970 en algunos países del mundo desarrollado.

En la República Federal de Alemania se verificó el grado de orientación más fuerte del SES por parte del Estado en el marco de una economía de mercado. A través de mecanismos de planificación cuantitativa, y de leyes y decretos reglamentarios, se controlaron las principales variables del sistema tanto a nivel estatal como provincial.

En Irlanda, por medio de una reglamentación detallada y de una planificación exhaustiva, el Estado dirigió al sistema fortaleciendo los sectores de artes y oficios y tecnológicos.

En Francia, la estrategia de planificación y control estatales tiene raigambre histórica. Prácticamente todos los aspectos formales de la educación superior eran regulados por el Estado: condiciones de acceso, financiamiento, validación de carreras y diplomas, nombramientos, etc.

En Italia, aún hoy la enseñanza superior está profundamente controlada centralmente, a efectos de garantizar la homogeneidad a nivel nacional. Son manifestaciones de lo anterior el presupuesto universitario, la validación de títulos, la aprobación de los planes de estudio, el

nombramiento de académicos y principales cargos administrativos.

En Holanda el Estado impulsó la reorganización de la educación superior en un sistema de dos ciclos, reduciendo la duración de las carreras y el tiempo máximo del que disponían los estudiantes para su graduación, así como también se reorganizó completamente el sector técnico-profesional.

En cuanto a los países nórdicos, en Finlandia la Ley de Desarrollo de 1967 fijó la orientación de las políticas universitarias hasta 1986, en tanto Suecia es habitualmente presentado como un paradigma de centralización en mérito a las reformas de 1969 y 1970.

Por último, fuera de Europa pero comprendida en el modelo, la educación superior australiana experimentó cuatro traslados de ámbitos de poder: a nivel de las instituciones, de los departamentos y facultades a la administración central; de las instituciones de enseñanza hacia el gobierno; de los gobiernos estatales al federal; y de los organismos estatales coordinadores a los ministerios.

#### B) Modelo de control académico-corporativo.

Era por antonomasia el caso británico, hasta comienzos de 1980, en virtud de la fuerte ingerencia académica en la conducción del sistema.

Puede categorizarse como una especie de naturaleza estatalista, por cuanto la enseñanza pública es absolutamente hegemónica (prácticamente no existían universidades privadas).

Las universidades tienen estatus autonómico, y no había ingerencia directa del gobierno central sino mediante un organismo intermedio también autónomo (**LEVY 1993:17**): el Comité de Asignaciones Universitarias o University Grants Committee (UGC), creado en 1919 como amortiguador entre gobierno y universidad - y adoptado con variantes en Israel, India, Pakistán y Nigeria-, vigente hasta 1988.

Estaba compuesto por 20 miembros, todos designados y pagos por el gobierno, de los cuales 16 eran académicos que provenían de las universidades pero actuaban a nivel individual, no como representantes de la institución. Este organismo representaba los intereses universitarios, garantizaba la autonomía institucional y en cierto sentido también la financiera, por cuanto el financiamiento se realizaba mediante asignaciones globales (block grants) que éste se encargaba de distribuir.

En las últimas décadas, el UGC se había orientado más hacia el gobierno que hacia las universidades, pero continuaba preservando su autonomía.

Por lo expuesto, la centralidad de los académicos en el poder de la institución universitaria derivaba del estatus autonómico de ésta, formando hacia la interna lo que se ha dado en llamar "oligarquías académicas"; y en su participación hegemónica en el organismo de coordinación con el gobierno estatal.

El Comité de Asignaciones Universitarias fue reemplazado por la

Ley de Reforma Educacional de 1988 por el Consejo de Financiación Universitaria, organismo con un mayor grado de dependencia con respecto a la industria y al gobierno central, lo que coincidió con una mayor aproximación del sistema de educación superior inglés a un tipo de regulación orientada por el mercado, y con una reducción de la capacidad de regateo de las jerarquías académicas.

### C) Modelo de regulación por el mercado.

En este modelo, no se registra una ingerencia estatal significativa en la coordinación del funcionamiento y desarrollo del sistema.

Es clásicamente la variante estadounidense: allí no existe propiamente una política de educación superior, sino que la coordinación de las instituciones surge de su competencia en el mercado.

El financiamiento no es centralizado, proviniendo de diversas fuentes, y el sistema está altamente diversificado, con una importante presencia de universidades privadas.

No obstante, la competencia se desarrolla en un marco mínimo consensuado por las propias instituciones universitarias, que se materializa en el procedimiento de la acreditación (**LEVY 1993:14; REISBERG 1994:22**).

La acreditación es una vía alternativa, no gubernamental, de coordinación. Existen seis agencias acreditadoras, cada una a cargo de una región de los Estados Unidos, con el compromiso de la mutua aceptación del veredicto de las restantes. Están conformadas por asociaciones de universidades, sin ninguna participación estatal o federal, que establecen pautas mínimas para conceder la acreditación, vinculadas a los recursos institucionales: personal académico, equipamiento, nivel estudiantil; y evalúan periódicamente a través de pares académicos, el avance de la universidad en cuestión en el logro de los fines institucionales autodefinidos al momento de su constitución.

Si bien el sometimiento a este procedimiento es voluntario de cada universidad, la acreditación por parte de las acreditadoras regionales es una suerte de "oficialización no estatal" de los diplomas que se expiden.

Fuera de este umbral, no existe regulación de tipo alguno para las instituciones universitarias, que no sean las de la oferta y la demanda.

En la obra citada, **LEVY** defiende el sistema argumentando que la búsqueda de calidad estandarizada por medio de procedimientos de coordinación más estrictos "...haría daño a la libertad, la autonomía, y la posibilidad de elegir, así como a la competencia, a la vez que conduciría a grandes batallas,

dañaría el sistema de acceso, y aumentaría los costos" (1994:15).

No obstante, este sistema también tiene sus críticos. **SCHWARTZMAN (1993:41)** sostiene que han sido las ineficiencias del Estado y el estancamiento de las oligarquías académicas los que han obligado a buscar en el mercado una forma alternativa de coordinación, pero que esta en estado puro tampoco es una modalidad apta para orientar proyectos de largo plazo, de calidad y relevancia social por parte de los SES. Denuncia que en Estados Unidos existe un sector de instituciones de alta calidad en educación e investigación en base a la competencia por recursos, pero también una multitud de instituciones que venden a bajo precio educación de mala calidad, sin mecanismos de vinculación entre ambos extremos.

En una línea similar, se ha argumentado que evaluar a las universidades en razón de su capacidad para obtener fuentes externas de financiamiento, vincularse con empresas productivas o dirigir sus investigaciones hacia el área tecnológica, conlleva el desconocimiento de la necesaria existencia de la universidad, de su validación como programa social y de sus habituales prácticas evaluativas (**LITWIN 1994: 163**).

Por su parte, **GARCIA GUADILLA (1994:84)** repara en que los grupos que componen la demanda universitaria (comunidad, empresa, gobierno, estudiantes) deben reconocer la importancia de que la Universidad mantenga su autonomía. Esta reporta beneficios no sólo a la universidad sino también a los mismos demandantes, al posibilitar la elaboración de políticas a más largo plazo, tomando en cuenta períodos extensos y escenarios alternativos, de modo de no quedar reducida a un cortoplacismo perjudicial para todas las partes.

#### D) Modelo de administración benevolente.

**COX (1993b:116)** lo ubica como un tipo histórico correspondiente a relaciones simples con la sociedad y también en su estructura, "...respecto al cual el gobierno se limita a regular la fundación de universidades y financiar al sector en forma benevolente, es decir, sin mayores exigencias respecto a la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos".

El empleo de instrumentos de control, dentro de un estatuto autonómico, se limita al uso de "certificados" (regulación de la fundación de las universidades) y "transferencias" (recursos asignados sin contrapartida determinada específicamente). Habitualmente, su funcionamiento descansa en relaciones políticas entre los actores del sistema político y las jerarquías académicas.

Se trata del tipo de relacionamiento entre Estado y universidad que ha caracterizado a los sistemas latinoamericanos.

A diferencia del modelo de control político-administrativo, se reduce fuertemente el rol del Estado en beneficio de la autonomía corporativa de las instituciones. Asimismo, existe un mayor grado de diferenciación en el eje público-privado, con variantes según los países, con mayor protagonismo de los intereses privados y locales (eclesiásticos, asociaciones civiles, grupos políticos, sectores empresariales). Por último, el peso de las corporaciones académicas es mayor, aunque según **BRUNNER (1994b:71)** más que como oligarquías se constituyen como "redes político-clientelares de presión".

El relevamiento de un sector privado en este esquema requiere una reflexión ulterior. En general, la mayor parte de la matrícula propiamente universitaria y de la investigación cualitativamente superior se concentra en el sector público; el sector privado, creciente en las últimas décadas, habitualmente no es regulado más que formalmente, quedando su desarrollo expuesto al mercado. La competencia, sin embargo, ha sido tradicionalmente ajena al sector público, dado el mecanismo de asignación incremental de recursos por parte del Estado que asegura su funcionamiento con independencia del juicio de los demandantes de sus servicios.

Como se referirá más adelante, en la actualidad este modelo se halla en algunos países de América Latina en situación de "crisis no resuelta", en tanto en otros directamente ha sido sustituido por el de la evaluación estatal.

E) Regulación mediante la evaluación estatal.  
Estado evaluador y autonomía institucional.

Según la definición de **NEAVE (1990:8)** que ha devenido clásica, "El Estado Evaluador es...una racionalización y una redistribución general de funciones entre el centro y la periferia, de manera tal que el centro conserva el control estratégico global, por medio de palancas políticas menores en número, pero más precisas, constituídas por la asignación de misiones, la definición de metas para el sistema y la operación de criterios relativos a la calidad del producto".

El Estado Evaluador es, para este autor, tributario de dos factores: 1) el advenimiento de una ética específica, que implica un verdadero viraje en la ética social hacia una lógica competitiva de mercado, debiendo éste determinar que tipo de conocimiento se produce en una sociedad; y 2) cambios estructurales en la economía y la demografía, que hicieron necesario responder al desafío del cambio tecnológico con una gran movilización de los recursos sociales y la modificación de la racionalidad organizativa de las universidades, todo ello en un contexto de dificultades presupuestales para los Estados europeos.

Por su parte, para algunos autores latinoamericanos se trata en última instancia de una variante más de la tendencia neoliberal dominante de basar la asignación presupuestal en prácticas

evaluatorias, que ha impactado especialmente en el campo de la educación superior **(DE ALBA 1994:24)**. A diferencia del Estado de Bienestar, el Estado Evaluador no se compromete con el proceso, sino que simplemente premia o castiga los resultados que considera deseables para el SES, aparejando simultáneamente una amplificación de sus márgenes de libertad y de indefensión **(KROTSCH 1994:107)**.

**TEICHLER** (cit. por **KENT 1993b:37**) entiende que el Estado Evaluador está ligado -en su origen europeo- a un espíritu de época. En primer lugar, como respuesta al escepticismo que siguió a los resultados de las políticas educativas expansivas de las décadas de 1960 y 1970, procurando la relegitimación del SES sobre la base de un valor social consensuado: la elevación de la calidad.

Segundo, registra la crisis de la planificación educativa y de la capacidad de supervisión gubernamental, a la que se responde con una reducción del control directo. Y por último, evidencia la desconfianza social en la comunidad académica.

En cuanto el "Estado Evaluador" pone el acento en la capacidad endógena de dirección del SES, y no en la planificación central por organismos de gobierno, **COX (1993b:120)** la categoriza como una estrategia de "jardinería". El planeamiento estatal no desaparece, pero es menos exhaustivo y fundamentalmente se realiza "a distancia", a través del uso de instrumentos de información e incentivos.

A diferencia del modelo de control político-administrativo, se supone que el conocimiento del objeto de la planificación es altamente incierto, y que el "control total" es inoperante, por lo cual se opta por limitar los roles del gobierno, fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones e incidir sobre ellas a través de políticas de incentivos. El gobierno se asigna ahora un rol arbitral entre jugadores relativamente autónomos, con potestades para el cambio de reglas cuando el resultado del juego no es satisfactorio.

No obstante, **NEAVE y VAN VUGHT (1994:392)** dan cuenta de que esta estrategia de autorregulación puede resultar en una fachada, tras la cual se oculte con nuevos ropajes la modalidad tradicional de planificación y control detallados. Simultáneamente con el retroceso del Estado, éste promueve otros mecanismos de carácter igualmente coercitivos para orientar el desarrollo del sistema; es por ello que caracterizan genéricamente a los sistemas europeos contemporáneos como híbridos extraños, a medio camino entre el dirigismo tradicional y la autonomía institucional integral.

A vía de ejemplo: en Bélgica, el mayor grado de autonomía fue coetáneo con una restricción de los recursos; en Australia, pese a que en 1988 se decidió que las universidades debían tener un mayor control de los recursos y que debía disminuir la intervención gubernamental en cuestiones financieras y administrativas, el gobierno sigue influyendo marcadamente en la orientación universitaria a través del mecanismo de asignación de recursos; en Finlandia los nombramientos de los cargos

universitarios siguen en el poder central; en Noruega se ha asignado explícitamente a la educación superior la tarea de formación de la fuerza laboral y de satisfacción de las necesidades de investigación de la sociedad, permaneciendo un severo control financiero.

En los hechos, en países como los citados lo que se constata es el retiro del Estado del control de las decisiones cotidianas de las instituciones universitarias, esto es, una disminución del control del proceso. Pero ello no implica necesariamente un menor control del producto, o de los resultados obtenidos por las instituciones. Los objetivos de expansión de la autonomía institucional coexisten con la instrumentación de mecanismos de evaluación y de control de calidad; en tanto éstos monitorean los "outputs" del sistema, se ejerce una influencia indirecta en la determinación de los procesos a emplearse.

La autonomía institucional vuelve a estar, entonces, en el centro del problema. En torno a ella estos autores identifican varias transformaciones: la autonomía no puede ya entenderse como un concepto monolítico, por cuanto puede alcanzar solo a un aspecto (el proceso); y aún en esta esfera residual, la autonomía depende de que los procesos que elijan las universidades sean capaces de satisfacer los objetivos determinados por el Estado. La autonomía, entonces, debe negociarse periódicamente con el poder político, sobre la base de los recursos públicos disponibles para la educación terciaria y del resultado obtenido en las evaluaciones que se practiquen, que se traducirá a su vez en premios o sanciones.

Ello implica, para **NEAVE y VAN VUGHT (1994:396)**, que se "...suministra al gobierno una palanca particularmente fuerte para hacer valer las necesidades de la sociedad sobre aquellas que proceden primariamente de la evolución interna de las disciplinas... trae consigo el nada desdeñable peligro de separar a la educación superior de sus valores fundamentales y más tradicionales...al insistir en el control del producto como un sustituto de la calidad por la vía del proceso, los gobiernos considerarán que la educación superior ha de responder desde el punto de vista de la cantidad de graduados calificados, de las patentes registradas y de los artículos publicados. Como consecuencia de esta voluntad, el sector académico quedó -voluntariamente o no- reducido a la categoría de una "fábrica de conocimientos", impotente para resistir el oportunismo político y de corto plazo de los objetivos fijados por el gobierno".

Sin embargo, no todos quienes se han acercado a la problemática visualizan a los procesos de evaluación externa como una amenaza para la autonomía universitaria.

**SAMPAIO y KLEIN (1993:44)** invierten los términos, considerando a la autonomía universitaria como un requisito imprescindible para el éxito de los programas de evaluación. El argumento es el siguiente: la evaluación por sí misma no lleva al mejoramiento del rendimiento institucional; para que ello se

concreto es necesario una reacción de la institución para superar las deficiencias identificadas. Y esa reacción, estiman, se producirá en torno a los intereses de los distintos sectores e intereses que conviven en la interna universitaria, haciendo valer el principio de autonomía. Así podrá superarse el mutuo recelo existente entre formuladores de políticas y académicos, tras el objetivo de la mejoría de la calidad del sistema.

Desde una perspectiva similar, **LEVY (1993:11)** propone que una "autonomía con fuerza" se desarrollará en un contexto en el cual las instituciones son a la vez objeto y sujeto de los mecanismos de coordinación, estando libres de controles férreos del gobierno central. Para este autor, los mecanismos de evaluación y acreditación son instrumentos para dar cuenta a la sociedad, y cumplen la función de sensibilizar a la universidad a sus demandas: "Se coordinan con la sociedad. En un sistema competitivo algunas instituciones fallarán, pero la coordinación emerge con aquellas que han tenido éxito. Instituciones compitiendo por estudiantes, profesores, administradores y financiamiento, deben preocuparse de la necesidad de rendir cuentas".

Si bien volveremos más adelante sobre el tema, nos interesa dejar asentadas dos puntualizaciones.

En primer lugar, la centralidad de la reformulación del concepto de la **autonomía universitaria** en las discusiones sobre el Estado Evaluador. Y la percepción de que frecuentemente se entiende a ésta, meramente, como la inexistencia de sujeción del sistema de educación superior con respecto al Estado, y no en un sentido más amplio de autodeterminación de fines, procesos y objetivos ajena a cualquier imposición exterior. Ello es evidente en la postura recién citada de **LEVY**, para quien un condicionamiento absoluto por parte del mercado no mengua el rol autónomo de la institución, sino que lo potencia.

En segundo término, y tal vez porque la mayor parte de la producción de las ciencias sociales sobre el Estado Evaluador pertenece a autores europeos, se considera a la introducción de la evaluación institucional como el nacimiento de un instituto de autorregulación, coincidente con el retraimiento del control por parte del Estado.

Aún cuando puedan manifestarse expresiones de evidente reserva frente al fenómeno -tal el caso de **NEAVE** y **VAN VUGHT** citado-, las mismas no se cuestionan cuál es la esencia del instituto, siempre apreciada como un movimiento hacia la autorregulación de la universidad, sino -y solamente- si el Estado está verdaderamente decidido a llevarlo a cabo.

Adviértase que lo dicho es congruente con la ubicación anterior de los sistemas universitarios europeos en el modelo "A", de control político-administrativo: cualquier movida del Estado desde esa posición, así sea hacia un "control a distancia",

opera como reforzador de la autonomía universitaria.

