

UNIVERSIDAD

FUTURA

ISSN 0187-8948

VOL 4 • NUM 10 • VERANO 1992



Antonio Gago Huguet
DOS VISIONES SOBRE
LA EDUCACION SUPERIOR
EN MEXICO
Juan Casillas García de León

LAS DISCIPLINAS
Y EL ACADEMICO
Tony Becher

¿PAGAR O NO PAGAR?
EL DEBATE EN LA UNAM
Liliana Morales



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
UNIDAD AZCAPOTZALCO

LA EVALUACION DE LA UNIVERSIDAD EN BRASIL SIMON SCHWARTZMAN

Las evaluaciones siempre existieron en la enseñanza brasileña en todos los niveles: en la selección de estudiantes, en los trabajos de cursos, en los exámenes de fin de año, en la atribución de las calificaciones. Evaluaciones de profesores son realizadas regularmente en los concursos de oposición y en las decisiones sobre promoción de carreras; los proyectos de investigación son evaluados rutinariamente por las agencias financiadoras; el gobierno evalúa para decidir qué instituciones reconoce, qué universidades pueden funcionar, quién recibirá recursos públicos y qué monto; los empleadores evalúan a las instituciones de donde reclutan a sus jóvenes funcionarios, y el público evalúa las instituciones a las que enviará a sus hijos.

Lo que hay de nuevo en la presente discusión sobre evaluación no es, pues, su necesidad o importancia, sino la cuestión de cómo ésta debería de estarse haciendo, quién evalúa y cuáles son las consecuencias que este proceso podría tener. En este sentido, la cuestión de la evaluación brasileña es realmente nueva y se ha colocado en el centro de las discusiones sobre la enseñanza superior en el país a partir de las propuestas de la Comisión Nacional de Reformula-

miento de la Enseñanza Superior creada por el gobierno federal en 1985.

1. Los nuevos procedimientos de evaluación: continuidad y comparabilidad

Las principales diferencias entre los procedimientos actuales de evaluación y los tradicionales son la continuidad y la comparabilidad que ahora se pretende introducir y también la cuestión de lo que debe ser evaluado. Los estudiantes siempre fueron evaluados de forma continua y comparable, a partir de calificaciones o conceptos, aún cuando no existiese mucha certeza sobre si una calificación de 10 de un profesor era lo mismo que la calificación de otro profesor. Los profesores, por su parte, sólo son evaluados con motivo de concursos, y las instituciones solamente en el momento de su autorización y habilitación. Y si los concursos para profesores incluyen una comparación de resultados entre los candidatos, nada semejante ocurre en la evaluación de los cursos, carreras e instituciones. La idea actual es que tanto profesores como departamentos, cursos, escuelas y universidades deben ser sometidos a

Texto preparado para el Seminario Sobre Sistemas Nacionales de Evaluación organizado por la Universidad de Sao Paulo y por el Consejo de Rectores de Europa (Proyecto Columbus), Sao Paulo, 26 a 28 de noviembre de 1991.

procedimientos constantes y regulares de evaluación, y que estas evaluaciones no deben ser eventos aislados, sino parte de un amplio marco en el que cada caso pueda ser visto a la luz de un conjunto.

Estas características fueron incorporadas en los años setenta al sistema de evaluación de la CAPES (Comisión de Perfeccionamiento del Personal de Enseñanza Superior), el órgano del Ministerio de Educación responsable de la enseñanza de posgrado. La continuidad de las evaluaciones (que la CAPES ejecuta cada dos años aproximadamente) corresponde al hecho de que las cosas cambian con el tiempo, para mejorar o empeorar, y que por eso necesitan ser cotidianamente ajustadas. A pesar de su obviedad, esta noción es revolucionaria sobre todo en comparación con los procedimientos burocráticos de habilitación de instituciones y cursos que suponen una decisión única y válida indefinidamente. El elemento de comparabilidad corresponde a la noción de que no existen criterios absolutos y objetivos de calidad, y que toda evaluación implica un juicio comparativo. Al atribuir los juicios de "A" a "D" a los cursos de posgrado, la CAPES dice no sólo (ni principalmente) cuál es la calidad del programa que está evaluando, sino sobre todo cuál es su lugar en el conjunto de programas semejantes en el país.

Las evaluaciones de la CAPES se concentran sobre todo en la calidad de los programas de posgrado en tanto centros de investigación y formación científica. Si este criterio es válido en líneas generales para cursos de posgrado en la formación científica básica, éste se torna más problemático cuando es aplicado a cursos de orientación más profesional, y definitivamente inoperante cuando se aplica a cursos de licenciatura. Pasan a ser centrales, aquí, cuestiones como la calidad de la experiencia educacional, la adecuación de los cursos al mercado de trabajo, y el valor agregado que los cursos incorporan a los niveles previos de conocimiento de los estudiantes. Además de esto, en la medida que las dimensiones de las instituciones de educación superior aumentan, pasan a tener importancia medidas de eficiencia en la utilización de recursos escasos, tales como la relación profesor-alumno, el costo per cápita de los estudiantes, y las tasas de deserción y repetición.

