

Development Discussion Papers

Central America Project Series

Evaluación de la Educación Superior en América Latina: Tres Órdenes de Magnitud

Lewis A. Tyler and Andrés Bernasconi

Development Discussion Paper No. 700
May 1999

© Copyright 1999 Lewis A. Tyler, Andrés Bernasconi,
and President and Fellows of Harvard College

**Harvard Institute for
International Development**

HARVARD UNIVERSITY



DEVELOPMENT DISCUSSION PAPERS

CENTRAL AMERICA PROJECT SERIES

A PROJECT OF HARVARD UNIVERSITY, INCAE AND
THE CENTRAL AMERICAN BANK FOR ECONOMIC INTEGRATION



Evaluación de la Educación Superior en América Latina: Tres Órdenes de Magnitud

(Evaluation of Higher Education in Latin America: Three Orders of Magnitude)

Lewis A. Tyler and Andrés Bernasconi*

Abstract

Based on a review of the literature in the field and the authors' experience in designing national systems of higher education evaluation in Latin America, the paper analyzes the regional context that has fostered the development of such systems. The authors turn next to the national level, to discuss the elements that contribute to the implementation of evaluation systems and the ones that hinder those efforts. Lastly, the institutional level is considered, and the conditions for success of evaluation in an individual university are examined. The authors argue that the adequate design and implementation of a national system of evaluation for higher education needs to take into account the political, economic and educational context of the region, the characteristics of the country's higher education system, and the culture and organization of each institution composing it.

Keywords: higher education; Latin America; evaluation; accreditation.

JEL codes: I20, I21, I28, N36

This paper was prepared for and presented at the Conference on Educational Reform in Central America, Panama and the Dominican Republic held in San Salvador, El Salvador, January 25 - 26, 1999, and sponsored by the Inter-American Development Bank, the Central America Project of the Harvard Institute for International Development, the United States Agency for International Development, and Fundacion Empresarial para el Desarrollo Educativo.

Lewis A. Tyler es *International Programs Associate* en El Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional (HIID), y *Lecturer* en la Escuela de Postgrado en Educación de Harvard University.

Andrés Bernasconi es Coordinador de Programas para América Latina en la oficina de programas de educación profesional de la Escuela de Postgrado en Educación de Harvard University, y ha sido consultor de HIID.

*Dirigir correspondencia a: 339 Gutman Library, Harvard Graduate School of Education, Cambridge, MA, 02138, EE.UU.

**Evaluación de la Educación Superior en América Latina:
Tres Órdenes de Magnitud**

(Evaluation of Higher Education in Latin America: Three Orders of Magnitude)

Lewis A. Tyler and Andrés Bernasconi

Tabla de Contenido

1.	Introducción	1
2.	Elementos a Nivel Nacional que Hacen Posible la Creación y Funcionamiento de un Sistema de Evaluación	4
2.1	Liderazgo Gubernamental que Empuje y Defienda la Evaluación	5
2.2	Empleo Cuidadoso de la Herramienta Legislativa.....	7
2.3	Respaldo Organizacional Legítimo y Competente	8
2.4	Un Proceso Participativo de Diseño de la Evaluación que Constuye Consenso y Familiariza a los Actores Clave con los Conceptos y Técnicas Fundamentales de la Evaluación	11
2.5	Recursos Adecuados: Organizar la Evaluación no Es Caro, pero Requiere Atención Sostenida de los Líderes.	12
2.6	Perspectiva de Largo Plazo: Tener un Sistema de Evaluación de la Calidad no es Garantía de Tener Calidad.....	13
2.7	Entender que “Calidad” es una Noción Relativa al Contexto Regional y Nacional, y a la Misión Institucional, y no un Estándar Absoluto	15
3.	Elementos a Nivel Institucional que Hacen Posible la Creación y Funcionamiento de un Sistema de Evaluación	16
3.1	Líderes Comprometidos con la Evaluación	17
3.2	Una Misión Institucional Realista.....	18
3.3	Motivación Interna.....	19
3.4	Mentalidad Evaluativa	19
3.5	Capacidad Técnica del Equipo Encargado del Autoestudio	20
3.6	Participación	20
3.7	Garantizar el Cambio	21
4.	Conclusiones	22
	Referencias.....	24