En cambio, la instauración de la evaluación institucional en América Latina tiene otras connotaciones. Aquí la situación de partida es un modelo de administración estatal benevolente ("D"), que carece de herramientas eficaces en manos del Estado para orientar a los sistemas de educación superior. Empleando el mismo razonamiento del párrafo anterior, cualquier movimiento del Estado desde el posicionamiento anterior hacia alguna forma de incidencia más o menos directa sobre la universidad implicará, necesariamente, un cuestionamiento a la autonomía universitaria.

Curiosamente, el propio **NEAVE (1990:8)** lo reconoce: "...en aquellos sistemas basados en la descentralización, el Estado evaluador aparece como un paso hacia un mayor control, mientras que en aquellos con un grado más alto de centralismo, se le percibe como apertura a una mayor flexibilidad y por tanto a la descentralización". Pero luego refiere permanente a un modelo único en que el Estado se habría abrogado el uso de cierto número de "palancas": "Significa...la retirada del Estado del terreno pantanoso del detallismo abrumador, para refugiarse en las alturas dominantes y claras del diseño estratégico efectivo".

Nuestra observación no implica en sí mismo ningún juicio de valor sobre el proceso, sino que meramente pretende llamar la atención sobre las diferencias de la problemática latinoamericana con respecto a la europea, y consiguientemente, sobre la inadecuación de las definiciones clásicas en la materia.

Sobre este aspecto volveremos más adelante; pero previamente a ello, procuraremos un acercamiento más preciso al concepto de la evaluación universitaria, que se halla en la base de la idea de Estado Evaluador.

## **II) LA EVALUACION UNIVERSITARIA.**

### **II.I.- CONCEPTO DE EVALUACION.**

No es posible hallar entre los estudiosos del tema un concepto unívoco de evaluación. Incluso en varios autores se percibe la existencia de un juicio valorativo a priori sobre el instituto, su substracto ideológico-político y sus posibles efectos, en base al cual proporcionan una definición de "evaluación" que reúne los elementos que pretenden suscribir o estigmatizar.

Por ello optaremos por brindar una visión panorámica de los distintos puntos de vista -que no pretende ser exhaustiva-, clasificándolos según su núcleo conceptual.

A) Evaluación como mecanismo de mejoramiento.

**MIGNONE (1994:187)** reconoce de partida la multiplicidad de sentidos e interpretaciones vinculados a la evaluación, por lo que propone un listado de significaciones posibles:

- evaluar es emitir un juicio de valor ético
- evaluar es confrontar una realidad con un modelo
- evaluar es realizar un diagnóstico con fines informativos
- evaluar es un análisis científico de una realidad educativa
- evaluar es un mecanismo de control social
- evaluar es una interpretación ideológica de la realidad
- evaluar es medir el valor agregado, la actividad o la productividad económica
- evaluar es ponderar la pertinencia social o el valor cultural de la educación.

Todas estas acepciones pueden resultar válidas, puesto que en definitiva **dependen del contexto en el cual la evaluación se lleva a la práctica**, y del uso que se le quiera dar.

Con referencia a la realidad argentina, propone como propósito central el de la evaluación para mejorar la calidad de la enseñanza y la gestión universitaria, enfatizando la búsqueda del perfeccionamiento a través de informes responsables que faciliten la comprensión, sobre la mera demostración.

B) La evaluación como productora de efectos no esperados.

Varios son los autores que demuestran escepticismo sobre la virtualidad mejoradora del mecanismo de la evaluación.

Entre ellos, **KROTSCH (1994:126)** orienta su análisis a los efectos no esperados que podrían derivar de un proceso evaluatorio: su transformación en un **mecanismo de resolución de conflictos**, por cuanto incorpora nueva información al sistema y amplía las posibilidades de negociación, y su efecto de **reducción de la autocomplacencia**. Este último aspecto puede resultar de difícil comprensión, por cuanto habitualmente se ha visualizado a la evaluación como un dispositivo tendiente a lograr el alineamiento de las instituciones de educación superior con las directivas del organismo evaluador. Krotsch, en cambio, enfatiza su potencialidad como mecanismo de reflexión sobre sí misma de la entidad evaluada, que permitiría un aumento de conciencia de los actores sobre su praxis y posicionamiento en el sistema.

C) La evaluación como proceso de mejoramiento endógeno.

Pueden agruparse en éste rótulo las concepciones que cuestionan la posibilidad de lograr criterios objetivos y universales para evaluar programas o instituciones, deduciendo de ello que el único tipo de evaluación positiva es el que adquiere la forma de autoevaluación.

**LITWIN (1994:165)** representa fielmente esta postura. Parte de la crítica a algunas concepciones de evaluación generalmente empleadas, como la de **STUFFLEBEAM y SHINKFIELD (1987)**<sup>1</sup>, orientada hacia el planeamiento, obtención y suministro de "información útil" para la toma de decisiones, y la del Joint Committee on Standards for Educational Evaluation de Estados Unidos, que asocia evaluación con el enjuiciamiento sistemático del valor o mérito de un objeto.

Ni el concepto de utilidad, ni la atribución de valor, son elementos dados y objetivos. Emparenta la "utilidad" con concepciones ideológicas que privilegian criterios eficientistas o reduccionistas, sobre las determinaciones sociopolíticas y los enfoques cualitativos. La atribución de valor, por su parte, implica la existencia de criterios, categorías e indicadores preestablecidos, que riesgosamente suelen aparentarse como "sentido común", y no en relación a un determinado proyecto y metodología.

En virtud del peso de la subjetividad, propone un enfoque alternativo de la evaluación, entendida como "...una reconstrucción del proyecto, creativa y crítica, que aporta datos y consideraciones teóricas que permiten mejorarlo. Desde esta perspectiva, el fin de esta tarea es el mejoramiento. Los criterios del mejoramiento se establecen desde dentro de los proyectos, en tanto son acordes con las metas que el mismo proyecto se planteó".

#### D) Evaluación como correlación diagnóstico-modelo.

Este punto de vista puede situarse prácticamente en las antípodas del anterior: manifiesta una idea optimista en la definición de conceptos que sirvan como herramientas técnicas para evaluar.

Ello no debe derivar, no obstante, en su apresurada clasificación como una vertiente tecnocrática. En variantes como la que propone **MARQUIS (1990:31)**, se reconoce la complejidad de la operación de definición de los términos a evaluar, por lo cual estos deberán surgir de un proceso de intercambio y negociación.

Concibe a la evaluación como "la resultante de la relación existente entre el diagnóstico de un fenómeno y el modelo en el cual se inspira", evidenciando la desviación entre una meta o proceso y el modelo al que pretende ajustarse. Podría expresarse así:

---

<sup>1</sup>."La evaluación es el proceso de identificar, obtener y proporcionar información útil y descriptiva acerca del valor y el mérito de las metas, la planificación, la realización y el impacto de un objeto determinado, con el fin de servir de guía para la toma de decisiones, solucionar los problemas de responsabilidad y promover la comprensión de los fenómenos implicados".

$$\text{EVALUACION} = \frac{\text{DIAGNÓSTICO}}{\text{MODELO}}$$

El diagnóstico es la descripción de circunstancias tales como el cumplimiento de objetivos, la calidad del producto y del proceso, la utilidad del producto y del servicio, en tanto el modelo comprende objetivos institucionales, metas, planes e ideales.

Ambos términos, diagnóstico y modelo, requieren una tarea previa de construcción y expresión en una terminología que los haga aptos para establecer una correlación. Más específicamente, el diagnóstico requerirá definir sobre que tópicos va a versar, a que clase corresponderá, etc.; en tanto el modelo demandará la interacción entre los actores sociales involucrados, del que surja con características consensuadas.

Estas operaciones son imprescindibles, tanto para dotar de legitimidad y utilidad al proceso evaluatorio para orientar la toma de decisiones, como a los efectos de evitar la reducción de la tarea a un simple diagnóstico, por no haberse delineado previamente un modelo que sirva de parámetro comparativo.

#### E) Definición analítica de evaluación.

Definiciones que ostentan un alto grado de comprensión, como la ya referida de **STUFFLEBEAM et al.** y la suministrada por **AGUILAR** y **ANDER EGG (1992:18)**, sintetizan en cierta medida buena parte de las concepciones previamente expuestas:

"La evaluación es una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida y fiable, datos e información suficiente y relevante, en que apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa (tanto en la fase de diagnóstico, programación y ejecución), o de un conjunto de actividades específicas que se realizan, han realizado o realizarán, con el propósito de producir efectos y resultados concretos; comprobando la extensión y el grado en que dichos logros se han dado, de forma tal, que sirva de base o guía para una toma de decisiones racional e inteligente entre cursos de acción, o para solucionar problemas y promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o al fracaso de sus resultados".

Como puede apreciarse, se destacan aquí los elementos de información, juicio, diagnóstico, insumo de decisiones y comprensión que habían sido referidos anteriormente, pero en forma conjugada

## II.II. Objetivos de la evaluación.

Naturalmente, la problemática de los objetivos de la evaluación universitaria es tributaria de la anterior: la concepción que se tenga de ella.

Parece existir cierto consenso en que el operativo evaluatorio no está referido a objetivos predeterminados, sino que es una herramienta utilizable para diferentes propósitos (como intentaremos demostrar más adelante, esta constatación tiene directas consecuencias sobre la problematización de la unicidad del "Estado Evaluador").

Apreciemos ahora alguno de los "catálogos" de objetivos posibles de la evaluación propuestos en la disciplina.

A) **BRUNNER (1994a:26)** siguiendo a **KELLS** (Cit. por **MIGNONE 1994:190**) identifica los siguientes:

- \*demostrar efectividad y proveer "accountability"<sup>2</sup> respecto a si las intenciones o metas de una institución o programa son satisfactoriamente alcanzadas;
- \*proveer seguridad al público respecto al hecho de que se cumplen ciertos estándares mínimos de calidad;
- \*garantizar públicamente que un conjunto particular de estándares profesionales se cumplen;
- \*facilitar la toma de decisiones respecto a racionalizaciones o reestructuraciones que sea necesario introducir;
- \*proporcionar criterios para la asignación de recursos;
- \*incentivar el mejoramiento de una institución o programa;
- \*demostrar o estimular su eficiencia.

B) **CAMILLONI** (cit. por **MIGNONE 1994:189**) propone la nómina siguiente:

- \*asegurar que los servicios educativos sean de buena calidad;
- \*establecer exigencias y pautas mínimas a ser respetadas por todas las instituciones de un país;
- \*otorgar la acreditación o autorización de funcionamiento de las instituciones;
- \*establecer comparaciones entre instituciones y construir un ránking entre ellas;
- \*hacer conocer el desempeño de las instituciones a la comunidad;
- \*controlar los gastos o la tasa de retorno de las instituciones sostenidas por la sociedad;
- \*determinar el valor de las contribuciones que una institución hace a la sociedad;

---

<sup>2</sup>El término, clave en los análisis contemporáneos sobre educación superior, no tiene traducción literal al castellano. Refiere a la **responsabilidad pública** de las instituciones, incluyendo tanto el "dar cuenta" de sus actividades, como la satisfacción de las demandas societales.

- \*saber si una institución cumple con los objetivos;
- \*contar con la información necesaria para tomar decisiones.

C) **SAMPAIO y KLEIN (1993:43)** procuran simplificar y agrupar esta nómina de objetivos posibles de la evaluación, teniendo como referencia la realidad latinoamericana. Identifican así dos sentidos teleológicos para la práctica evaluatoria: como **instrumento correctivo**, o como **instrumento selectivo**.

La función de corrección tiene por objeto la identificación de las fallas, carencias y desvíos más graves en el empleo de los recursos financieros de las instituciones, tendiendo a la adopción de medidas de reestructuración del sistema decididas a criterio de la misma institución.

La evaluación como instrumento selectivo tiene la función de identificar factores de eficiencia y el potencial de productividad académica con el que operan las instituciones.

Las autoras sostienen que ambos objetivos no son excluyentes, y que su peso relativo varía según la importancia dada a cada una de las dos dimensiones en las distintas experiencias nacionales.

### II.III. TIPOS DE EVALUACION.

Las evaluaciones son susceptibles de ser categorizadas según una serie de criterios, no siempre especificados. Intentaremos una clasificación de los mismos en los literales siguientes.

A) Según la finalidad de la evaluación (NEAVE 1990:5 y NEAVE Y VAN VUGHT 1994:386).

**\*evaluación para el mantenimiento del sistema:** es una función rutinaria que se asocia con la negociación del presupuesto anual de la institución. La asignación de recursos requiere analizar las necesidades financieras para que la universidad cumpla los objetivos fijados, en términos de número de alumnos, distribución por áreas de conocimiento y prioridades de investigación<sup>3</sup>.

**\*evaluación estratégica:** contempla el diseño de un plan de metas a largo plazo, con la correspondiente estimación de recursos necesarios para llevarlo a cabo. Su función global es valorar el desempeño previo de la institución, con la idea de procesar cambios de importancia a partir de los resultados de la evaluación. Su temática podrá estar relacionada con el acceso estudiantil y la apertura a grupos excluidos, la

---

<sup>3</sup>El autor hace referencia a objetivos **fijados por el gobierno**, pero la alusión es sólo válida para el modelo europeo, en tanto el "tipo" es generalizable.

distribución espacial, el desarrollo de una política nacional de formación de cuadros, la estructura y equilibrio de las áreas disciplinarias, etc.

El énfasis de los gobiernos en éste segundo tipo -según estos autores- se debe a su interés en que las instituciones desarrollen la capacidad de autoadministrarse estratégicamente, formulando objetivos de largo plazo y demostrando qué uso hacen de los recursos provistos al efecto.

#### B) Según el momento en que se realiza la evaluación.

**\*evaluación ex-ante:** se practica en la fase del diseño de una institución, programa o proyecto, estimando críticamente la pertinencia, viabilidad y eficacia potencial del mismo, a efecto de suministrar bases racionales para decidir su aprobación o rechazo. Atiende a tres aspectos: la pertinencia del proyecto como satisfactor de una necesidad, su coherencia y congruencia internas (entre medios y recursos, objetivos generales y específicos, diagnóstico y proposiciones), y su rentabilidad económica.

**\*evaluación de gestión o concomitante:** se realiza durante la marcha de un programa o proyecto institucional, suministrando información sobre el funcionamiento del mismo, con una ponderación de los resultados. Su objetivo básico es establecer en que medida se está cumpliendo el programa, con relación a la propuesta inicial, permitiendo una retroacción constante durante todo el proceso de desarrollo del programa e incluso la decisión sobre la continuidad del mismo (**AGUILAR y ANDER EGG 1992:28**).

**\*evaluación ex-post o a posteriori:** en puridad, es la que se realiza una vez finalizado el programa o proyecto institucional, proveyendo información sobre su ejecución, funcionamiento y resultado, con la doble finalidad de valorar los logros obtenidos y recabar información para proyectos futuros (aprendizaje).

Según **NEAVE y VAN VUGHT (1994:386)** la creciente tendencia hacia el pasaje de una evaluación a priori a otra a posteriori, refleja el desplazamiento desde el control directo hacia una visión retrospectiva de los resultados alcanzados por la educación superior, en relación a los recursos recibidos. De hecho, los autores equiparan "evaluación a posteriori" con "evaluación del producto", distinción que preferimos reservar para el literal siguiente.

#### C) Según las funciones de la evaluación.

**\*evaluación sumativa o del producto:** tiene como objeto los resultados o efectos de un programa, en comparación con los previstos originariamente, pero tomando también en

consideración el grado de satisfacción de los usuarios o beneficiarios del mismo. En virtud de éste último aspecto, toda evaluación del producto será una evaluación a posteriori, pero no necesariamente será válida la proposición inversa: en el caso de la evaluación del producto, el peso valorativo de la evaluación es mayor.

**\*evaluación formativa o del proceso:** refiere al seguimiento que se realiza durante la marcha de un programa o proyecto, informando sobre su desarrollo y sirviendo para promover correcciones que tiendan a su mejoramiento.

En general se evalúan procesos a través de indicadores indirectos que permiten reconstruir el nivel de calidad del objeto de estudio, pero también existen métodos para la evaluación del producto de la educación superior (por ej. entrevistas o encuestas con informantes de los sectores sociales involucrados o jueces calificados, y pruebas, pasantías y residencias para estudiantes y graduados universitarios) **(MIGNONE 1991:191)**.

D) Según la estrategia metodológica a utilizar.

**\*evaluación cuantitativa:** privilegia las apreciaciones ponderadas numéricamente, del tipo de índices bibliométricos, tiempos de cursado, número de reprobaciones, etc. En general utiliza muestras probabilísticas, diseños experimentales o cuasiexperimentales, cuantificadores, análisis estadístico derivado de hipótesis deductivas, y datos fiables. Aporta información sobre componentes objetivos, en un momento determinado, orientada al resultado y a la precisión.

**\*evaluación cualitativa:** se basa en juicios de expertos y personas representativas de sectores sociales vinculados a la enseñanza superior. Utiliza muestras reducidas no probabilísticas, investigación naturalista, descriptores, análisis de contenido y estudios de caso con predominio de la inducción, y datos válidos. Aporta información sobre componentes subjetivos (valoraciones, actitudes, conductas, motivaciones), abordando la realidad en su dinamismo, orientada al proceso y a la comprensión **(AGUILAR y ANDER EGG 1992:106 y MIGNONE 1994:191)**.

E) Según el nivel de análisis.

El proceso evaluatorio puede centrarse, conjunta o alternativamente, en una serie de niveles agregados:

- \*el sistema de educación superior
- \*una institución del sistema
- \*un área académica
- \*un programa específico
- \*los actores del sistema educativo.

F) Según su uni o multidimensionalidad.

Situándose en el nivel de la evaluación institucional, **BLANCO GINEAU (1985:277)** propone el "tipo" de la **evaluación integral**, que sería aquella que "...toma en cuenta todos los aspectos, o componentes significativos de la institución, pero no se considera a ésta como una existencia unitaria sino como un conjunto de partes diferentes que se relacionan y participan en la composición de un todo".