Las razones para la introducción de estas nuevas modalidades de evaluación son bastante obvias y tienen orígenes internos y externos a los sistemas de educación superior. Externamente, los gobiernos necesitan saber dónde aplican sus recursos; las administraciones universitarias requieren tener criterios para saber dónde concentrar sus esfuerzos; los estudiantes precisan poder escoger las instituciones a las que se dirigen. Dentro de las instituciones, los profe-

sores y programas más ligados con el trabajo académico de calidad quieren tener sus esfuerzos reconocidos, su empeño valorizado y ser diferenciados de los demás, tanto en términos de prestigio como de acceso a los recursos –cada vez más escasos– que necesitan.

La urgencia de la introducción de estas evaluaciones de nuevo tipo no se debe sólo a la escasez de recursos, sino también a la búsqueda de una base más efectiva y realista para el establecimiento de la autonomía universitaria, que debe existir inclusive al interior de las instituciones. Se trata de pasar de un concepto tradicional de autonomía, entendida en términos políticos, hacia un concepto más moderno, en que la autonomía es vista sobre todo como un "contrato de gestión" entre la sociedad y las instituciones de enseñanza, a partir de una definición y transparencia de sus productos. La suposición es que, existiendo esta claridad, las instituciones de enseñanza superior tendrán una mayor legitimidad para conseguir recursos de apoyo por parte de la sociedad, y sufrirán menos interferencias ilegítimas o burocráticas en la gestión diaria de sus actividades.

2. ¿Quién evalúa?

La introducción de estos nuevos procedimientos significa inevitablemente una alteración en las relaciones de prestigio y de poder al interior de los sistemas de educación superior, conduciendo a un proceso difícil e inevitable de argumentaciones, contra-argumentaciones y negociaciones, sobre todo en relación a la cuestión fundamental de "quién evalúa".

El dilema principal parece dilucidarse entre lo que sería una evaluación "objetiva", realizada de forma técnica y precisa, y otra de tipo "subjetivo" referida a criterios imponderables de calidad. Este dilema encubre otro, más profundo, que es aquél que opone las evaluaciones hechas por órganos técnicos e instancias administrativas, a aquéllas realizadas por la propia comunidad, o sea, la evaluación por pares o autoevaluación. A esta polaridad debe agregarse una tercera posibilidad, que es la evaluación del "mercado". En este caso, lo importante sería la creación de mecanismos efectivos de competencia entre las instituciones del nivel superior para diversos tipos de "compradores" (estudiantes de varios niveles, asociaciones profesionales, órganos financiadores de investigación, empleadores) que desarrollaran cada cual sus propios mecanismos de evaluación, volviendo prescindibles el desarrollo centralizado de indicadores y comparaciones sistemáticas. En el límite, esta concepción es incompatible con el financiamiento de la educación superior a partir de un órgano gubernamental central, que podría ser sustituido por un sistema de "vales" educacio-

nales distribuidos en el público para comprar su educación donde prefieran.

No es posible separar los aspectos "técnicos" de los aspectos "políticos" de esta discusión. En un extremo, la evaluación "técnica" y "objetiva" puede significar la completa subordinación de la vida académica a las instancias burocráticas y administrativas, sea a nivel del gobierno o al interior de las propias instituciones, con resultados desastrosos y desmoralizadores para el clima de autonomía e independencia intelectual que la actividad académica requiere. En el otro, la autoevaluación puede no pasar de un ejercicio complaciente de terapia de grupo de algunas instituciones, sin ningún resultado perceptible para quien las ve de fuera. Expuestas al mercado sin mayores calificaciones, las instituciones de enseñanza superior pueden competir no por atraer a los mejores estudiantes, por calidad, y sí a la masa de los menos calificados, por la oferta de un producto barato y de mala calidad. Los sistemas más aceptables son aquéllos que procuran combinar los extremos, desarrollando indicadores de desempeño globales y comparables, creando sistemas de "peer review" externos, prestigiados por la comunidad académica y por la sociedad, y abriendo espacios para arenas múltiples de competencia. Cada una de estas cuestiones —qué indicadores serán utilizados, quién los define, quién procesa las informaciones, quién forma parte de los grupos de "peer review", quién indica y escoge a sus miembros, qué mecanismos de mercado deben existir o ser creados— tiene implicaciones y consecuencias, y exige negociaciones y decisiones al mismo tiempo técnicas y políticas, y por esto difíciles de tomar.