**Evaluación de la Educación Superior en América Latina:
Tres Órdenes de Magnitud**

(Evaluation of Higher Education in Latin America: Three Orders of Magnitude)

Lewis A. Tyler and Andrés Bernasconi

1. INTRODUCCIÓN

Corren tiempos inciertos para Latinoamérica. La crisis económica en Asia y sus reverberaciones en Brasil están generando inseguridades tanto en economías consolidadas como en mercados emergentes. Varias democracias de la región enfrentan serios desafíos a su estabilidad. Los precios del crudo, el cobre y el café han declinado, e incluso la naturaleza ha golpeado duramente a la región con huracanes y el fenómeno “El Niño.” La volatilidad característica de América Latina parece estar de vuelta.

No está claro si casi una década de estabilización económica y reforma estructural es suficiente para enfrentar la crisis sin un deterioro sustantivo del crecimiento o, incluso, de la estabilidad política. Con todo lo novedosas y políticamente difíciles que han sido las reformas dirigidas a limitar la intervención del estado en el manejo macro-económico de las naciones, los analistas de política advierten que ellas son relativamente simples de implementar si se las compara con los profundos cambios institucionales que parecen ser necesarios ahora (Naím, 1995; Grindle, 1996). En promedio, los países de la región todavía padecen la mayor desigualdad en el mundo en la distribución del ingreso. Las razones de la extrema pobreza y desigualdad son muchas y variadas, pero entre otros factores económicos, la incapacidad de las agencias públicas de proveer educación y salud adecuadas son un factor clave. De hecho, “el mayor desafío de todos será ... construir las instituciones necesarias para anclar las reformas de los últimos cinco años, de manera que las reformas sociales puedan progresar más profunda y rápidamente.” (Naím, 1995a:60).¹

Si bien el final del siglo está lleno de ansiedad e incertidumbre acerca del futuro político y económico de la región, hay signos claros de que una segunda generación de reformas se está abriendo camino: no se trata ya sólo de apertura al comercio internacional, privatización y

liberalización, sino de la reforma de instituciones (Naím, 1995), entre las cuales se cuentan las instituciones educativas. Quizás no haya otro sector en que la reforma institucional se haya ensayado con más denuedo que el sector educación. Aunque la atención se ha concentrado en la educación primaria y, en menor medida, la secundaria, la educación superior está siendo objeto de debate e iniciativas de reforma a lo largo y ancho de la región.

Aunque la reforma de la educación superior en Latinoamérica ha sido discutida por muchos años, el debate adquirió intensidad cuando las principales fuentes de financiamiento externo establecieron nuevos parámetros de política en el sector. Desde la publicación por el Banco Mundial en 1994 de *Educación Superior: Lecciones de la Experiencia*, las dimensiones básicas de la reforma incluyen la redefinición del papel del estado en el sector (privatización y uso de mecanismos de mercado para conducir la educación superior), diferenciación institucional, diversificación de fuentes de financiamiento y recuperación de costos por parte de las universidades públicas, y políticas de fomento de la calidad, la equidad y la pertinencia. Este trabajo trata sólo de aquella parte de la agenda de reformas que tiene que ver con calidad, evaluación y fe pública, en el contexto de las presiones para continuar con la transformación económica y social de América Latina

La preocupación por la calidad de las universidades en Latinoamérica no es nueva, claro está, pero el tema ha surgido con renovado vigor como resultado de la expansión de la matrícula, la creación no regulada de nuevas instituciones, y la disminución en las universidades estatales del gasto público por estudiante, acaecidos principalmente en las dos últimas décadas. Desde la perspectiva del gobierno, esta preocupación se ha traducido en requerimientos de rendición de cuentas (*accountability*); desde el punto de vista de los usuarios del sistema de educación superior, el problema se ha expresado como una necesidad de informar y proteger al consumidor.