Comprendería los siguientes aspectos:

**\*evaluación esencial:** correspondencia entre los fines y principios nominales o básicos de la institución y los fines y objetivos reales que se manifiestan en sus decisiones y prácticas;

**\*evaluación instrumental:** análisis y emisión de juicios sobre el rendimiento institucional (eficiencia), comprendiendo elementos cuantitativos y cualitativos;

**\*evaluación formal:** coherencia y aplicabilidad de las leyes, estatutos, prácticas y políticas institucionales;

**\*evaluación normativa:** obstáculos y potencialidades de futuro para la institución de acuerdo a características nacionales y a escenarios futuros posibles;

**\*evaluación histórica:** comparación crítica de la situación de la institución con otros momentos de su existencia, con otras universidades nacionales y con extranjeras de características similares.

G) Según la generalidad de los criterios evaluatorios.

Siguiendo a **KROTSCH (1994:124)**, pueden distinguirse tipos **universalistas** y **particularistas**, según se confeccionen especialmente para el objeto a evaluarse, o se establezcan teniendo en cuenta su aplicabilidad a varios objetos de evaluación. Sólo tendencialmente, podemos afirmar que los criterios universalistas se asocian con una metodología cuantitativa, en tanto los criterios particularistas guardan relación con el empleo de métodos cualitativos.

H) Según su apartamiento de una "evaluación propiamente dicha".

**\*pseudoevaluaciones:** están "dirigidas o utilizadas subrepticamente para provocar un punto de vista determinado -positivo o negativo- sobre un objeto, independientemente de la valoración objetiva de su valor o mérito" (**STUFFLEBEAM y SHINKFIELD 1987**). Comprende dos subtipos: las investigaciones

encubiertas o políticamente controladas, cuyo objetivo es obtener, mantener o incrementar una esfera de influencia, poder y dinero, y los estudios basados en relaciones públicas, que procuran solamente crear una imagen positiva del objeto evaluado.

**\*cuasievaluaciones:** son estudios que no permiten formular juicios de valor, por cuanto en ellos los elementos valorativos son secundarios. Pueden tomar la forma de estudios basados en objetivos, que se reducen a determinar si éstos han sido alcanzados o no, sin brindar elementos ulteriores para el mejoramiento de la gestión, o de estudios basados en la experimentación, que se reducen a los problemas aptos para ser abordados desde el método experimental, y si bien pueden proponer relaciones causales, de éstas no se extraen elementos valorativos.

Según **LITWIN (1994:67)**, "los recortes que solemos hacer, en realidad siempre determinan que nuestras propuestas de trabajo sean cuasievaluaciones. El problema consiste en la validez que le otorguemos a ese singular recorte y que no queramos validar la totalidad del proyecto desde esa singularidad".

#### I) Según los propósitos de la evaluación.

En una visión comprehensiva, **KELLS** (cit. por **KENT 1993:35**) correlaciona los distintos propósitos que puede perseguir una evaluación, con sus respectivos marco, foco (que se corresponde con lo que habíamos denominado "nivel de análisis") y procedimiento habituales (componente metodológico).

**\*propósito: mejoría.** El marco de la evaluación será el logro de las metas propias, el foco la institución como un todo y el procedimiento la autoevaluación.

**\*propósito: garantía pública (accountability).** El marco de la evaluación corresponderá al ajuste a estándares profesionales, el foco al departamento o programa académico, y el procedimiento será la evaluación externa por pares.

**\*propósito: asegurar estándares, costos o juicios diferenciales.** El marco de esta modalidad de evaluación serán los indicadores de desempeño, el foco los estándares de diplomas, costos y resultados, y los procedimientos característicos la acreditación externa, juicios diferenciales y bibliometría.

#### J) Según el beneficiario de los resultados de la evaluación.

Este criterio clasificatorio lo emplea **Mc. DONALD** (cit. por **DE ALBA 1994:28**), distinguiendo las siguientes categorías:

**\*evaluación burocrática:** toma la forma de un "servicio incondicional" a la agencia que encomendó la evaluación, a la

cual le proporciona información que le permite tomar decisiones orientadas por sus propios objetivos. Los informes son confidenciales y de propiedad de la burocracia. Sus conceptos centrales son "servicio", "utilidad" y "eficacia", y se justifica por la "realidad del poder";

**\*evaluación autocrática:** es un "servicio condicional" al organismo que encargó la evaluación. El evaluador se centra en los temas de mayor valor educativo, actuando como consejero experto cuya legitimidad está dada por la comunidad académica. Los conceptos claves son "principios" y "objetividad", y se justifica en la "responsabilidad profesional";

**\*evaluación democrática:** es un servicio a la comunidad, y no sólo al organismo burocrático. Se pretende colaborar con la comunidad académica. Los conceptos claves son "secreto" (anonimato de las fuentes), "negociación" y "accesibilidad", y se justifica en el "derecho de saber".

#### K) Según quién realiza la evaluación.

Hemos dejado para el final a la opción evaluatoria que origina la polémica más intensa, por ser tal vez la de mayores implicancias en cuanto a una política de evaluación.

**\*evaluación externa:** es la efectuada por evaluadores que no pertenecen a la institución o programa evaluado. Según **BRUNNER (1994b:110)** se basa en procesos de revisión por pares y expertos, no necesariamente académicos, que visitan las instituciones y evalúan tanto su desempeño como la autoevaluación que la mismas han realizado (metaevaluación). Los "pares" garantizan que en la evaluación se van a aplicar criterios académicos, y pueden funcionar como consultores profesionales o integrar organismos especiales de evaluación; lo que se ha descartado es que funcionen directamente en la órbita burocrática ministerial. El criterio de los pares suele ser complementado con indicadores cuantitativos de desempeño, en procura de la comparabilidad de los resultados a obtenerse;

**\*autoevaluación:** los evaluadores pertenecen a la institución o programa evaluado, pudiendo ser o no los involucrados en la ejecución del aspecto a evaluarse (algunos autores llaman "autoevaluación" al primer caso y "evaluación interna" al segundo);

**\*evaluación mixta:** es una combinación de las anteriores. Se realiza por un equipo de trabajo conformado por evaluadores internos y evaluadores externos.

Naturalmente, las discusiones sobre la conveniencia de una u otra forma de evaluación se centra en si debe existir ingerencia -y en caso afirmativo, en que grado- de agentes externos a la institución evaluada; hay coincidencia en que es necesaria una etapa de autoevaluación, pero no en si la misma

agota el proceso, o es solo un nivel que requiere luego una complementación externa.

Esta última es la posición de **BRUNNER (1994a:27 y 1994b:109)**, para quien la autoevaluación es considerada un "piso" desde el cual se contruye un sistema nacional de evaluación. Los resultados de la evaluación externa son vinculados -en forma creciente- a un mecanismo de estímulos y sanciones, especialmente relacionados con la asignación de recursos.

En el mismo sentido, **MARQUIS (1990:37)** plantea la necesidad de encontrar un delicado equilibrio entre evaluación interna y externa, por cuanto si se limitara a la primera los riesgos de endogamia serían muy grandes, y se perdería el enriquecimiento que brinda la mirada externa.

Quienes defienden la pertinencia de una evaluación exclusivamente interna manejan una variedad de argumentos. **GARCIA GUADILLA (1994:83)** cuestiona la legitimidad de los Estados latinoamericanos para evaluar a sus universidades, dado que en organismos más centralizados y directamente bajo su control no se han demostrado más eficientes.

Su postura parece combinar autoevaluación con "accountability", pero ofrecida directamente a la sociedad: "Ese fenómeno debería, antes, ser abordado como parte de los nuevos compromisos que las universidades deben asumir de elevar los niveles de calidad por medio de mecanismos de autoevaluación, que garanticen la mayor eficiencia y la mayor transparencia en sus procesos de responsabilidad por los resultados".

Otros prefieren atacar a la evaluación externa por emplear criterios ajenos a los del organismo o proyecto a evaluar, que procuran ser de aplicación universal y por ello no reconocen la real significación que surge del contexto de cada uno de ellos  
**(LITWIN 1994:166)**.

**LANDA (1984:72)** acompaña esta perspectiva, pero añade que la autoevaluación tiene como requisito esencial la participación efectiva y a todos los niveles de los componentes del sistema, e incluso de representantes de sectores del entorno social de la universidad.

Dentro de esta línea, y seguramente haciendo caudal de la experiencia mexicana sobre el tema, es sugestiva la proposición de **DE ALBA (1994:25)** sobre la ambigüedad del término "autoevaluación", "...cuando criterios, normas, estrategias, metodologías, procedimientos y técnicas son definidos al margen de aquellos que serán evaluados y éstos sólo se limitan a una tarea aplicativa...De ahí que se sostenga que de la evaluación institucional a la autoevaluación institucional se construye una relación entre Estado y universidades que se caracteriza por ser paradójica, en la medida en que aunque se llegue a su comprensión crítica se depende de ella para la supervivencia de las propias

universidades".

Un tipo de evaluación "mixta" -de acuerdo a la definición antes propuesta- es la privilegiada por **AGUILAR y ANDER EGG (1992:32)**.

Desarrollan su razonamiento desde las ventajas y desventajas de cada tipo de evaluación: la interna se beneficia del mayor conocimiento y familiaridad con lo que se evalúa, pero corre todos los riesgos de subjetividad propios de una situación en la que evaluadores y evaluados son las mismas personas (autoevaluación en sentido restringido), o de la manipulación consciente o inconsciente del proceso y resultados. Por su lado, la evaluación externa favorece una mayor objetividad, pero pierde en cuanto al conocimiento de factores involucrados, naturaleza y funcionamiento de la institución o programa a evaluar.

La evaluación mixta, para estos autores, reforzaría los elementos favorables y relegaría los inconvenientes de una y otra forma "puras".<sup>4</sup>

Una problemática estrechamente ligada a la anterior, es la relativa a la dilucidación de cuál debe ser el actor que impulse originariamente los procedimientos evaluatorios, en sistemas que carecen de ellos.

Coherentemente con el "riesgo de endogamia" del que dábamos cuenta líneas arriba, **MARQUIS (1994b:242)** manifiesta que la experiencia internacional demuestra que sin un impulso originario desde las altas instancias del gobierno nacional, es muy difícil que pueda constituirse un sistema evaluatorio que tienda a la transformación del sistema.

El pensamiento opuesto está bien representado por **KROTSCH (1994:108,121,126,128,132)**, para quien los procesos de evaluación tienen que ser asumidos en primera instancia por los actores universitarios, y no por organismos burocráticos que no se adecuan a las peculiaridades universitarias. Es necesario promover procesos endógenos que permitan el autoaprendizaje institucional, que sólo en circunstancias excepcionales puede derivar de la presión simbólica y material externa. No obstante, reconoce que en la universidad existen resistencias al cambio que dificultan el proceso, y alerta -como también lo hace **BRUNNER (1994b:112)**- del riesgo de la imposición de un sistema evaluatorio orientado hacia la transformación por parte del gobierno, si la universidad no toma la iniciativa previamente.

---

<sup>4</sup>Adviértase que no se hace referencia a un sistema de evaluación en dos etapas (interna y externa), sino al trabajo de grupos de composición mixta.

**CAPITULO DOS: LAS EXPERIENCIAS NACIONALES DEL**  
**"ESTADO EVALUADOR" EN AMERICA LATINA.**

**I.- ARGENTINA: los avatares de un proceso no consensuado.**

**A) El sistema de coordinación del SES argentino.**

Coincidentemente con la tendencia mundial, en el sector terciario de la educación de este país se verificó una gran expansión en las últimas décadas, tanto en términos de matrícula universitaria -que creció un 87% entre 1980 y 1991- como en el número de instituciones, que a 1994 comprendía 73 universidades: 31 nacionales (que concentran el 87% de la matrícula), 6 provinciales y 36 privadas **(MARQUIS 1994b:85)**.

El relacionamiento interuniversitario está dado por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) -creado por decreto en 1985- en lo que respecta a las universidades públicas, y por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas en su ámbito respectivo. Sin embargo, éstos no representan mecanismos efectivos de coordinación y planificación; el propio CIN es una entidad semiprivada, de afiliación voluntaria (aunque de hecho, es integrado por prácticamente todas las universidades) y sin facultades preceptivas siquiera para sus propios miembros **(PEREZ LINDO 1994a:243)**, por lo que opera mediante "acuerdos plenarios". En consecuencia, no ha asumido la instrumentación de políticas de racionalización del sistema, definido pautas consistentes para la distribución presupuestaria ni recreado un horizonte de intereses más amplio que el de cada una de las propias universidades representadas **(DEL BELLO 1993:43)**.

Por su parte, el sistema de acreditación y regulación de las universidades privadas ha sido particularmente permisivo.

Recuperado el estatus autonómico universitario con el advenimiento de la democracia en 1983, el relacionamiento de las universidades públicas con el Estado prácticamente se ha limitado al financiamiento presupuestal, en un contexto de "masificación sin reforma" y creciente politización interna, y persistente restricción financiera. A nivel de actores, es importante el protagonismo de los sindicatos académicos y las federaciones estudiantiles, en tanto es escasa la participación directa de partidos políticos y del Congreso. La opinión pública registra un involucramiento creciente en la temática universitaria, sea por la mayor cobertura de prensa, como también por los pronunciamientos de cámaras empresariales y asociaciones profesionales en algunos aspectos especialmente delicados (régimen de admisión, gobierno tripartito) **(KENT 1993b:32)**.

Por todo ello, puede cuestionarse que el SES argentino sea propiamente un sistema, o meramente una sumatoria de instituciones y actores con escasa articulación entre sí y con el Estado.

En el marco de las severas penurias financieras del final de la década del ochenta, las leyes de presupuesto constituyeron la primera brecha por la que el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) pretendió incidir en la materia (**ABRAMZON y BORZOTTI 1993:92**).

Es así que en 1990-91 el PEN y el CIN concretan lo que se denominó la "Concertación Universitaria". Originariamente, el gobierno pretendió extender a las universidades los criterios de reforma estatal de la administración central, incluyendo reducción del personal y de estructuras. La resistencia del CIN derivó en un pasaje de la discusión a un plano más instrumental, que le permitió al Poder Ejecutivo a disponer de información sobre las instituciones con la finalidad de "rankearlas" según su eficiencia y productividad, procurando constituir así una base para la distribución de los recursos presupuestarios.

Este sistema no fructificó, pues resultó imposible obtener resultados a partir de un enorme caudal de información ante la carencia de criterios conceptuales, metodológicos e instrumentales para su tratamiento.

Es por ello que en las leyes presupuestales sucesivas (1992, 1993 y 1994), el Estado abandona esta vía y asigna un monto global de recursos para las universidades nacionales, correspondiéndole a éstas la compleja tarea de su distribución, con el consiguiente conflicto generado en el seno del CIN. Debe registrarse además como novedad en la ley presupuestal de 1993, la asignación al Ministerio de Cultura y Educación de una partida destinada en última instancia a las universidades nacionales, pero sobre cuyo empleo el Ministerio tendría potestades discrecionales. Esta circunstancia, que dotaba al Poder Ejecutivo de una capacidad de incidencia hasta entonces no explorada, se alineó con una estrategia más orgánica tendiente a la conducción del SES, que explicitamos en los literales siguientes.

B) El "subproyecto 06": el primer paso hacia la evaluación universitaria.

Durante la administración Alfonsín ya estaba presente la preocupación por la coordinación y gestión de las universidades nacionales, por lo que comenzó a elaborarse un proyecto destinado a obtener fondos del Banco Mundial con ese objetivo. Luego de una serie de vicisitudes políticas en torno a su reformulación, y ya en la administración Menem (1989), se logra un acuerdo entre el Ministerio de Cultura y Educación y el CIN, que habilitó la canalización del préstamo. El producto se denominó **"Subproyecto 06: Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria"**, y entre sus objetivos se hallaba el diseño de metodologías de evaluación para mejorar la calidad universitaria; fue efectivamente puesto en marcha en 1991.

Su financiamiento por parte del Banco Mundial le mereció críticas desde su mismo nacimiento. **CANO (1994:19)** habla de la

"inseminación artificial" por parte de organismos internacionales interesados en la promoción de la temática de la evaluación, entre los que incluye -aunque con matices- a CEPAL y UNESCO, en tanto **MOLLIS (1994a:116)** refiere a la resistencia crítica de las universidades a un proyecto gestado "extra-muros académicos", que se calificaba como más ligado a la preocupación por la distribución presupuestaria que al mejoramiento de la calidad universitaria.

Sin embargo, esas reticencias no impidieron que en un principio las universidades nacionales -no así las privadas, que no aceptaban la presencia del Ministerio de Cultura y Educación en la discusión evaluatoria- participaran en las tareas relacionadas con la elaboración de una metodología para seleccionar variables, procedimientos para aplicar estos instrumentos y una estrategia general para la puesta en marcha de los mecanismos evaluatorios. Coincidentemente, el tema se abría paso a nivel académico y de la propia opinión pública, en tanto las universidades daban cuenta de prácticas evaluatorias precedentes y rutinarias, y asumían la conveniencia de mecanismos de ésta naturaleza tendientes a mejorar la calidad de los procesos y productos universitarios (**MARQUIS 1994b:96**).

Simultáneamente, se realizaron dos Encuentros Nacionales Interuniversitarios (en Salta en 1991 y Rosario en 1992), en cuyo marco la mayor parte de las universidades formularon reservas con respecto a las reales intenciones del proceso, enmarcándolo en las políticas de ajuste estatal, y a la metodología empleada por los coordinadores del proyecto: la implementación de una encuesta para seleccionar un conjunto de variables, mediante un sistema de jueces. Ella dió lugar a un esquema para evaluar la calidad universitaria, plasmado en el documento "Evaluación para el mejoramiento de la calidad universitaria", que fue rechazado por el CIN (**PEREZ LINDO 1994a:241**).

Hizo punta en esta postura adversa la Universidad de Buenos Aires, argumentando que el criterio de los "jueces" no podía suplir la ausencia de definición del modelo de universidad deseada, y no contemplaba la representatividad del conjunto de las universidades. Supuestos como el de la homogeneidad de las universidades y la carencia de objetivos y parámetros orientadores de la evaluación habrían puesto al descubierto -según la lectura que se realizó entonces- que el objetivo real no era evaluar sino contar con un instrumento "objetivo" para medir la eficiencia y en base a ella proceder a la distribución de recursos presupuestales.