3. Los riesgos

Introducir sistemas modernos de evaluación no significa resolver todos los problemas que existen. Sin embargo, es pertinente optar por el "mundo" en que queremos vivir, cada cual con sus problemas y dificultades específicas: el actual, donde sólo existen las evaluaciones de tipo tradicional, sobre todo de estudiantes y aquéllas de tipo burocrático, o un mundo en que los temas del desempeño y del uso racional de los recursos públicos ocupan una posición central. En el Brasil, a pesar de que el tema de la evaluación esté a la orden del día, a pesar de las innumerables experiencias ocurridas en los últimos años¹, y excepto en el nivel de posgrado, el mundo en que vivimos

¹ Un levantamiento realizado en 1990 mostró la existencia de 58 evaluaciones realizadas recientemente a nivel de las instituciones de educación superior en Brasil. Jean Jacques Paul, Zoya Ribero y Orlando Pillat, **As iniciativas e as experiências de Avaliação no Ensino Superior: Balango Critico**, NUPES, documento de Trabajo, S/90, 23p.

es todavía antiguo. ¿Qué riesgos existen en este viaje de un mundo a otro?

El principal riesgo parece ser que el viaje no se complete. La enseñanza superior brasileña está estancada hace diez años, el número de estudiantes se ha mantenido estable o disminuido, los costos fijos del personal de las universidades públicas ha aumentado progresivamente, los profesores se jubilan con malos salarios forzados por la edad, la infraestructura física se deteriora rápidamente, y la sucesión de huelgas crea un clima de desmoralización que desestimula a profesores y estudiantes, y disminuye cada vez más la creencia de buena voluntad que las universidades necesitan para atraer recursos y talentos. Es bastante improbable que esta situación se revierta a través de una fuerte inyección de recursos, sin que las universidades den señales de que están en condiciones de utilizar bien los recursos con que cuentan y muestren con claridad sus resultados.

Una de las principales ventajas de las universidades públicas brasileñas es que todavía poseen los cursos de mayor prestigio y reconocimiento. Sin embargo, ésta es una situación que ya no ocurre en otros países latinoamericanos y que se comienza a modificar aquí. Existe un mercado de educación superior privado cada vez más articulado, con una "industria de conocimiento" en desarrollo y universidades lanzando campañas publicitarias por la televisión. Tal como ocurre con la educación secundaria, el sector privado tiene condiciones de competir con una enseñanza pública deteriorada, aún cobrando anualidades. Una vez establecida su calidad, la enseñanza privada aumentará cada vez más su legitimidad en la búsqueda de recursos públicos para inversiones en posgrado y ciencia y tecnología, y puede acabar invirtiendo la actual situación, dejando la educación más masificada para los sectores de menores ingresos, para el sector público.

En este escenario de creciente competencia con el sector privado, el sector público tendrá que demostrar su calidad, sea en el área de investigación y posgrado, sea en la formación de alto nivel en áreas que el sector privado no consigne emular, sea por el desarrollo de amplios sistemas de educación de masas con patrones de calidad que el sector privado —que hoy atiende a ese público— no tiene. En otras palabras, deberá demostrar que tiene un producto exclusivo imposible de ser copiado a costos menores por el sector privado. La experiencia internacional muestra que en ningún país la educación superior fue dejada totalmente en manos del sector privado, lo que sugiere que un escenario de privatización total de la enseñanza superior no parece realista. Por lo pronto, existen muchos ejemplos de instituciones públicas que vegetan sin mayores perspectivas, concediendo que sus funciones sean su-

plidas por el sector privado, sea por estudios en el extranjero, sea por sistemas educacionales paralelos establecidos por el propio gobierno, o simplemente no suplidas por nadie.

Frente a este riesgo mayor, que es el del deterioro progresivo, los riesgos de la introducción de sistemas permanentes y comparables de evaluación parecen menos dramáticos. Habiendo evaluación, existen los riesgos de las evaluaciones mal hechas. Las evaluaciones generan datos e informaciones que pueden ser mal utilizados y mal interpretados. Decisiones sobre quién evalúa son críticas y existe siempre la posibilidad de que el poder se concentre en órganos burocráticos insensibles a la naturaleza específica del trabajo académico. Existe el riesgo del "efecto Mateo"² de concentrar recursos donde ya existen y dejar de lado a los mas carentes. Sistemas de evaluación por pares se pueden deteriorar ya sea

² La expresión fue introducida por Robert K. Merton, en alusión a la frase bíblica de que "a aquél que tiene, todo le será dado; a aquél que no tiene, todo le será negado", para caracterizar la tendencia a la concentración de recursos y talento que caracteriza la actividad científica.

por una selección errónea de personas sin competencia efectiva y legitimidad en los medios académicos, sea por la introducción de procedimientos de representación institucional y hasta política en los órganos colegiados. Los procedimientos de evaluación consumen tiempo y dinero, y pueden obligar a profesores y administraciones universitarias al despido de tiempo excesivo en el llenado de formularios y en la participación de las reuniones. Finalmente, la introducción de procedimientos de evaluación, por más cautelosa que sea, siempre amenaza a aquéllos que saben que serán mal evaluados.

Estos son, por lo pronto, los riesgos del mundo de la evaluación, en el cual la educación superior brasileña todavía está por decidir si va efectivamente a entrar. **UF**

Simón Schwartzman es investigador del Núcleo de Investigaciones sobre Enseñanza Superior, Universidad Sao Paulo, Brasil.

Trad. Miguel A. Casillas