No hay que perder de vista, sin embargo, que tal como la agenda general de reforma de la educación superior se explica en buena medida por fenómenos económicos y políticos que trascienden la educación terciaria, la preocupación por la calidad universitaria y el repertorio de medidas asociados con ella también reconocen antecedentes en las transformaciones económicas de la región: la educación superior, tal como otros proveedores de bienes y servicios (la salud y la seguridad social son buenos ejemplos), se está abriendo a las fuerzas de mercado y la competencia, despertando con ello los naturales temores, preocupaciones y estrategias de

¹ (Traducción de los autores.)

sobrevivencia y adaptación. La descentralización, el balance entre acceso y equidad, la coordinación de actores públicos y privados, la sensibilidad a las necesidades de los ciudadanos, y una reforma del estado que permita la transformación y rehabilitación de instituciones, se cuentan entre los objetivos generales de política que afectan también a la educación superior.

Este trabajo se centra no en los esfuerzos de instituciones individuales por mejorar, sino en los sistemas nacionales de evaluación y mejoramiento, que desde luego están destinados a fomentar y sostener la iniciativa institucional. Esta orientación obedece a nuestra convicción de que el mejoramiento a nivel institucional puede ser eficazmente estimulado y potenciado por un sistema nacional de control y desarrollo de la calidad. La excelencia no ocurre sin el compromiso individual de cada institución, pero dicho compromiso puede ser suscitado por el sistema nacional, y allí donde ya existe, puede ser robustecido y hecho más eficaz por el sistema. Para que esto ocurra, se requiere la atención constante de las partes interesadas y de los formuladores de política. Especialmente al inicio de la implementación de mecanismos sistemáticos de control y fomento de la excelencia, se requiere el concurso coordinado de varios niveles de creación de política: los legisladores, el poder ejecutivo, los usuarios organizados y otras partes interesadas en la educación superior a nivel nacional, la agencia u organización encargada de la evaluación, la comunidad académica y profesional y, por supuesto, las universidades.

Usando como base la literatura especializada y la experiencia de los autores en el diseño de sistemas nacionales de evaluación,² y luego de la breve revisión en esta introducción de los factores de envergadura regional que están detrás de las iniciativas evaluativas de la educación superior en América Latina, este papel analizará—en la siguiente sección—los factores que facilitan y dificultan el desarrollo de sistemas nacionales de evaluación en un país. Se señalarán después los factores—a nivel de cada institución de educación superior—de los cuales depende el éxito o fracaso de la evaluación. Se argumentará que el adecuado diseño de un sistema nacional de evaluación requiere tener en cuenta los tres niveles u órdenes de magnitud antes indicados: el contexto político, económico y educacional de la región, las características del sistema de educación superior del país, y la organización y cultura de cada una de las

² Mucho de lo que aquí se presenta es de naturaleza especulativa y propositiva, y refleja ya sea la opinión de los autores, o la de otros comentaristas y estudiosos de la educación superior en la región. Si bien esta es una clara limitación de este trabajo, es al mismo tiempo una inevitable, dada la escasez de estudios empíricos en las áreas que cubre.

instituciones que lo componen. Se concluirá presentando un pronóstico sobre el futuro de la educación superior latinoamericana, que descansa en el supuesto de la realización de la agenda de reformas para el sector.