En las antípodas de la metodología y concepción cuestionadas, los principales consensos del Segundo Encuentro Universitario se suscitaron en torno a la definición del carácter político de la evaluación, el rechazo de la ésta como medio de control en virtud de premios y castigos, la concepción de los procesos evaluativos como parte del planeamiento y desarrollo institucional, la evaluación de procesos, el reconocimiento de

la diferenciación de las unidades a evaluar, y la historización y contextualización de las funciones universitarias sobre las que se aplicará el mecanismo. No obstante, todo el movimiento del tema generado desde las esferas gubernamentales produjo un "efecto boomerang": la potenciación del Consejo Interuniversitario Nacional, coaligado más firmemente ante la percepción de la amenaza a la autonomía universitaria, y convertido en un objeto de reflexión para sí, en torno a los desafíos de la evaluación (**MOLLIS 1994a:117 y 120**).

En el transfondo de la interacción de los actores, resalta especialmente el problema de la **credibilidad** de los objetivos de quien promueve el proceso. Es particularmente representativo de ello la lógica de razonamiento de **FOLLARI (1994:76)**: "...resulta revelador el siguiente enunciado en un documento del Subproyecto de Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria: 'la propuesta no tiene por objeto el establecimiento de un sistema de premios y castigos o de un ranking de instituciones. Por el contrario, su objetivo central es el mejoramiento del sistema universitario'. Es obvio que esta aclaración resultaría por completo innecesaria si no existiera presunción bastante generalizada de que el uso puede ser el de aplicación de premios y castigos...La aclaración en el documento funciona en el campo de lo que Lacan denomina 'renegación': 'no vaya a creerse que...'".

De última, esta primera intentona gubernamental de establecimiento de bases para promover prácticas evaluatorias, sin duda no obtuvo el objetivo primordial de lograr pautas consensuadas desde las cuales avanzar, pero como "efectos no previstos" -y no necesariamente "no deseados"- insertó el tema en un lugar central de la agenda universitaria, y dió lugar a un proceso de reflexión universitaria nutrido sobre la marcha con insumos endógenos.

Ello, sin embargo, no resultaba suficiente, dado la autoatribución por parte de las esferas gubernamentales del rol de motor necesario de los cambios. Por ello es que posteriormente se persiste en el mismo objetivo pero variando la estrategia.

### C) La creación de organismos gubernamentales especializados y la promoción de convenios.

A principios de 1993 se crea dentro de la órbita del Ministerio de Cultura y Educación la **Secretaría de Políticas Universitarias (SPU)**, con la finalidad de constituir una repartición especializada en la temática de la educación terciaria que modificara la compleja relación histórica entre el Poder Ejecutivo y las universidades, especialmente en lo que hace a la tensión entre autonomía y planeamiento. Entre sus objetivos, se destaca el de la promoción de la evaluación para el mejoramiento de la calidad universitaria (**MARQUIS 1994b:90**). En el mismo año se constituye dentro de la SPU el **Consejo**

**Nacional de Educación Superior (CNES)**, órgano asesor integrado por académicos, que dictaminó como principales aspectos de la evaluación los siguientes:

\*es una contrapartida inexcusable de las políticas de descentralización y de mayor autonomía de las instituciones de educación superior;

\*debe reunir las características de independencia y autonomía, transparencia y objetividad, periodicidad, publicidad y formalización;

\*debe incluir autoevaluación y también evaluación externa para ser válida y confiable;

\*metodológicamente, debe recurrirse a indicadores cuantitativos y cualitativos;

\*es aconsejable que los evaluadores sean pares académicos;

\*es recomendable que la administración del sistema esté a cargo de un Consejo autónomo, cuyos miembros sean designados por el Poder Ejecutivo **(MARTINEZ PORTA 1994:5)**.

El instrumento operativo de la SEP ha sido el de la celebración de **convenios** de puesta en práctica de procedimientos evaluatorios con las distintas universidades. Los mismos comprenden pautas mínimas para realizar experiencias piloto, con sugerencia de los principales objetivos y resultados, con la finalidad de que de las mismas se deriven planes estratégicos, programas y acciones de mejoramiento de la calidad, se fortalezcan equipos técnicos, y se definan metodologías, y con miras a mediano plazo de constitución de un sistema nacional de evaluación de la calidad.

Una vez acordadas con el Ministerio las pautas "mínimas" (que incluyen explicitación de objetivos de la unidad de análisis, planes de mejoramiento a uno y tres años, y amplia participación de los claustros), las universidades definen metodologías y procedimientos para la autoevaluación, que es financiada por cada institución. Esta se complementa con una evaluación externa, cuyos procedimientos y conformación son convenidos por las partes, y es financiada por la SPU. En la práctica ha constituido un incentivo importante que la Secretaría gestione además préstamos del Banco Mundial para las instituciones que se incorporen a éste procedimiento **(MARTINEZ PORTA 1994:10; MARQUIS 1994b:97; ABRAMZON y BORSOTTI 1993:94)**.

Hasta fines de 1994 se habían celebrado convenios con 9 universidades nacionales, y ninguna privada. Se ha dado cuenta de dificultades para la recolección y sistematización de la información y para manejar un número demasiado amplio de variables, como así también se ha desvinculado en esta etapa a los resultados de la evaluación de mecanismos de premios y castigos, a efectos de atenuar el recelo de las instituciones **(MARQUIS 1994a:243)**.

D) La elaboración de un nuevo marco legal.

El dificultoso proceso de pasaje de un modelo de regulación benevolente a otro signado por la presencia del "Estado evaluador" ha requerido en Argentina de profundos cambios en el

marco normativo del SES.

La piedra inicial fue puesta por la Ley Federal de Educación de 1993, válida para todos los sectores, que entre las metas del sistema educativo sitúa la promoción y evaluación de la calidad de la educación.

A su vez, se ha enviado al Congreso un proyecto de ley de reforma del régimen económico financiero de las universidades nacionales, que al tiempo de profundizar la autonomía en la gestión y administración financiera, levanta las prohibiciones existentes para la obtención de recursos extrapresupuestales. Entre los instrumentos específicos incluye el cobro de aranceles y el otorgamiento de créditos educativos (asistiendo directamente a la demanda educativa). Además, autoriza el pago de incentivos diferenciales al personal docente (**MARQUIS 1994b 89 y 91; BRUNNER 1994c:38**).

Pero la pieza medular de toda esta arquitectura es el **Proyecto de Ley de Educación Superior**<sup>5</sup>. Sus previsiones más relevantes en torno a la evaluación, son las siguientes:

\*obligatoriedad de autoevaluación de todos los aspectos institucionales, en el marco de objetivos definidos por cada una, complementada por evaluación externa quinquenal a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, o de asociaciones voluntarias reconocidas por ésta, cuyos resultados serán públicos;

\*dicha Comisión será un organismo descentralizado que funcionará en la jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación, integrado por 12 miembros académicos designados por el PEN con acuerdo del Senado, resultante de ternas propuestas por el CIN (5 miembros), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (3), el Consejo Federal de Cultura y Educación (1), las Comisiones de Educación del Congreso (2), y el Ministerio(1);

\*entre las funciones de la Comisión están la promoción de la evaluación interna, el llevar adelante la evaluación externa, acreditación de carreras de grado (carreras vinculadas a salud, seguridad y bienes de los habitantes) y postgrado, dictaminar sobre nuevas universidades nacionales o provinciales, e informar para autorización provisoria o definitiva de entidades privadas.

Los informes de las evaluaciones serán indispensables para acceder a recursos adicionales canalizados a través de un "fondo de desarrollo universitario". (**MCE-SPU 1994:30; MARQUIS 1994b:100**).

---

<sup>5</sup>Que se ha transformado en ley el 20 de julio de 1995.

## II.- BRASIL: los roles de la evaluación en un sistema caracterizado por la desigualdad de la oferta educativa.

### A) La estructura del sistema de educación superior.

Brasil tenía en 1991 1.565.000 estudiantes a nivel de grado, cifra que apenas representa un 12% de la faja etaria correspondiente, situada muy por debajo de la de varios países del subcontinente; y aproximadamente 130.000 a nivel de postgrado. 62% del total de las matrículas de graduación corresponden al sector privado.

La oferta educativa terciaria estaba compuesta en 1990 -último año con registros disponibles a la fecha- por 95 universidades, 74 "Federaciones" o "Facultades integradas" y 749 "establecimientos aislados" de enseñanza superior.<sup>6</sup> A su vez, las universidades públicas son federales (36), estatales (16) o municipales (3); en tanto el número de universidades privadas asciende a 40. En los hechos, las actividades de investigación y la postgraduación se concentran en una pocas universidades -especialmente paulistas-, en tanto la gran mayoría de las instituciones se orientan a la enseñanza; aún a la interna del sistema público, las diferencias cualitativas son significativas (**ECKERT 1994; SWARTZMAN 1994:144**).

### B) Evaluación del postgrado: la exitosa experiencia del CAPES.

La postgraduación en Brasil se institucionalizó con la Reforma Universitaria de 1969, que distinguió su acepción lato sensu (especialización) y stricto sensu (maestrías y doctorados). Ante la rápida expansión de éstos últimos, un organismo dependiente del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, la **CAPES (Coordinación del Desarrollo del Personal de Nivel Superior)**, encaró en 1976 y basándose fundamentalmente en la experiencia estadounidense la evaluación del subsistema (**SPAGNOLO 1994:199**).

Según **RIBEIRO (1994:187)** la iniciativa pudo vencer los recelos iniciales y desarrollarse fructíferamente en el tiempo por dos razones fundamentales: su implantación gradual a partir de adhesiones voluntarias, y la asociación también paulatina entre niveles de desempeño medidos por la evaluación e incentivos económicos bien definidos: becas para los estudiantes y recursos financieros para los programas. Inicialmente, se envió a las instituciones un cuestionario, cuyas respuestas fueron evaluadas por comisiones de pares constituidas ad hoc. La divulgación de resultados tuvo tres etapas: primeramente eran

---

<sup>6</sup>La distinción entre universidades y el resto atañe a la autonomía didáctica y pedagógica de cada institución, pero los diplomas de todas tienen igual valor legal y no existen carreras reservadas a unas u otras. Las diferencias son de prestigio y calidad.

reservados para CAPES, luego se devolvían a la institución, y finalmente se hicieron públicos. Si bien los cuestionarios y la recolección de información eran realizados por los técnicos de la agencia, las evaluaciones se efectuaban por el sistema de "peer review" en forma totalmente autónoma.

Los elementos principales que se evalúan son la composición y capacitación del cuerpo docente, su dedicación horaria y la producción científica de docentes y alumnos, que pueden ser agrupados como indicadores de calidad. Con el tiempo se incorporaron indicadores de eficiencia, tales como número de estudiantes, proporción que se gradúa, tiempo promedio para la graduación, etc.

El proceso es enteramente de evaluación externa (si bien ha promovido la realización de autoevaluaciones voluntarias), efectuado por pares (docentes de los programas de maestría y postgrado) que rotan continuamente. Utilizan información recolectada anualmente mediante formularios estandarizados, y visitan periódicamente los establecimientos. Se incorporan así métodos cualitativos y cuantitativos.

El objetivo es el empleo de los resultados para orientar las políticas y estrategias de apoyo, financiamiento y acreditación de los postgrados (**CHAVES DE REZENDE 1992: 66**). Especialmente, las mismas se materializan en la asignación a cada programa de un cupo de becas para estudiantes, cuyo número guarda relación con el resultado de la evaluación, y es distribuido por la universidad por medio de una comisión que debe incluir a docentes y alumnos. Un incentivo secundario es que la calificación otorgada por CAPES es utilizada por otros organismos de gobierno para la contratación de personal de nivel superior.

Según la citada **RIBEIRO (1994:189)** el sistema de evaluación de CAPES tuvo múltiples resultados positivos: expandió el sistema de postgraduación, suministró un control de calidad, difundió padrones de calidad a través de la comparación de los programas y promovió la autoevaluación con fines preparatorios.

No obstante, el sistema también tiene sus críticos, de lo que da cuenta **AMORIM (1992:120)**. El blanco de los cuestionamientos es el carácter excesivamente formal del procedimiento: "¿Cómo puede pensarse que toda la realidad de un Programa -en sus aspectos docentes, técnicos y administrativos- pueda estar reflejada en las resultancias de un simple formulario y en la elaboración de un relatorio?". Se critica la visión instrumentalista que hace prevalecer los resultados sobre los procesos, y la carencia de los indicadores formales para contemplar las especificidades y dificultades regionales de cada programa. Incluso, la ANPEd (asociación privada que nuclea a docentes e investigadores de carreras de postgrado) presentó en 1987 un programa alternativo de evaluación, que procuraba fortalecer la autonomía universitaria jerarquizando el rol de la autoevaluación y de los procedimientos cualitativos y de apreciación de los procesos.

### C) La evaluación del pregrado: el PAIUB

La evaluación del pregrado es una discusión presente en las esferas gubernamentales y universitarias brasileras desde al menos mediados de la década del ochenta, sin que sucesivos intentos promovidos desde el gobierno pudieran cristalizar en un sistema efectivo. En forma similar al caso argentino, el recelo de que se instrumentara un sistema con la finalidad última de aplicar premios y castigos originó el bloqueo por parte de actores relevantes, el cual se potenció por la existencia a la interna universitaria de lo que **SCWARTZMAN** (cit. por **KENT 1993b:27**) dió en llamar "pastel de novia", por la multiplicidad de estratos, intereses y valores.

El consenso se logró recién en 1993, a partir de la creación de la Comisión Nacional de Evaluación de las Universidades Brasileras. Esta comprende a múltiples sectores del sistema de educación superior, a través de sus entidades representativas, tanto de la esfera pública como privada; un Comité Asesor compuesto por especialistas en la temática; y la Secretaría de Educación Superior (SESU) dependiente del ministerio respectivo, que tiene roles de articulación, coordinación y financiación de las actividades de evaluación (**VIEIRA 1994:192**).

En el mismo año se llegó con el acuerdo de las universidades al **Documento Básico sobre Evaluación de las Universidades Brasileras (PAIUB)**, cuyos caracteres fundamentales son los siguientes:

\* **Fundamentación:** la evaluación del proyecto institucional debe tender a perfeccionar el desempeño académico, suministrar elementos para el planeamiento y la gestión y prestar cuentas a la sociedad en forma sistemática (lo que podría sintetizarse como calidad, gestión y "accountability", respectivamente).

\* **Principios:** concientización de la necesidad de la evaluación, reconocimiento de la legitimidad de los principios y criterios orientadores e involucramiento de la comunidad académica en su implementación.

\* **Objetivos:** el pautado como central es la utilización eficiente, ética y relevante de los recursos humanos y materiales, que se traducirá en un compromiso científico y social, asegurará la calidad e importancia de sus productos y la legitimación social de la universidad.

Los objetivos específicos se vinculan con el desarrollo de un proceso de autocritica institucional, el diagnóstico de las tareas académicas, el reestablecimiento del compromiso social a través de la divulgación de los resultados de la evaluación, y la promoción de cambios internos para responder a los cambios estructurales de la sociedad.

\* **Etapas:** 1) diagnóstico en base a datos cuantitativos existentes en la institución; 2) evaluación interna; 3) evaluación externa, realizada por pares académicos científicos, consejos profesionales, gremiales empresarias y

sindicales vinculadas a la universidad, etc.; 4) re-evaluación interna, a partir de todos los resultados obtenidos, con la comunidad académica correspondiente; y 5) retroalimentación y difusión (reconsolidación de datos, toma de decisiones y publicación de los resultados) (**VIEIRA 1994:193; MOROSINI 1994**).

Es de destacar que en el documento referido se explicita que los resultados de la evaluación no estarán vinculados a ningún sistema de premios y sanciones ni a mecanismos de asignación de recursos en lo que hace a las universidades federales. Este fue un requisito político imprescindible para lograr el consenso de las mismas.

Al primer llamado de proyectos realizado en 1993 respondieron 70 universidades brasileras, la mayor parte de las cuales tiene en ejecución el mecanismo hasta diciembre del presente año (**VIEIRA 1994:196**).

### **III.- COLOMBIA: pasaje a un "control a distancia" sin centralidad del "Estado evaluador".**

#### **A) Estructura y coordinación del SES colombiano.**

En 1992 existían en Colombia 243 establecimientos de educación terciaria, 171 de los cuales eran privados. Estos últimos representaban en 1988 el 59% de la matrícula de 457.000 alumnos.

Durante los años 70 la tasa promedio de crecimiento anual fue de 13,5%, y en los 80 de 5,3%, y fue acompañada de un incremento presupuestal sostenido pero insuficiente para responder a ese aumento explosivo, que terminó originando una gran expansión del sector privado del sistema (**BRUNNER 1994b:32; KENT 1993b:5**).

Desde los **decretos de 1980**, el Estado pretendió incrementar su control sobre el sistema, procurando enfrentar el crecimiento prácticamente anárquico del mismo mediante el establecimiento de reglas de juego mínimas.

Es así que procede a clasificar a las instituciones en tres categorías -institutos de formación profesional, tecnológicos y universitarios-, reservando a éstos últimos la formación de postgrado (master y doctorado). Se asigna un distinto papel al Estado con respecto al sector público y al sector privado: controlará, financiará y gerenciará el primero (a través de la designación directa de los rectores), en tanto tendrá roles de menor intensidad de vigilancia y contralor con relación al segundo, en un contexto de libre competencia y regulación por el mercado. Asimismo, los profesores de las universidades públicas pasan a ser funcionarios del Estado y ven restringida la capacidad negociadora de sus actores colectivos, como medida para desarticular el poder académico.

Por último, se reestructura al preexistente Instituto

Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), asignándole tareas de planificación y diseño de políticas para todo el sistema (**LUCIO y SERRANO 1993:259**).

Como puede apreciarse, se trataba de una forma de coordinación claramente alineada en el modelo de control estatal burocrático, muy alejada del clásico modelo latinoamericano de regulación benevolente y autonomía universitaria. Aún disponiendo de tal concentración de poder, no logró su objetivo principal: entidades privadas de baja calidad siguieron proliferando, y si bien existió cierta regulación niveladora del sistema, esta en los hechos operó a la baja.