2. ELEMENTOS A NIVEL NACIONAL QUE HACEN POSIBLE LA CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN

Existe alguna evidencia de que las universidades latinoamericanas y sus asociaciones pueden tomar la iniciativa de establecer un sistema de evaluación de la calidad ante la ausencia de actividad gubernamental en el área. Así, por ejemplo, ha sucedido con el desarrollo de la acreditación voluntaria y colaborativa de CSUCA y AUPRICA en América Central, el proyecto de acreditación voluntaria de programas del Consejo de Rectores de Chile, o la formación de una Comisión de Acreditación en el seno del Consejo de Rectores de Panamá.³ Con todo, poco se sabe acerca de las motivaciones que llevan a las universidades y asociaciones de instituciones de educación a establecer mecanismos colaborativos de evaluación. A juzgar por el discurso que acompaña esas iniciativas, los objetivos de “protección al consumidor,” o “rendición de cuentas” (*accountability*) no parecen figurar, al menos explícitamente, entre las prioridades. El mejoramiento de la calidad, en cambio, es el referente obligado de estos movimientos.

En términos más generales, tal parece que lo que está detrás de las actividades voluntarias de evaluación es algo que podríamos llamar “interés ilustrado”: las instituciones parecen percibir que el control de calidad es una consecuencia inevitable del contexto en el que se desenvuelven, y anticipan que, crecientemente, atraer socios internacionales (bancos de desarrollo que financien proyectos, universidades extranjeras con las cuales desarrollar programas conjuntos) y nuevos fondos fiscales, requerirá presentar evidencia de que la institución cuenta con sistemas de control de calidad. Asumir la iniciativa para demostrar que existe calidad es, entonces, una forma de mantenerse en control de lo inevitable, y quizás, una estrategia para minimizar la intervención estatal en el tema de garantía de la calidad.

³ También en Europa los sistemas nacionales de evaluación han surgido principalmente de la iniciativa gubernamental (ver Brennan et al., 1997).

Si el interés ilustrado es efectivamente un factor estimulante de la iniciativa institucional, uno puede razonablemente tener dudas acerca de la sabiduría de poner al zorro a cuidar las gallinas. Quizás estas dudas han causado que la regla en América Latina sean los sistemas nacionales de evaluación creados por el gobierno. La autoridad gubernamental está ciertamente más preocupada que las universidades de la protección al consumidor y de la rendición de cuentas. No es casualidad que los sistemas de evaluación sean conocidos en la jerga especializada como sistemas de “regulación” de la educación superior, vocablo que asocia la actividad evaluativa con imágenes de regulación estatal de otros servicios de utilidad pública, como agua potable, banca, o distribución de energía.

Esta sección discute los elementos del contexto nacional que facilitan el desarrollo de sistemas de evaluación. Dado que la experiencia latinoamericana en evaluación es una de iniciativa gubernamental, se prestará especial atención al papel de las autoridades públicas, tales como legisladores, ministerios de educación, y consejos de evaluación. La dimensión institucional de la evaluación, es decir, los asuntos que conciernen a la universidad como organización, serán tratados en la sección subsiguiente.

2.1. Liderazgo Gubernamental que Empuje y Defienda la Evaluación.

Si nuestro conocimiento de las motivaciones de las instituciones para embarcarse en la evaluación es rudimentario, estamos todavía menos ciertos de las motivaciones del gobierno. Esta incertidumbre surge en parte de la ausencia de datos acerca de los procesos que han conducido a la formulación de la legislación que establece los mandatos administrativos de crear sistemas de evaluación. Con todo, la elección de la acreditación como método favorito de evaluación sugiere que al menos los siguientes factores han sido tomados en cuenta a la hora de legislar:

- 1) El carácter global de la introducción de mecanismos de evaluación de la educación superior (Kells 1992), la mayor parte de ellos en la forma de acreditación, hace difícil ignorar el sentido de la corriente. Formar parte de la comunidad global universitaria exige, en nuestros días, mecanismos de evaluación.
- 2) La promesa de los tratados de libre comercio de estimular el flujo internacional de profesionales debidamente acreditados.

- 3) La acreditación es el elemento políticamente menos controversial de la agenda de reformas debidas a la educación superior. Legislando en favor de la evaluación, los parlamentarios y los ministerios aparecen “haciendo algo” en el área de educación superior, sin pagar el alto costo político que significaría atacar problemas más explosivos como eliminar la gratuidad de las universidades públicas, corregir las reglas de homologación e inamovilidad que impiden premiar a los buenos académicos y castigar a los malos, o introducir mecanismos de financiamiento sujeto a resultados.