A finales de la década del 80, dos hechos contribuyeron a crear una conciencia reformista del sistema: el debate sobre la "calidad, eficiencia y equidad de la educación superior" organizado por el ICFES en régimen de seminario permanente, y la misión de Ciencia y Tecnología convocada por el gobierno, que llamó la atención sobre las formas de producción del conocimiento científico y tecnológico en las universidades.

Coincidentemente, la **Constitución de 1991** estableció la autonomía universitaria (sin mengua de la inspección y vigilancia sobre las instituciones, también constitucionalmente admitida), la participación de docentes y estudiantes en el gobierno universitario, y encomendó a la ley una regulación especial para las instituciones estatales.

En consecuencia, el ICFES conformó una "Comisión de concertación" con los actores universitarios, que plasmó un proyecto de reforma que luego de algunas modificaciones en el parlamento se convirtió en la **Ley N°30**, sancionada el 29 de diciembre de 1992.

Esta introdujo cuatro modificaciones fundamentales.

La primera, la creación del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) como órgano coordinador del sistema, supraordinado al ICFES (aunque éste continúa desempeñando la función ejecutiva de la coordinación). Consta de 16 miembros, 4 de ellos representantes del gobierno, 10 de extracción universitaria (7 rectores, 2 académicos y 1 estudiante), y 2 representantes del sector productivo.

La segunda innovación es la consagración de la autonomía universitaria, con tres proyecciones: nombramiento de las directivas y del rector, decisión sobre los programas académicos y manejo autónomo del gasto institucional .

En tercer lugar, se asegura un incremento anual en moneda constante del presupuesto universitario.

Por último, exige requisitos más rigurosos para el otorgamiento a una institución del rango propiamente universitario, en términos de investigación, formación y extensión (**LUCIO 1993:62; BRUNNER 1994b:32**).

Desde el punto de vista de la categorización del sistema, se produce un pasaje del modelo de control burocrático a otro

complejo en el que coexisten restos del anterior, junto a componentes académico-corporativos y de regulación benevolente (en virtud del incremento presupuestal asegurado). Por su parte, la desregulación afecta al subsistema privado acercándolo a una modalidad impura de regulación por el mercado, en virtud de los resortes que aún conservan organismos centrales.

Veamos ahora el papel de la evaluación institucional en este tránsito.

#### B) La evaluación institucional condicionada.

El título refiere a una particularidad del periplo del SES colombiano: ha conocido prácticas evaluatorias realizadas desde el Estado desde la década del 80, pero en lugar de éstas pautar el tipo de coordinación y regulación del sistema, se ha dado la inversa, tanto en el contexto de regulación burocrática como en el actual.

Durante la vigencia de los decretos de 1980, el **ICFES** reunía -entre otras- funciones de inspección y vigilancia por un lado, con la responsabilidad de la evaluación por otro. Dada la magnitud de las primeras, que adquirirían la naturaleza de una intervención en un marco de inexistente autonomía, la evaluación se transformó en un mero instrumento de control y constatación, donde la preocupación central radicaba en la revisión documental de aspectos formales de los programas académicos, que podían derivar incluso en la suspensión o cancelación de las licencias de funcionamiento de los programas de educación superior (**KENT 1993b:6; GONZALEZ 1992:53**).

Las reformas (constitucional y legal) de principios de los 90 tuvo otras prioridades: la reorganización del sistema, la nueva estratificación de las instituciones y su relación con el Estado. Es cierto que hipotéticamente se podría haber recurrido al "Estado evaluador" como figura de relevo, pero evidentemente las condiciones no eran adecuadas para ello, teniendo en cuenta el apartamiento casi total, desde 1980, de los docentes universitarios de las discusiones sobre los temas más relevantes de la educación superior (**SAMPAIO y KLEIN 1993:48**).

Según informa **KENT (1993b:7)** en la actualidad la problemática de la calidad del sistema educativo superior se canaliza a través de tres funciones del ICFES: la restricción a la fundación de instituciones cuyos niveles estén situados por debajo de ciertos estándares, intervención en instituciones que incumplen normas mínimas de calidad y promoción de políticas de desarrollo institucional (infraestructura académica, postgrados).

Las previsiones de la "Ley 30" sobre la evaluación son menores: se prevé un esquema voluntario, optativo y temporal de acreditación para asegurar la calidad de las instituciones, en tanto la autoevaluación es definida como una tarea permanente de éstas, pero formando parte del proceso de acreditación.

Además, aunque sin vinculación a texto expreso con procedimientos de evaluación de calidad, se dispone la constitución de fondos adicionales a asignar a las universidades en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones (**BRUNNER 1994c:33**).

#### **IV.- CHILE: LA RECREACION DE UN SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR.**

##### **A) La reforma de los años 80 en el modelo de coordinación.**

Hasta 1980, el sistema terciario chileno contaba con sólo dos universidades públicas y seis privadas, que funcionaban bajo la modalidad de regulación benevolente, canalizada a través de recursos otorgados por el presupuesto estatal sin una contrapartida de ingerencia gubernamental en las políticas universitarias.

En 1980-81 comienza un período de profundas reformas que convierte al sistema en un modelo mixto de autorregulación y orientación por el mercado. Las mismas fueron realizadas por vía de decreto del Poder Ejecutivo, y surgieron de una comisión interministerial sin ninguna participación del sistema educativo superior. Siguiendo a **BRUNNER (1994c:29)** pasaremos revista a las principales modificaciones introducidas.

\* Diferenciación vertical del sistema en tres sectores: centros de formación técnica (cursos de dos años), institutos profesionales (programas de cuatro años que no brindan grado de licenciado) y universidades, quedando reservado a ésta últimas los grados académicos superiores (licenciaturas, maestrías y doctorados).

\* Desregulación como incentivo para la constitución de instituciones privadas, lo que dió lugar a que en la década se crearan 40 universidades, 78 institutos profesionales y 161 centros de formación técnica. En 1993, existían 16 universidades públicas, 9 privadas con aporte estatal directo y 44 privadas autosustentadas, en tanto los institutos universitarios (218) estaban todos en la esfera privada.

El único requisito para instalar una institución terciaria era la aprobación de sus planes y programas por parte de una de las universidades existentes antes de 1980 o de sus derivadas, y la rendición de exámenes ante comisiones mixtas integradas por profesores de la institución en formación y de la examinadora, por un lapso de cinco a diez años. El rol de "institución examinadora" se convirtió con los años en una importante fuente de recursos, y progresivamente fue asumido por universidades con escasa experiencia, lo que restaba las pocas garantías que el procedimiento podía implicar. En realidad, se confiaba en última instancia en que la regulación la realizara el mercado, a través de la selección de las universidades de acuerdo a su calidad. Efectivamente, la competencia (por contratos de examinación, por alumnos, por recursos de investigación) pasó a

ser la llave del sistema (**LEMAITRE 1994:123**).

\* División y reorganización de las dos universidades estatales preexistentes.

\* Reestructuración de todo el sistema de financiamiento de las universidades: el aporte fiscal directo se limitó a las universidades preexistentes a las reformas y a sus derivadas; se impuso el cobro de aranceles, combinado con créditos para estudiantes de menores recursos; se destinó un aporte fiscal indirecto a las instituciones según el ranking de sus estudiantes en pruebas anuales; se creó un fondo competitivo para el financiamiento de proyectos de investigación; y se incentivaron con concesiones tributarias las donaciones a las universidades. Como consecuencia, la estructura del financiamiento del sistema público era la siguiente a 1990: 34% asignaciones estatales directas, 22% aranceles y 43% otras fuentes basadas en contratos (venta de servicios, fondos competitivos, etc.). Si se considera la totalidad del sistema -público y privado-, la distribución de las vetas de recursos tiene prácticamente una estructura de tercios (**LEVY 1994:17**).

A fines de los 80, se advertían efectos no deseados como productos de las reformas: niveles de heterogeneidad inadmisibles entre dos instituciones de similar rango universitario, segmentación del sistema en circuitos que más allá de su equivalencia formal pautaban distintas posibilidades de continuación de los estudios y de acceso al mercado laboral, competencia entre universidades privadas de baja calidad en torno al menor precio de sus matriculas, proliferación artificial de carreras, etc. (**LEMAITRE 1994:192 y ss.**).

Procurando corregir éstos problemas se sancionó en 1990 -siendo publicada en el último día del gobierno militar- la **Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE)**, que tuvo como principal objetivo fijar normas más estrictas para la apertura y funcionamiento de nuevas instituciones.

A tales efectos se creó el **Consejo Superior de Educación**, de carácter público y autónomo, presidido por el Ministro de Educación e integrado además por académicos designados por las universidades e institutos profesionales autónomos (3), la comunidad científica (3), la Corte Suprema (1) y las FFAA (1), más un Secretario Ejecutivo, director de la Secretaría Técnica, designado por el propio Consejo. Ninguno de ellos actúa en representación de esas instituciones, sino que lo hace con total libertad de criterio.

El procedimiento de acreditación a cargo del Consejo comprende una etapa de aprobación del proyecto institucional (finés, programas, recursos) y otra de verificación que implica evaluaciones anuales in situ (de docencia, administración, infraestructura, nivel estudiantil) por un plazo de seis años, extensible por cinco más. Cuando al finalizar uno de estos

plazos se considera satisfactoriamente desarrollado el proyecto institucional, se concede autonomía total a la institución. A su vez, está a cargo del Consejo la habilitación de nuevos programas de estudio (**LEMAITRE 1994:128; KENT 1993b:10**).

Como puede advertirse, la LOCE marca una inflexión en el diseño del nuevo marco regulatorio, con un repliegue de los mecanismos de mercado y una más activa participación de una instancia pública.

En palabras de **BRUNNER (1994c:30)**, el gobierno democrático asumió ante todo este andamiaje que tenía ya una década tras de sí una actitud de "continuidad con reformas", encarnada en el reforzamiento del aporte presupuestal estatal a las universidades públicas (especialmente destinado a investigación para el desarrollo), y en el **proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional en 1992<sup>7</sup>**, que no modifica los grandes lineamientos de organización preexistentes pero incorpora dos elementos relevantes: la obligación para todas las instituciones terciarias de informar públicamente sobre los aspectos fundamentales de su funcionamiento a efectos de favorecer la transparencia del mercado, y la creación de un sistema de evaluación permanente de la calidad. Sobre éste aspecto nos detendremos en el literal siguiente.

B) La evaluación estatal en el centro de la reforma de los 90.

Como sostiene **KENT (1993b:14)** la evaluación/acreditación es el tema fundamental de la agenda de políticas universitarias en Chile. Con cierto acopio realizado en las experiencias de acreditación de la década pasada -entonces con la finalidad de regular un subsistema privado que adquiría una dinámica perversa-, se le reactualiza hoy con un propósito más finalista: el mejoramiento de la calidad académica global, compatible con una tendencia de coordinación que se acerca a las europeas del "timoneo a distancia" y acentuando la desconfianza al rol regulador del mercado.

Los principales lineamientos del proyecto son:

\* fortalecer la autonomía a nivel de los establecimientos, y la autorregulación a nivel del sistema, mediante el empleo de procedimientos de acreditación y evaluación no directivos y no burocráticos;

\* regulación del sistema a cargo del Consejo Nacional de Educación Superior (CNES), de carácter público y autónomo, integrado por miembros elegidos por las instituciones, la comunidad científica y el Presidente de la República con aprobación del Parlamento;

\* requisitos más exigentes para la acreditación de nuevas instituciones, que sobre la base de la estructura de la LOCE

---

<sup>7</sup>Aún pendiente de aprobación hacia fines de 1994.

amplían el plazo del monitoreo (de 6 a 12 años), y lo hacen obligatorio aún para las acreditadas con anterioridad.

Por su parte, las principales características del procedimiento de evaluación propuestos son las siguientes:

a) el propósito es la mejora de la calidad y eficiencia de las instituciones y del sistema, en base al cumplimiento de las metas institucionales.

b) Carácter voluntario, pero su aceptación está vinculada a incentivos: asignaciones del Fondo de Desarrollo Institucional, mediante la presentación de proyectos en régimen de competencia, y concesión de becas y préstamos estudiantiles;

c) Naturaleza mixta, en el sentido de comprensiva de instituciones públicas y privadas. En interpretación de **SAMPAIO y KLEIN (1993:46)**, la lógica de ello es la competición por recursos públicos, en aras del objetivo gubernamental de utilizar el mecanismo para atenuar las fronteras entre los subsectores público y privado, consolidando la indiferenciación del sistema.

d) En lo procedimental, prevé una autoevaluación de carácter anual y una evaluación externa quinquenal mediante visita de pares;

e) La difusión de los resultados contempla una versión detallada para la institución evaluada y otra más concisa para la opinión pública.

#### **V.- MEXICO: Evaluación general, resultados parciales.**

A) La estructura del SES mexicano ante la expansión de la matrícula y la crisis financiera.

En 1993 existían en México 46 universidades oficiales y 55 privadas, en tanto los institutos terciarios no universitarios ascendían a 126 y 203 respectivamente (**BRUNNER 1994c:63**).

La población estudiantil se expandió entre 1970 y 1990 de 210.000 a 1.080.000 estudiantes. Llamativamente, si bien la mayoría de las nuevas instituciones son privadas, la mayor parte de la multiplicada demanda estudiantil fue absorbida durante la década del 70 por universidades públicas, especialmente del interior del país; en la década del 80 la situación se revierte. En el mismo período, la ayer concentrada universidad mexicana pasó a situarse en todas las regiones del país (**KENT 1993b:15**).

La forma de coordinación que entonces tenía el sistema es similar a la de otros casos nacionales relevados: financiamiento incrementalista, Estado distante y régimen laxo de acreditación de nuevas instituciones. Podría llevar a

equivocos en la categorización del sistema de coordinación y regulación del SES mexicano la habitual tendencia de los sucesivos gobiernos mexicanos a elaborar planes normativos, de carácter general y con perspectivas de largo plazo; pero como afirma **ARREDONDO (1992:158)**, "si bien la planeación directriz permitió delinear escenarios ideales y normas técnicas, raras veces orientó o influyó, de manera contundente, en la toma de decisiones". La coordinación gobierno-universidades estuvo informada, en los hechos, por la tradicional asignación de recursos "benévola", con el tinte característico de una negociación pautada por un complejo entramado de intereses sectoriales, compromisos y lógicas clientelísticas, propias de todo el sistema político mexicano.

Como en el resto de América Latina, el esquema se vió afectado por la crisis económica de los 80, combinada con la mayor demanda estudiantil. Entre 1981 y 1988 los recursos públicos destinados a la educación se redujeron en un 25% en términos reales, lo que coadyuvó para que se deteriora la imágen de la universidad pública frente a la sociedad, y propició la consolidación de un sub-sector de la enseñanza privada destinadas a las élites.

En esta etapa ya existieron intentos de introducción parcial de mecanismos evaluatorios de la educación superior. En 1983 la SEP propuso un diseño de diez variables para la evaluación institucional, cada uno de las cuales representaba un décimo del puntaje ideal asignable, que fue prontamente cancelado por la oposición de las universidades.

En 1986 se crea el Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior como elemento central de la planificación y desarrollo del sistema, incorporando explícitamente el tema de la evaluación. Si bien no excedió la naturaleza de evaluación endógena con caracteres de diagnóstico orientador de la planeación, sin dar lugar a juicios ni consecuencias financieras de tipo alguno, contribuyó a generar cierta familiaridad con la materia, lo que posibilitó desarrollos posteriores (**VARELA PETITO 1993:74**).

Progresivamente, y por iniciativa del propio Presidente Salinas de Gortari, a fines de los 80 se revitaliza el compromiso financiero del Estado con las universidades públicas, pero vinculándolo, primero en el discurso y luego en los hechos, a una elevación de la calidad de los productos educativos y a un uso transparente de los fondos públicos. Se ponen entonces en el centro del debate conceptos tales como el de la evaluación de las instituciones y docentes, la deshomologación de los salarios y la conveniencia de correlacionarlos con la productividad, los emprendimientos conjuntos de universidades y empresas, y la competencia entre instituciones públicas y privadas.

B) La puesta en marcha de un sistema global de evaluación.

El punto de partida lo constituyó el **Programa de modernización**

**educativa 1989-1994** , alineado al Plan Nacional de Desarrollo para el mismo período.

Entre las acciones principales a emprender se define: "Impulsar un proceso nacional de evaluación del Sistema de Educación Superior para determinar sus actuales niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad. Dicho proceso será técnicamente conducido por una **comisión nacional de evaluación de la educación superior**, surgida del seno de la CONPES. Esta comisión actuará con el consenso de las instituciones y contará con los apoyos adecuados a la misión que se le encomiende. La comisión habrá de basar su actuación en un conjunto de directrices que contemplen la participación institucional, en función de normas claramente establecidas en cada caso; los resultados serán considerados para la determinación de las prioridades de desarrollo de la educación superior" (**GOBIERNO MEXICANO 1989:58**) .

De allí surge una arquitectura compleja y segmentada de evaluación global del SES, que resulta la más amplia y abarcativa de las hoy en funcionamiento en América Latina. Para su adecuada intelección, se requiere en primer lugar la explicitación de sus varios actores relevantes:

- \* **SEP** (Subsecretaría de Educación Superior);
- \* **CONPES** (Coordinación Nacional de Planeación de la Educación Superior), organismo gubernamental situado en la órbita de la SEP;
- \* **CONAEVA** (Comisión Nacional de Evaluación), integrada por representantes de SESIC, SEIT, CONACYT y ANUIES;
- \* **SE SIC** (Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica);
- \* **SEIT** (Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica);
- \* **CONACYT** (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), con representación oficial y académica;
- \* **ANUIES** (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior).
- \* **SNI** (Sistema Nacional de Investigadores).

En términos generales -que más adelante especificaremos-, la CONAEVA ha formulado los procedimientos de evaluación y se encarga de su organización; CONPES adopta decisiones de planificación; SESIC conjuntamente con el Ministerio de Hacienda tiene la responsabilidad de las asignaciones financieras; SEIT coordina los programas gubernamentales para los institutos tecnológicos; CONACYT financia y evalúa los programas de investigación y postgrado; SNI evalúa individualmente a investigadores y concede subsidios

adicionales; ANUIES representa a las Universidades públicas y privadas en las distintas instancias.

**KENT y DEVRIES (1994:16)** sostienen que existe una "fertilización cruzada" o múltiple representación entre éstos organismos, por cuanto tanto CONPES como CONAEVA se integran con representantes de ANUIES Y SESIC, con líneas de dependencia que se orientan hacia arriba. Salvo en el caso del CONACYT, que tiene representación académica y un menor peso en sus decisiones del aparato burocrático, la forma de integración de estos organismos, la opacidad de su funcionamiento y su discurso autorreferencial, han quitado legitimidad a los procedimientos evaluatorios. A los vínculos referidos y a la tendencia hacia la burocratización, **VARELA PETITO (1994:12)** agrega la existencia de mecanismos informales de relacionamiento de la élite académica a su interior y con el gobierno.

Pasemos a analizar ahora los rasgos concretos de los distintos niveles y procedimientos de evaluación vigentes hoy en México.

#### **a) La evaluación de la investigación y el postgrado.**

En éste campo es donde la evaluación es un procedimiento menos novedoso, porque por su propia naturaleza y praxis estas actividades han experimentado habitualmente el procedimiento, con anterioridad a los cambios de fines de los 80.

Lo que se modificó en los años 1990-91 por iniciativa de los propios investigadores, fue la integración y funcionamiento del CONACYT -organismo rector de la esfera- otorgándose su dirección a científicos.

\* En el área de la **investigación**, el CONACYT actúa evaluando proyectos por medio de comités académicos, como forma de selección para conceder apoyos financieros. Todos los fondos federales para investigación se concentran en este organismo, y a partir de 1992 también canaliza los préstamos otorgados por el Banco Mundial para el desarrollo de ciencia y tecnología. Entre sus líneas de desarrollo se constatan la promoción de la vinculación entre universidad y empresas, y el apoyo a centros de investigación situados fuera de la capital (**BRUNNER 1994c:36**).

\* En lo referente a los **postgrados**, se diseñó en 1991 un "Padrón de excelencia del postgrado", que establece indicadores de desempeño (productividad científica) e infraestructura académica para la realización de una evaluación externa. Estas tienen como efecto la determinación de los programas que recibirán asignaciones financieras, en términos de apoyo a tareas específicas de investigación, contratación de profesores visitantes y becas estudiantiles. Los resultados de las evaluaciones toman estado público.

## **b) La evaluación de la enseñanza tecnológica.**

La SEIT tiene a su cargo la determinación del procedimiento e implementación de la evaluación de contenidos y eficiencia de la enseñanza de grado en esta área, como así también de las carreras de ingeniería cursadas en institutos tecnológicos a nivel nacional. En virtud de los resultados, puede decidir modificaciones curriculares e incluso la clausura de la carrera.

## **c) El Sistema Nacional de Investigadores.**

Orientado por el organismo del mismo nombre, evalúa currícula personales de investigadores a efectos de otorgarles el estatus de "investigadores nacionales", que implica una remuneración adicional. Se instrumenta a través de una evaluación por pares, que tiene en consideración formación y escolaridad, productividad, calidad, exclusividad en el trabajo y trayectoria en la institución.

## **d) Evaluación de las universidades.**

En su versión original, los procedimientos fueron acordados por SESIC y ANUIES en 1990; con el paso de los años, el foco de aplicación fue ampliándose, hasta llegar a la configuración actual que se detalla a continuación.

\* **Autoevaluación institucional**, llevada a cabo anualmente por cada Universidad en base a una lista de indicadores de desempeño (tiempo promedio de obtención del grado, capacitación docente, equipamiento, normativa interna) elaborada por la CONAEVA, cuyos resultados son remitidos a ésta y a SESIC. Concomitantemente, las universidades deben elaborar una declaración de misión o vocación institucional y un programa de desarrollo a mediano plazo, que de acuerdo a la lógica del sistema debería contrastarse anualmente con la información suministrada por las evaluaciones internas.

El objetivo es la elaboración de estrategias de modernización institucional. Originariamente fue pensada en relación con el financiamiento, pero luego de negociaciones con ANUIES esto ha sido parcialmente dejado de lado<sup>8</sup>.

En los hechos, el procedimiento se ha burocratizado, desnaturalizándose como evaluación; no obstante, **KENT y DEVRIES (1994:17)** estiman que ha contribuido a generar sistemas de información confiables, que han permitido la elaboración de proyectos institucionales de mediano y largo plazo.

\* **Evaluación del desempeño de investigadores**, realizados en base a normas generadas por cada institución y aprobadas por la CONAEVA, e implementados por órganos colegiados de las

---

<sup>8</sup>Se mantiene como requisito para obtener financiamiento especial para proyectos de desarrollo institucional.

instituciones. Originariamente fueron "becas de desempeño académico", luego "estímulos a la carrera docente", lo que hizo que se premiara el rendimiento en la docencia por encima de la productividad medida por publicaciones, y se ampliara la participación en la evaluación a pares académicos, funcionarios y estudiantes.

En un principio podían aspirar a las becas sólo el 30% de los docentes definitivos de tiempo completo, para luego ampliarse a todos los profesores e investigadores de esta categoría, que son aproximadamente el 25% del total (**KENT 1993b:19**).

En opinión de **DIAZ BARRIGA (1994:33-35)**, tanto los estímulos al desempeño académico como los incentivos otorgados por el SNI, forman parte de una estrategia destinada a cambiar el sentido y orientación política de las universidades, y a debilitar a las gremiales docentes, dado el fomento al productivismo y competencia entre académicos que implican. La pérdida del salario de los académicos es de un 60%, por lo que estos incentivos -que alcanzan a no más de un 30% de los docentes- se emplean como paliativos selectivos para quienes aceptan los criterios emitidos desde la administración. Esto ha conducido, según este autor, a imponer una praxis productivista: "...lo importante es hacer cosas que reciban puntajes, lo importante es cubrir todos los requisitos que van a ser considerados en las comisiones especiales...los docentes ante esta nueva situación tienden a perder formas de trabajo colectivas, de discusión... en virtud de que todas estas formas de trabajo `son improductivas`".

\* **Evaluación externa de programas académicos.**

Se realiza por medio de comités de pares académicos, cuyos miembros son designados por CONPES -previa consulta a SESIC y ANUIES- para cada una de las nueve áreas académicas que se han definido. También incluyen representantes de sectores sociales y productivos.

Estos Comités funcionan visitando las instituciones y evaluando los programas de su área en términos de descripción de situación, congruencia e impacto social y productivo, e identificación de problemas y necesidades inmediatas.

También se prevé que formulen recomendaciones a las instituciones y diseñen patrones de calidad para cada área.

No se ha previsto vinculación con las asignaciones presupuestales. Su implementación ha sido tardía, y sus resultados no se han hecho públicos.

\* **Evaluación del sistema.**

La metaevaluación se realiza en dos niveles: el tecnológico, a cargo del Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET), y el universitario, a cargo de SESIC por medio de un subcomité de la CONAEVA. El propósito es una evaluación a nivel macro, esto es, la evaluación de los procedimientos de evaluación, a los efectos de ajustar políticas.

Sus conclusiones tampoco se han hecho públicas.

**\* Evaluación estudiantil de ingreso y competencia profesional.**

En 1994 se ha instrumentado un procedimiento de admisión a los estudios universitarios de grado y de acreditación de conocimientos a la salida de los mismos, como requisito habilitante para ciertas profesiones (derecho, contabilidad e ingeniería). Cada institución tiene libertad para determinar los criterios de admisión y titulación a aplicar a las evaluaciones que realicen a sus estudiantes.

### CAPITULO TRES: MODELOS DE "ESTADO EVALUADOR"

#### I.- Cuestionando el punto de partida: ¿qué es el "Estado evaluador"?

Cuando en una disciplina determinada se elabora un concepto teórico para dar cuenta de fenómenos novedosos verificados en la realidad, se pretende abarcar con ese concepto todos los rasgos esenciales de aquello que se pretende describir, como así también contemplar los distintos modos o variantes en que se manifiesta el sustrato empírico.

Por ello, la definición de un instituto debe ser a un tiempo lo suficientemente precisa como para explicitar los elementos característicos que hacen al objeto distinto a otros ya relevados, y lo bastante abarcativa como para informar de todas las manifestaciones de ese objeto. Estas últimas exponen al constructo a una fuerte tensión teórica, ligada ya a su categorización como concepto general susceptible de especificaciones particulares, o en el otro extremo al descarte del mismo por su ambivalencia. En definitiva, estamos discutiendo sobre la denotación y connotación del concepto.

Creemos que a este desafío debe responder el concepto de "Estado evaluador". A lo largo de este trabajo, tanto al relevar en el primer capítulo los distintos tipos de evaluación, como en el posterior análisis de su concreta instauración en distintas naciones, se evidenció palmariamente la existencia de una amplia gama de manifestaciones de la nueva forma de regulación de los sistemas de educación superior. Ahora bien: ¿no podría argumentarse lo mismo de las distintas formas de regulación y coordinación de los sistemas de educación superior?

Las modalidades de regulación por el mercado o de administración benevolente, por citar sólo a dos de las identificadas, tienen perfiles y racionalidades bien definidas, que incluso son exteriorizadas por su propia denominación. Obviamente, se plasmarán de distinta manera en diversos países, pero ello no afectará su unicidad, derivada del trato de la educación superior como mercancía en el primer caso, y del Estado financieramente responsable y no interventor (política y académicamente) en el segundo. Repárese en que el "Estado evaluador" genéricamente considerado, en cambio, se sitúa en un nivel conceptual distinto que los restantes sistemas: su esencia es de carácter instrumental -la evaluación- y no finalista. Las variantes estarán dadas no sólo por las múltiples configuraciones nacionales, sino por su propia polivalencia.

A esta altura, entonces, nos encontramos ante la siguiente opción teórica:

a) argumentar sobre la inexistencia del "Estado evaluador" como concepto teóricamente relevante, y en su lugar categorizar a las nuevas manifestaciones constatadas como institutos

diferentes, o como expresiones particulares de alguno de las otras formas de coordinación y regulación conocidas; o

b) sostener la validez del concepto, pero reconociéndole una pluralidad de variantes significativas (**modelos**) que obren a la manera de adjetivos.

Amabas posturas nos parecen sustentables; lo que creemos que no es admisible en este momento del desarrollo, es seguir refiriendo al "Estado evaluador" sin más como una forma precisa, de alcances y racionalidad determinados, objetivos únicos y finalidad inequívoca. Descartando entonces ésta última, nos inclinamos por la **utilidad del mantenimiento del "tipo"** con las salvedades expresadas en a), por las siguientes dos razones.

En primer lugar, existe ya un importante acopio teórico y de experiencias en torno al mismo, por lo que el interés del desarrollo científico hace más conveniente su precisión que su desecho.

Y segundo, pueden identificarse un conjunto de características comunes a todas las distintas variantes de "Estado evaluador", por lo que el concepto por sí resultaría significativo (y comprensivo de sus distintas subtipos o modelos), aunque menos descriptivo.

A nuestro entender, estas son las **características comunes a los distintos modelos del "Estado evaluador"**:

\* Empleo sistemático del instrumento de la evaluación, entendida ésta en sentido "neutro", vinculada al diagnóstico o la correlación diagnóstico-modelo. Cualquier aditamento de tipo valorativo (por ej.: evaluación para el mejoramiento), o ideológico, hará referencia a un tipo determinado de Estado evaluador.

\* Intervención del Estado en la evaluación, en alguna de estas formas: promoviendo su puesta en práctica por parte de las instituciones, supervisando su ejecución, diseñándola, o directamente ejecutándola. El fenómeno de la evaluación de procesos y productos universitarios no es nuevo; lo que sí es reciente, y merece ser categorizado, es el creciente involucramiento del Estado en el mismo.

\* Vinculación de la evaluación institucional con alguna política de Estado. No se hace referencia aquí a la imputación directa de efectos a los resultados de la evaluación (por ej. asignaciones financieras), que es un componente no necesario del "tipo", sino a la existencia de un **propósito** -cualquiera fuera éste- gubernamental en el desarrollo del proceso.

Consideramos que poca cosa sustantiva más puede decirse para definir al "Estado evaluador", sin caer en especificaciones que sean aplicables sólo para alguna de sus manifestaciones. No

obstante, aunque escueto, el relevamiento tiene la densidad y significación política necesaria para justificar el mantenimiento del concepto, ya que lo particulariza como un sistema de coordinación de la educación superior con características propias.

## II) Modelos de "Estado evaluador".

Una vez definido el "tipo general", corresponde precisar el criterio a emplear para clasificar sus variantes en "modelos". El apartado dedicado en éste trabajo a los tipos de evaluación (p. 19 y ss.) naturalmente echa luz sobre el operativo a realizar. En un extremo, la utilización conjunta de todos los criterios propuestos llevaría a la atomización del concepto en una muy larga lista de modelos, que tal vez por ello mismo resultara poco significativa.

No obstante, si se relee el punto con cierto cuidado puede advertirse que la mayor parte de los criterios de clasificación, son o bien descriptivos, o bien procesuales: poco pueden aportar para definir la naturaleza de los modelos.

Pero otros de los criterios propuestos, el de finalidad de la evaluación propuesto por NEAVE y VAN VUGHT (p. 19, "A"), se adentra en la lógica misma del sistema, si bien tiene una doble limitación: por un lado, los subtipos que identifica en base al mismo son insuficientes, y en todo caso podrán limitarse a dar cuenta de la realidad europea; y por otro -como ya adelantamos- si bien estos autores reflexionan lúcidamente sobre la problemática, no llevan el razonamiento hasta las últimas consecuencias de cuestionar o corregir la unicidad del "Estado evaluador". Similar comentario puede hacerse sobre la posición de KELLS (p. 23, "I").

A su vez, aunque relevado como "objetivos de la evaluación" en las p. 18 y 19, los catálogos allí expuestos son también útiles para la categorización.

De lo que venimos exponiendo puede deducirse que entendemos que el criterio de identificación de modelos de "Estado evaluador" más redituable es el de la **finalidad de la política pública** que promueve, diseña o ejecuta la evaluación institucional. Y esto es así dada la contextualización de la temática: desde nuestra óptica e interés (que es la misma desde la cual se ha elaborado el concepto central en discusión), ella no reside esencialmente en los aspectos pedagógicos, académicos o de producción científica de las instituciones universitarias, sino en las modalidades de relacionamiento entre los Estados nacionales y los sistemas de educación superior que albergan a su interior. El "Estado evaluador" ha sido categorizado como **una modalidad de coordinación y regulación de los sistemas de educación superior**, y éstas están explicadas, definidas y orientadas por sus propósitos o finalidades. Precisamente, un elemento que particulariza a la forma en estudio con respecto a las

restantes es su multiplicidad de propósitos posibles.

Antes de proponer los distintos modelos, debe precisarse que se trata de "**tipos ideales**": si bien en su formulación tomamos en cuenta las experiencias relevadas, no necesariamente (y diríamos que improbablemente) se han materializado en "estado puro"; en ocasiones pueden mediar desvíos del modelo, y en otras puede existir una política que responda a múltiples propósitos canalizados a través del "Estado evaluador". Por ello, la correspondencia no será un modelo-un caso nacional, sino que la misma experiencia nacional puede constituirse en un modelo híbrido, con caracteres de mas de uno de ellos.

De acuerdo a la evidencia empírica derivada de los distintos casos nacionales de los que se informó -suscintamente en referencia a Europa y Estados Unidos, y más detalladamente en los procesos más significativos de América Latina-, identificamos los siguientes "modelos de Estado evaluador".

#### **A) MODELO DE CAMBIO ESTRATEGICO.**

Corresponde a la largamente transcripta concepción de NEAVE y VAN VUGHT como "el" Estado evaluador. Implica la voluntad del Estado de promover cambios institucionales que se articulen con el modelo de desarrollo nacional o proyecto político delineados.

Definida esta intención, es procedente interrogarse por qué razón dicha articulación se procura por el método de la evaluación estatal en lugar de emplearse recursos clásicos de control, en países cuyos ordenamientos jurídico-políticos ambientarían su promoción. A nuestro entender, la respuesta debe buscarse dentro de la corriente más general de reforma de las prácticas estatales, que contemporáneamente enfatiza el control del producto sobre el del proceso (o en su variante control a posteriori / control previo). Un quehacer estatal destinado a la regulación de la gestión y verificación de la marcha de rutina de las instituciones vinculadas, es calificado como ineficiente (en consideración al costo de los recursos de control requeridos -humanos, financieros e incluso políticos-) e ineficaz (en atención a la efectiva posibilidad de determinación sobre las universidades). Una evaluación del producto, por el contrario, traslada a las instituciones universitarias las tareas instrumentales, en tanto reserva para el Estado la gestión estratégica orientada al cambio, a través de un sistema de premios y sanciones vinculado a los resultados efectivamente obtenidos.

Por su misma naturaleza, es un desafío de entidad para la autonomía universitaria, en cuanto cuestiona la legitimidad de la institución para formular sus propias políticas, y la forma tradicional de definición de su producción científica, que pasa a estar subordinada a la voluntad del elenco gobernante.

Soslayamos aquí el juicio valorativo de preferencia de una u

otra modalidad, por no ser nuestro objetivo. Si nos interesa señalar que en una instancia de la evolución en la cual el conocimiento ha pasado a ser elemento central del desarrollo nacional (y específicamente, en ciertas áreas vinculadas a lo científico y tecnológico que en este modelo suelen priorizarse), es comprensible que el concepto clásico de autonomía universitaria sea visualizado desde el poder político como un recorte a su facultad de orientar las políticas públicas. Sin embargo, ello reabre un debate clásico en torno al eje centralización - descentralización: ¿es el Estado "central" el ámbito más apropiado para la definición de este tipo de políticas, o es preferible que se pongan cargo de entidades estatales autónomas?

Tanto la experiencia de la mayor parte de los países de Europa occidental, como otras más específicas relevadas en América Latina -la evaluación de los postgrados y la investigación científica en México, la labor del CAPES en Brasil- son materializaciones de este modelo.

#### **B) MODELO DE ORDENAMIENTO FUNCIONAL.**

El rol de la evaluación en este modelo puede entenderse, en cuanto a sus objetivos, como un relevo de época del instrumento de la planificación -con el que frecuentemente aparece ligado-, con un sesgo menos rupturista con respecto a sus antecedentes, y menores pretensiones reconfiguradoras que las del modelo "A". Comprende la llamada por NEAVE y VAN VUGHT "evaluación para el mantenimiento del sistema", habitualmente ligada a la financiación presupuestal incrementalista, más un plus finalista en términos de operativa del sistema, alcanzable a través de prácticas evaluatorias.

Procura un funcionamiento más armónico y racional del sistema (esta es la explicación más razonable para la "Ley 30" colombiana), y la preservación de ciertos estándares mínimos de calidad (aunque la excelencia no sea su meta originaria). Desde una lógica particular, también puede incluirse al sistema mexicano evaluatorio de las universidades, que originariamente postulaba como meta el mejoramiento de la calidad, pero progresivamente y a causa de su burocratización y compleja negociación política, terminó ostentando características orientadoras del funcionamiento rutinario del sistema.

Frecuentemente, ha sido empleado como instrumento correctivo de situaciones de expansión anárquica del subsistema privado, incluso fomentada por políticas anteriores del mismo Estado, como en el caso de la "LOCE" chilena de 1990. La propia reforma chilena en curso -ya en una situación distinta- la mantiene como uno de sus propósitos.

#### **C) MODELO DE CONTROL POLITICO.**

Por oposición a la concepción global de Estado evaluador que lo asocia a una retirada del Estado del terreno del dirigismo,

también en esta variante puede ser empleado para disciplinar a las instituciones de educación superior. Puede incluir el diseño e implementación de políticas universitarias directamente por parte de organismos del Estado, e incluso la designación de las jerarquías universitarias por el poder político, o adquirir dinámicas más sutiles. La evaluación puede ser una herramienta privilegiada de esta última naturaleza.

Al igual que el modelo "A" -de cambio estratégico-, implica una afectación de entidad de la autonomía universitaria, por obra de un accionar estatal. Pero ambos modelos se diferencian nítidamente, por cuanto aquél ostenta una proyección más definida, con una perspectiva de mediano y largo plazo vinculada al desarrollo nacional, en tanto éste centra su control sobre el rol político y la movilización de los actores universitarios, u otras variables menos relacionadas con los productos de la institución, que con la incidencia de las prácticas de ésta sobre el sistema político.

Incluimos en esta especie al modelo colombiano gestionado por la ICFES en los años 80, a alguno de los "híbridos" entre retracción estatal y control directo citados por NEAVE y VAN VUGHT como Finlandia y Noruega (ver p.11), y en opinión de algunos autores ya citados, los modelos mexicano de evaluación universitaria y argentino.

#### **D) MODELO DE DISTRIBUCION PRESUPUESTAL.**

La herramienta evaluatoria también ha sido promovida desde el Estado como criterio de decisión, para la asignación de los aportes financieros a cada una de las unidades del sistema de educación superior. Esto se debe especialmente a la complejización del sistema en las últimas décadas, resultante de la gran expansión en algunos países de un sector privado que también se postula al financiamiento estatal, y la diversificación, descentralización espacial y multiplicación de entidades públicas.

Obviamente, detrás de este propósito central pueden existir motivaciones diversas: procurar una mayor objetividad y racionalidad en la distribución de los recursos, alivianar al Estado de las presiones de los diversos actores involucrados en la pugna distributiva a través de procedimientos "objetivos" (en general, mediante indicadores cuantitativos), u orientar al sistema hacia algunos fines deseables para el Estado, hipótesis ésta última que nos haría aproximarnos a alguno de los otros modelos (concretamente, es claro que una evaluación del resultado orientado al cambio estratégico -modelo "A"-, puede complementarse con un sistema de premios y sanciones canalizados a través de la distribución de los recursos).

Entre los sistemas relevados que tienen en este uno de sus propósitos centrales, ubicamos al chileno, el mexicano y el brasileño en su nivel de postgrado.

## **E) MODELO DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD.**

Se trata del propósito vertebrador más comunmente proclamado por los formuladores de políticas del sector; raramente falte en algún documento oficial, pues tras la laxitud del concepto de "calidad" puede involucrarse a la mayoría de las finalidades constitutivas de los otros modelos.

Estrictamente, nos referimos aquí a la búsqueda de la excelencia de los procesos y productos universitarios por sí misma, sin supeditarla a objetivos político-estratégicos<sup>9</sup>. Privilegiamos la ubicación en este modelo de aquellas experiencias en las que los resultados de la evaluación no aparecen sistemáticamente ligados a una lógica de premio-castigo, materializada financieramente; en esta hipótesis, la búsqueda de la calidad puede fácilmente supeditarse al cumplimiento de pautas generales preestablecidas, especialmente cuando estas no forman parte de un consenso que involucre a la comunidad académica.

En estado puro, esta modalidad tal vez sea la más compatible con el concepto clásico de autonomía universitaria y con el desarrollo del conocimiento científico, de acuerdo a los habituales estándares de libertad de investigación.

Sin encontrarnos en condiciones de pronosticar su desarrollo futuro, el actual proyecto chileno de reforma y el PAIUB brasileño a nivel de licenciaturas parecen orientarse en esta dirección.

## **F) MODELO DE IMPUTACION DE RESPONSABILIDAD PUBLICA.**

El propósito de este modelo es imponer a las entidades del sistema de educación superior la obligación de rendir cuentas frente al Estado y la sociedad de la calidad, pertinencia y eficiencia de sus productos, con una finalidad de garantizar el nivel de los mismos.

La relación entre Estado evaluador y responsabilidad pública es compleja. Existen manifestaciones del Estado evaluador que carecen de ella (a); puede adquirir el rango de elemento estructurador de aquél (b); y por último, pueden también incluirse elementos de responsabilidad pública en formas de coordinación distintas del Estado evaluador (c), como relataremos en los párrafos siguientes.

Ahora bien: la responsabilidad pública aparece como uno de los objetivos supuestamente básicos del Estado evaluador, por lo que hipotéticamente podría haberse incluido entre sus características definitorias o "comunes" a todos sus modelos. Sin embargo, a menudo el proceso se trunca precisamente en esta

---

<sup>9</sup>Admitimos, no obstante, que pueda cuestionarse la existencia de un concepto de "calidad" autoreferido.

etapa, como ha ocurrido típicamente en México (salvo en el área del CONACYT). Se asiste así a una escena de evaluación estatal sin efectivización de la responsabilidad social de las instituciones involucradas (a).

En sentido inverso, la transparencia de la gestión institucional y de las prácticas evaluatorias puede a su vez llegar a ser definitiva de este modelo ideal específico (b). Es significativo, sin embargo, que aunque en prácticamente todas las experiencias nacionales de evaluación se prevé algún componente de responsabilidad, en ninguno de los casos que hemos revisado parece haber sido ése el objetivo esencial que explique la aparición del Estado evaluador.

Por su lado, en implantaciones que no tienen como propósito central la "accountability", suele igualmente publicitarse el resultado de las evaluaciones como valor instrumental para el logro de los otros fines propuestos. La necesidad de mecanismos que aseguren la responsabilidad pública de las instituciones puede estar asociada con sistemas de regulación por el mercado, el cual requiere para su funcionamiento óptimo un conocimiento cabal de las características de los productos ofertados; tal es la lógica de los procedimientos de acreditación empleados en Estados Unidos y en algunos estados canadienses (Quebec, Ontario) (c).

#### **G) MODELO DE CONTRACCION DEL ESTADO.**

Así como algunos autores generalizan indebidamente al sostener que el "Estado evaluador" constituye una retracción del Estado del control del SES, y una ampliación paralela de la esfera autonómica, otros lo identifican con este modelo particular (según se expuso en el correr de este trabajo). De esta manera, el Estado evaluador sería la expresión en el ámbito de la educación superior de las ideas neoliberales.

El modelo es sobradamente conocido y a su vez su descripción excedería las pretensiones de este ensayo, por lo que nos limitaremos a apuntar que en la especie se concreta en la restricción del flujo de los aportes financieros estatales al sistema público terciario.

A primera vista puede parecer contradictorio que la búsqueda de "menos Estado" se realice por la vía de la evaluación, que involucra un mayor protagonismo estatal con respecto a la modalidad de administración benevolente, afín al "Estado de bienestar". Pero la contradicción es sólo aparente: en esta como en otras esferas, el desarme del Estado social le implica al Estado nacional un nuevo repertorio de faenas, que requiere crear o reformular instrumentos para su ejecución.

Como aún a un Estado "mínimo" no todos los cometidos de la educación superior le son equivalentes (y menos aún indiferentes), es que necesita operarse la contracción a

través de procedimientos racionales -y racionalizadores-, entre los cuales se privilegian la evaluación universitaria, la diversificación de fuentes de financiamiento y la apertura del mercado a instituciones privadas que concurrirán en régimen de libre competencia con las públicas.

Es paradigmáticamente el modelo de la reforma inglesa de la década del 80, en una forma más parcializada el chileno, y para ciertos analistas el argentino y mexicano.

### III.- A modo de conclusión.

En síntesis, de las elaboraciones desarrolladas puede concluirse que:

\* El "Estado evaluador" es una forma de coordinación y regulación de los sistemas de educación superior, y por ello mismo de relacionamiento Estado-universidad, originado en los años 70-80 en Europa para responder a desafíos de distinta naturaleza, vinculados tanto con la desarticulación de las versiones clásicas del Estado benefactor, como con profundos procesos de cambio sociales, científicos y tecnológicos que tienen como eje el conocimiento.

\* Su adaptación en América Latina -básicamente en los años 80- se produjo en un contexto político, económico y financiero extremadamente complejo, y frecuentemente asociado a políticas de reestructuración del aparato estatal y de racionalización y selectividad del gasto público.

\* Al ser múltiples las causas de su surgimiento, también lo son los propósitos centrales de cada concreta instauración nacional. Por ello, es posible y necesaria la realización de una tipología que responda a estas múltiples encarnaciones.

\* Captar la complejidad de la figura no se reduce a una mera exigencia teórica, sino que puede constituir un insumo relevante en la toma de decisiones de gobiernos e instituciones universitarias en torno a la conveniencia de la promoción de procesos evaluatorios, al explicitarse el catálogo de opciones disponibles, y permitir la ponderación de los contextos y actores necesarios para cada una de ellas.

\* Por ello, consideramos inadecuadas las valoraciones genéricas y descontextualizadas sobre la evaluación institucional promovida desde el Estado, tanto en un sentido positivo atado a la autorregulación institucional, como en otro opuesto vinculado a su categorización como instrumento de política neoliberal.

\* No obstante lo anterior, no puede soslayarse que movimientos de esta naturaleza, cualesquiera sean sus propósitos, resultan en mayor o menor medida cuestionadores de la visión tradicional

de autonomía universitaria. La resolución del desafío estará dada por las formas en que se construya en cada experiencia nacional el nuevo relacionamiento "de época" entre Estados y universidades, que en última instancia incidirá en la administración social de los beneficios del conocimiento.

\* La promoción de prácticas sistemáticas de evaluación interna por parte de las universidades, posicionan a estas en mejores condiciones para afrontar los desafíos involucrados por la evaluación estatal, por dos razones: permiten el acopio de experiencias y destrezas, que en su momento les permitirá una mayor incidencia en la agenda e implementación del proceso, y las legitiman socialmente como sujeto promotor -y no mero receptor pasivo- de una herramienta de responsabilidad social.

\* En aquellos países de América Latina que no han ingresado al proceso de instauración de la evaluación externa -tal el caso de Uruguay-, la opción actual no se plantea entre las modalidades de "administración benevolente" versus "Estado evaluador", sino entre una forma degenerada de la primera, que comprende residuos de prácticas presupuestales incrementalistas en un contexto de restricción fiscal, y alguno de los varios modelos de Estado evaluador.

La afectación de la autonomía sustantiva referida en el párrafo anterior no sólo es un componente posible de éste último término, sino también de la situación actual, en mérito al "control negativo" por parte del Estado que implica la insuficiencia de recursos otorgados a las universidades.

\* En ese contexto, ambos actores cuentan con recursos de poder "defensivos": las universidades públicas, el marco jurídico autonómico, para evitar ingerencias estatales; el Estado, la herramienta presupuestal, que a través de la restricción de recursos puede constreñir el accionar de aquéllas, obstando a mayores desvíos con respecto a su concepción de fines y funciones deseables de la educación terciaria.

Esta situación -sumada las prácticas y tradiciones autonómicas- hace dificultosa la instauración coercitiva de la modalidad de regulación evaluatoria, y promueve o bien una prolongación de la situación actual (de "equilibrio catastrófico", en la terminología de la teoría de los juegos), o un tránsito negociado hacia el "Estado evaluador" (estrategia de cooperación, en la misma terminología).

En éste caso, los recursos de cada actor deberán orientarse a la obtención del "modelo" de "Estado evaluador" que constituyendo una alternativa admisible para el otro, resulte más cercano a su preferencia.

\* Dada la multiplicidad de finalidades que pueden procurarse a través de la relación de evaluación, y la conveniencia de que ambos componentes del vínculo -Estado y Universidades- contribuyan a su conformación, es deseable que desde el Estado se emitan señales claras acerca del objetivo definido. No bastará que éstas se registren en el plano discursivo, en mérito al tradicional recelo que genera cualquier afectación de

las formas clásicas de autonomía universitaria; por ello, esas señales deberían concretarse por vías legales y presupuestarias, asegurando el mantenimiento sustantivo del estatus autonómico y un flujo de recursos mayor o al menos no inferior al preexistente. Más explícitamente, tendrían la función de indicar cuáles modelos **no** están contemplados en la iniciativa estatal (de control político, de retracción financiera, etc.), a través de medidas que les fueran disfuncionales.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABRAMZON, Mónica y BORSOTTI, Carlos. 1993. "Notas sobre las relaciones entre la universidad y el Estado", Sociedad n°3, Bs. As.
- AGUILAR, María José y ANDER EGG, Ezequiel. 1992. Evaluación de servicios y programas sociales. Madrid, Siglo XXI.
- ALTISENT PEÑA, Angel. 1994. "La Unión Europea frente a la evaluación y acreditación universitaria", en Marquis (comp.), Evaluación universitaria en el Mercosur. Bs.As., M.C.E.-S.P.U.
- ALVAREZ MENDIOLA, Germán. 1989. "La ANUIES y la política de modernización de la educación superior", Universidad Futura vol.1 n°3. México.
- AMORIM, Antonio. 1992. Avaliacao institucional da universidade. Sao Paulo, Cortez.
- ARREDONDO A., Víctor A. 1992. "La estrategia general de la Comisión Nacional de Evaluación: resultados preliminares", en Arredondo (ed. y comp.), Evaluación, promoción de la calidad y inanciamiento de la educación superior. Experiencias en distintos países. México, SEP-CONAEVA.
- ASTIN, Alexander W. 1994. "La evaluación en la renovación y reforma institucional", Pensamiento Universitario año 2 n°2. Bs.As.
- BALAN, Jorge. 1993. "Políticas de financiamiento y gobierno de las Universidades Nacionales bajo un régimen democrático: Argentina 1983-1992", en Courard(ed.), Políticas comparadas de educación superior en América Latina. Santiago, FLACSO Chile.
- \_\_\_\_\_ 1994. "Estado y educación superior en Argentina: la experiencia reciente bajo un régimen democrático", en Paiva y Warde (orgs.), Dilemas do ensinossuperior na América Latina". Campinas, S.P., Papirus.
- BLANCO GINEAU, Víctor. 1985. "Evaluación institucional integral", Rev. del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico año 4 n°8. Valencia (Venezuela).
- BRUNNER, José Joaquín. 1990. "Universidad, sociedad y Estado en los 90", Nueva Sociedad n° 107. Caracas.
- \_\_\_\_\_ 1993. Educación superior en América Latina durante la década de los 80: la economía política de los sistemas. Bs.As., CEDES.
- \_\_\_\_\_ 1994a. "Estado y educación superior en América Latina", en Neave y Van Vught (comps.), Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa. Barcelona, Gedisa.
- \_\_\_\_\_ 1994b. "Educación superior en América Latina: coordinación, financiamiento y evaluación", en Marquis (comp.), Evaluación universitaria en el Mercosur. Bs.As., MCE-SPU.
- \_\_\_\_\_ coord. 1994c. Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000. Bs.As., CEDES DC/108/E.S.

- CAMPOS OLIVEN, Arabela. 1992. "Orígem, características e desenvolvimento do sistema do ensino superior no Brasil", en Morosini y Leite (orgs.), Universidade e integracao no cone sul. Porto Alegre, Ed. da Universidade-UFRGS.
- CANO, Daniel Jorge. 1994. "Evaluación institucional en las universidades argentinas: una aproximación bibliográfica a la historia reciente", en Mejoramiento de la calidad académica de la U.N.L.- Cuadernillo N°1. Santa Fe, Univ. Nac. del Litoral.
- COELHO NETO, Antero. 1980. Avaliacao sem medo. Fortaleza, R.Esteves Gráfica.
- CONAEVA. 1990. Lineamientos generales y estrategia para evaluar la educación superior. México, CONAEVA.
- COOMBS, Philip H. coord. 1991. Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México. México, FCE-SEP.
- COX, Cristián. 1993a. "Políticas de educación superior en Chile, 1970-1990: generación y resultados", en Courard (ed.), Políticas comparadas de educación superior en América Latina. Santiago, FLACSO Chile.
- \_\_\_\_\_. 1993b. "Políticas de educación superior: categorías para su análisis", en Courard (ed.), Políticas comparadas de educación superior en América Latina. Santiago, FLACSO Chile.
- CHAVES DE REZENDE, Enrique. 1992. "El sistema de seguimiento y evaluación de la CAPES en Brasil: notas críticas sobre su evolución", en Arredondo (ed. y comp.), Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior. Experiencia en distintos países. México, SEP-CONAEVA.
- DE ALBA, Alicia. 1994. "Construcción del currículum y Estado evaluador". Pensamiento universitario año 2 n°2. Bs.As.
- DE ALBUQUERQUE FAVERO, María de Lourdes. 1994 "Vinte e cinco anos de Reforma Universitaria: um balanço", en Morosini (org.), Universidade no Mercosul. Sao Paulo, Cortez.
- DEL BELLO, Juan Carlos et al. 1993. "Relaciones entre el Estado y la Universidad". Pensamiento universitario año 1 n°1. Bs. As.
- DIAZ BARRIGA, Angel. 1994. "La evaluación universitaria en el contexto del pensamiento neoliberal", en Puiggros y Krotsch (comps.), Universidad y evaluación. Estado

- del debate. Bs.As., Rei-Ideas-Aique.
- DULUK, Silvia y PETRUCCI, Liliana. 1994. "Evaluación: ¿alternativas o destino?", en Puiggros y Krotsch (comps.), Universidad y evaluación. Estado del debate. Bs.As., Rei-Ideas-Aique.
- ECKERT BAETA NEVES, Clarissa. 1994. "As transformacoes da Universidade e os desafios da integracao", presentado en el seminario "Transformaciones universitarias: perspectivas de las universidades en el proceso de integración del Mercosur", Mdeo.
- ESQUIVEL JUNCO, Fernando. 1992. "El Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y su acreditación por la Southern Association of Colleges and Schools", en Arredondo (ed. y comp.), Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior. Experiencia en distintos países. México, SEP-CONAEVA.
- FERNANDEZ, Alfredo et al. 1991. "La evaluación institucional. Tropiezos y obstáculos". Universidad Futura vol. 2 n°6-7. México.
- FOLLARI, Roberto. 1994. "Los retos del siglo XXI ante el Estado evaluador", en Puiggros y Krotsch (comps.), Universidad y evaluación. Estado del debate. Bs.As., Rei-Ideas-Aique.
- FUENTES MOLINAR, Olac. 1989. "La educación superior en México y los escenarios de su desarrollo futuro". Universidad Futura vol.1 n°3. México.
- FUENTES MOLINAR, Olac et al. 1991. "El sentido de la evaluación institucional. Un debate". Universidad Futura vol. 2 n°6-7. México.
- GAGO HUGHET, Antonio. 1992. "Algunas perspectivas en la evaluación de la educación superior en México", en Arredondo (ed. y comp.), "Evaluación, promoción de la calidad y financiación de la educación superior. Experiencias en distintos países". México, SEP-CONAEVA.
- GARCIA DE FANELLI, Ana María. 1994. "La expansión y la diferenciación del sistema universitario argentino", presentado en seminario "Transformaciones universitarias. Perspectivas de las universidades en el proceso de integración del Mercosur". Mdeo.
- GARCIA GUADILLA, Carmen. 1994. "Identificación de los cambios en el discurso sobre la universidad latinoamericana", en Paiva y Warde (orgs.), Dilemas do ensino superior na América Latina. Campinas, S.P., Papirus.

- GOBIERNO MEXICANO. 1989. "Programa para la modernización educativa". Universidad Futura vol.1 n°3. México.
- GONZALEZ GARZON, Roque. 1992. "La experiencia colombiana en materia de evaluación de la educación superior", en Arredondo (ed. y comp.), Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior. Experiencia en distintos países. México, SEP-CONAEVA.
- IGLESIAS, Enrique. 1994. "Universidad y desarrollo en América Latina". Prisma n° 1. Mdeo.
- KENT SERNA, Rollin. 1993a. "El desarrollo de políticas en educación superior en México: 1960 a 1990", en Courard (ed.), Políticas comparadas de educación superior en América Latina. Santiago, FLACSO Chile.
- \_\_\_\_\_ 1993b. La evaluación de la educación superior en América Latina: una comparación de cinco experiencias nacionales. Bs.As., CEDES DC/ES/4.
- \_\_\_\_\_ 1994. "Evaluación y financiamiento de la educación superior en México". Universidad Futura n° 15. México.
- KLEIN, Lucía. 1993. "Política y prácticas de enseñanza en Brasil: 1970-1990", en Courard (ed.), Políticas comparadas de educación superior en América Latina. Santiago, FLACSO Chile.
- KROTSCH, Pedro. 1994. "Organización, gobierno y evaluación universitaria", en Puiggrós y Krotsch (comps.), Universidad y evaluación. Estado del debate. Bs.As., Rei-Ideas-Aique.
- LAFOURCADE, Pedro. 1974. Planeamiento, conducción y evaluación de la enseñanza superior. Bs.As., BCP-Kapelusz.
- LAFOURCADE, Pedro, 1994a. "Fases de un planeamiento académico y el rol de la evaluación", en Puiggrós y Krotsch (comps.), Universidad y evaluación. Estado del debate. Bs.As., Rei-Ideas-Aique.
- \_\_\_\_\_ 1994b. "Un enfoque alternativo a los procesos de autoevaluación en la universidad", en Marquis (comp.), "Evaluación universitaria en el Mercosur". Bs.As., MCE-SPU.
- LANDA, Josú. 1984. "Bases para una estrategia de evaluación institucional". Revista del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico año 3 n°5. Valencia (Venezuela).
- LEMAITRE DEL CAMPO, María José. 1994. "Desarrollo de un sistema de acreditación en Chile", en Marquis (comp.), Evaluación universitaria en el Mercosur.

- Bs.As., MCE-SPU.
- LEVY, Daniel C. 1993. "El gobierno de los sistemas de educación superior". Pensamiento universitario año 1 n°1. Bs.As.
- LEVY, Daniel C. coord. 1994. La educación superior dentro de las transformaciones políticas y económicas de los años 90. Bs.As., CEDES/98/ES.
- LITWIN, Edith. 1994. "La evaluación de planes y proyectos: un viejo tema en un debate nuevo", en Puiggros y Krotsch (comps.), Universidad y evaluación. Estado del debate. Bs.As., Rei-Ideas-Aique.
- LUCIO, Ricardo. 1993. "Universidad y Estado: ¿qué tanto reformó la ley 30?". Análisis Político n° 20. Bogotá.
- \_\_\_\_\_ y SERRANO, Mariana. 1991. "El Estado y la educación superior: perspectivas para la década de los noventa". Análisis político n° 14. Bogotá.
- \_\_\_\_\_ 1993. "La educación superior en Colombia: políticas estatales", en Courard (ed.), Políticas comparadas de educación superior en América Latina. Santiago, FLACSO Chile.
- MACCHIAVELLI et al. 1994. "Algunas experiencias sobre evaluación institucional", en Mejoramiento de la calidad académica de la UNL-cuadernillo n°1. Santa Fe, Univ. Nal. del Litoral.
- MARQUIS, Carlos A. 1990. "Planeamiento y evaluación: instrumentos para la transformación universitaria", en Aspectos críticos de la universidad contemporánea. Dos ensayos. Bs.As., CEDES DC/56.
- \_\_\_\_\_ 1994a. "La situación universitaria argentina, 1993", en Morosini (org.), Universidade no Mercosul. Sao Paulo, Cortez.
- \_\_\_\_\_ 1994b. "Análisis de algunas experiencias de evaluación de la calidad de las universidades argentinas", en Marquis (comp.), Evaluación universitaria en el Mercosur. Bs.As., MCE-SPU.
- \_\_\_\_\_ y MARTINEZ PORTA, Laura. 1992. "Análisis de la situación universitaria argentina", en Morosini y Leite (orgs.), Universidade e integracao no conesul. Porto Alegre, Ed. da Universidade-UFRGS.
- MARTINEZ PORTA, Laura. 1994. "Evaluación de la calidad universitaria y acreditación: síntesis de algunas experiencias", presentado en seminario "Transformaciones universitarias. Perspectivas de las universidades en el proceso de integración del

- Mercosur". Mdeo.
- MARTINS, Carlos Benedito. 1992. "Notas sobre o ensino superior atual", en Estado e educacao. Campinas, S.P., Papirus.
- MENDOZA ROJAS, Javier. 1994. "La evaluación de la educación superior en México", presentado en seminario "Transformaciones universitarias. Perspectivas de las universidades en el proceso de integración del Mercosur", Mdeo.
- MENIN, Ovide. 1994. "La evaluación del sistema educativo; la evaluación en el sistema", en Puiggros y Krotsch (comps.), Universidad y evaluación. Estado del debate. Bs.As., Rei-Ideas-Aique.
- MIGNONE, Emilio Fermín. 1994a. "Calidad y evaluación universitaria: marco teórico", en Puiggros y Krotsch (comps.), Universidad y evaluación. Estado del debate. Bs.As., Rei-Ideas-Aique.
- \_\_\_\_\_ 1994b. "Reflexiones sobre la experiencia argentina en materia de evaluación universitaria", en Marquis (comp.), Evaluación universitaria en el Mercosur, Bs.As., MCE-SPU.
- MINISTERIO DE CULTURA y EDUCACION - SPU (Argentina). 1994. Proyecto de Ley de Educación Superior. Bs.As.
- MOLLIS, Marcela. 1994a. "La evaluación de la calidad universitaria en Argentina", en Morosini (org.), Universidade no Mercosul, Sao Paulo, Cortez.
- \_\_\_\_\_ 1994b. "Crisis, calidad y evaluación de las universidades: tres temas para el debate", en Puiggros y Krotsch (comps.), Universidad y Evaluación. Estado del debate. Bs.As., Rei-Ideas-Aique.
- MORGENSTERN DE FINKEL, Sara. 1989. "Crisis de acumulación y respuesta eductiva de la nueva derecha". Universidad Futura vol. 1 n°2. México.
- MOROSINI, Marília Costa. 1994. "Avaliacao institucional e qualidade universitaria", presentado en seminario "Transformaciones universitarias. Perspectivas de las universidades en el proceso de integración del Mercosur", Mdeo.
- MUNDET, Eduardo. 1994. "Breve reseña del marco regulatorio del sistema universitario argentino", en Marquis (comp.), Evaluación universitaria en el Mercosur. Bs.As., MCE-SPU.
- MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos. 1993. "Financiamiento de la educación superior: la experiencia de México". Revista

- Mexicana de Sociología 4/93. México.
- NEAVE, Guy. 1990. "La educación superior bajo la evaluación estatal". Universidad Futura vol.2 n°5. México.
- \_\_\_\_\_ 1994. "El Estado evaluador. Síntesis de artículos de Guy Neave", en Mejoramiento de la calidad académica de la U.N.L. Cuadernillo n°1. Univ. Nac. del Litoral, Santa Fe.
- \_\_\_\_\_ y VAN VUGHT, Frans A. 1994. "Conclusión", en Neave y Van Vught (comps.), Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa. Barcelona, Gedisa.
- ORTEGA SALAZAR, Silvia. 1994. "El Tratado de Libre Comercio de la zona norteamericana y el proceso de reforma de la educación superior en México", en Marquis (comp.), Evaluación universitaria en el Mercosur. Bs.As., MCE-SPU.
- PAIVA, Vanilda y WARDE, Mirian Jorge. 1994. "Anos 90: o ensino superior na América Latina", en Paiva y Warde (orgs.), Dilemas do ensino superior na América Latina. Campinas, S.P., Papirus.
- PEREIRA CHAINHO, Raquel. 1992. "O público e o privado: trajetória e contradicoes da relacao Estado e educacao", en Estado e educacao. Campinas, S.P., Papirus.
- PEREZ LINDO, Augusto. 1993. Teoría y evaluación de la educación superior. Bs.As., Rei.
- \_\_\_\_\_ 1994a. "Los avatares de la evaluación", en Puiggros y Krotsch (comps.), Universidad y evaluación. Estado del debate. Bs.As., Rei-Ideas-Aique.
- \_\_\_\_\_ 1994b. "Alcances y límites de la evaluación institucional de la Universidades en Argentina", en Marquis (comp.), Evaluación universitaria en el Mercosur. Bs.As., MCE-SPU.
- REISBERG, Liz. 1994. "Evaluación de la educación superior: la experiencia de Estados Unidos", en Marquis (comp.), Evaluación universitaria en el Mercosur. Bs.As., MCE-SPU.
- REYNA, José Luis. 1990. "¿Excelencia o masificación? La Universidad de dos niveles". Nueva Sociedad n° 107. Caracas.
- RIBEIRO DURHAM, Eunice. 1994. "Avaliacao, avaliacoes", en Marquis (comp.), Evaluación universitaria en el Mercosur. Bs.As., MCE-SPU.
- SAMPAIO, Helena y KLEIN, Lucía. 1993. Políticas de ensino superior na América Latina: una análise comparada.

- Bs.As., CEDES DC ES/1.
- SAVIANI, Dermerval. 1992. "¿Neo-liberalismo ou pos-liberalismo? Educacao pública, crise do Estado e democracia na América Latina", en Estado e educacao. Campinas, S.P., Papyrus.
- SCHWARTZMAN, Simon. 1993. "Políticas de educación superior en América Latina: el contexto", en Courard (ed.), Políticas comparadas de educación superior en América Latina. Santiago, FLACSO Chile.
- \_\_\_\_\_ 1994. "O futuro da educacao superior na Brasil", en Paiva y Warde (orgs.), Dilemas do ensino superior na América Latina. Campinas, S.P., Papyrus.
- SPAGNOLO, Fernando. 1994. "A avaliacao dos cursos de pos-graduacao: a experiencia da CAPES", en Marquis (comp.), Evaluación universitaria en el Mercosur. Bs.As., MCE-SPU.
- STUFFLEBEAM, D. y SHINKFIELD, A. 1987. Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica. Barcelona, Paidós.
- VARELA PETITO, Gonzalo. 1993. "La política de la evaluación en la educación superior". Revista Mexicana de Sociología 4/93. México.
- VARELA PETITO, Gonzalo. 1994. "El movimiento evaluatorio y la educación superior", presentado en seminario "Transformaciones universitarias. Perspectivas de las universidades en el proceso de integración del Mercosur". Mdeo.
- VARGAS, Ernest A. 1992. "La evaluación académica como proceso para el control de calidad y la innovación", en Arredondo (ed.y comp.), Evaluación, promoción de la y financiamiento de la educación superior. Experiencias en distintos países. México, SEP-CONAIEVA.
- VIEIRA FERES, María José. 1994. "Avaliacao institucional das universidades brasileiras", en Marquis (comp.), Evaluación universitaria en el Mercosur. Bs.As., MCE-SPU.
- ZOPPI de CERRUTI, Ana María. 1994. "La evaluación institucional en un contexto alternativo de planeamiento y desarrollo académico", en Puiggrosy Krotzsch (comps.), Universidad y evaluación. Estado del debate. Bs.As., Rei-Ideas-Aique.

**-INDICE GENERAL-**

Introducción ..... 1

- I) Formulación del problema.....
- II) Justificación y objetivos.....
- III) Hipótesis.....
- IV) Alcances y plan del trabajo.....

**CAPITULO UNO: CONCEPTOS GENERALES Y REFLEXIONES TEORICAS ..... 5**

- I) Modalidades de coordinación de los sistemas de educación superior.....
  - A) Modelo de control político-administrativo.
  - B) Modelo de control académico-corporativo...
  - C) Modelo de regulación por el mercado.....
  - D) Modelo de administración benevolente.....
  - E) Regulación mediante la evaluación estatal.  
Estado evaluador y autonomía institucional.
- II) La evaluación universitaria
  - II.I.- Concepto de evaluación.....
    - A) Evaluación como mecanismo de mejoramiento..
    - B) La evaluación como productora de efectos no esperados.....
    - C) La evaluación como proceso de mejoramiento endógeno.....
    - D) Evaluación como correlación diagnóstico-modelo.....
    - E) Definición analítica de evaluación.....
  - II.II.- Objetivos de la evaluación.....
  - II.III.- Tipos de evaluación.....
    - A) Según la finalidad de la evaluación.....
    - B) Según el momento en que se realiza la evaluación.....
    - C) Según las funciones de la evaluación.....
    - D) Según la estrategia metodológica a utilizar.....
    - E) Según el nivel de análisis.....
    - F) Según su uni o multidimensionalidad.....

- G) Según la generalidad de los criterios evaluatorios.....
- H) Según su apartamiento de una "evaluación propiamente dicha".....
- I) Según los propósitos de la evaluación.....
- J) Según el beneficiario de los resultados de la evaluación.....
- K) Según quién realiza la evaluación.....

**CAPITULO DOS: LAS EXPERIENCIAS NACIONALES DEL "ESTADO EVALUADOR" EN AMERICA LATINA ..... 27**

I.- ARGENTINA: los avatares de un proceso no consensuado

- A) El sistema de coordinación del SES argentino
- B) El "subproyecto 06": el primer paso hacia la evaluación universitaria.....
- C) La creación de organismos gubernamentales especializados y la promoción de convenios.
- D) La elaboración de un nuevo marco legal.....

II.- BRASIL: los roles de la evaluación en un sistema caracterizado por la desigualdad de la oferta educativa

- A) La estructura del sistema de educación superior.....
- B) Evaluación del postgrado: la exitosa experiencia del CAPES.....
- C) La evaluación del pregrado: el PAIUB.....

III.-COLOMBIA: pasaje a un "control a distancia" sin centralidad del "Estado evaluador"

- A) Estructura y coordinación del SES colombiano
- B) La evaluación institucional condicionada....

IV.- CHILE: la recreación de un sistema de educación superior

- A) La reforma de los años 80 en el modelo de coordinación.....
- B) La evaluación estatal en el centro de la reforma de los 90.....

V.- MEXICO: Evaluación general, resultados parciales

- A) La estructura del SES mexicano ante la expansión de la matrícula y la crisis financiera.

- B) La puesta en marcha de un sistema global de evaluación.....
- a) La evaluación de la investigación y el postgrado.....
- b) La evaluación de la enseñanza tecnológica
- c) El Sistema Nacional de Investigadores....
- d) Evaluación de las universidades.....

**CAPITULO TRES: MODELOS DE "ESTADO EVALUADOR"..... 49**

I.- Cuestionando el punto de partida: ¿qué es el "Estado evaluador"?.....

- II.- Modelos de "Estado evaluador".....
- A) Modelo de cambio estratégico.....
  - B) Modelo de ordenamiento funcional.....
  - C) Modelo de control político.....
  - D) Modelo de distribución presupuestal.....
  - E) Modelo de mejoramiento de la calidad.....
  - F) Modelo de imputación de responsabilidad pública.....
  - G) Modelo de contracción del Estado.....

III.- A modo de conclusión.....

<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	I
<b>INDICE</b> .....	X