Parece evidente a los autores desde el punto de vista de su asociación con el desarrollo de la evaluación en El Salvador que el liderazgo nacional, coraje y tenacidad fueron esenciales para implementar una ley de evaluación bastante impopular en algunos sectores, y hacerlo en nombre de un público generalmente indiferente.⁴ La Ministra de Educación de El Salvador, Cecilia Gallardo de Cano, dirigió un proceso que incluyó el cultivo de un mandato popular para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y una mayor responsabilidad pública por parte de las instituciones, y condujo una serie de eventos nacionales de reflexión y discusión sobre el tema de la calidad, con presencia de legisladores, representantes de todas las instituciones de educación superior, y la prensa. Nadie en El Salvador dudaba que la reforma de las instituciones de educación superior contaba con la atención y el apoyo de las más altas autoridades educacionales del país. Considerando todo lo que estaba—y continúa estando—en juego para las instituciones (una docena de instituciones han sido cerradas desde que se estableció el sistema de evaluación), pensamos que el compromiso visible y persistente de la Ministra fue esencial para el éxito del programa de evaluación.

⁴ La actitud del público frente al tema de la calidad (o la falta de ella) continúa siendo un misterio. Lo único que parece seguro imputar al público es una cierta conciencia de que ha habido una proliferación de universidades y que eso es malo para la calidad de la oferta educativa. Sería aventurado asumir que el público apoya la evaluación, pero no hay base tampoco para pensar que la rechaza. Llama la atención, no obstante, la falta de indignación ante la miserable calidad de algunas instituciones. No es visible en los países de la región piquetes de manifestantes a las puertas de “universidades garage” pidiendo el cierre inmediato de la institución. Ello puede deberse a que a) la gente no sabe en realidad cuán malas son las malas universidades; b) a los usuarios lo que les preocupa es obtener una licenciatura (si los alumnos aprenden una profesión o no en el proceso no es lo principal), y en la capacidad de emitir diplomas no hay diferencia de una institución a otra; c) hay alumnos para toda clase de instituciones: El hecho de tener clientes legítima hasta a las universidades más precarias; d) el supuesto entendible pero errado de que si una universidad funciona con aprobación del estado, no puede ser tan mala, porque si lo fuera el estado no la habría aprobado; e) la transformación de la educación superior en un bien de consumo: así como uno puede comprar un legítimo y caro reloj suizo de marca, o una copia genérica mucho más barata, y ambos dan la hora, uno puede comprar su título a gran costo y esfuerzo personal en una universidad “de marca” o conformarse con el producto genérico en una universidad de descuento.

2.2. Empleo Cuidadoso de la Herramienta Legislativa

La última década ha visto un nivel intenso de actividad legislativa en la educación superior latinoamericana. Hacia 1995 se discutían nuevas leyes de educación superior en los parlamentos de Venezuela, México, Chile, y Brasil, habiendo ya Colombia despachado la suya en 1992 y Bolivia en 1994. Argentina y El Salvador hicieron lo propio en 1995 (Lucio, 1995; Navarro, 1995:28-9). Buena parte de esta legislación tiene por objeto establecer sistemas nacionales de evaluación de la educación superior. Desde el punto de vista de los requerimientos para establecer sistemas nacionales de evaluación, vale la pena preguntarse cuál es el papel que juega la promulgación de nuevas leyes en la materia. ¿Es indispensable legislar antes de organizar el sistema de evaluación?

El uso de la herramienta legislativa depende de la naturaleza y características del sistema de evaluación que se trata de crear. Un sistema de acreditación como el de EE.UU., por ejemplo, no compromete el ejercicio de potestades públicas (el poder del estado de mandar y exigir obediencia bajo pena de sanción legal), toda vez que se basa solamente en el acuerdo de las universidades que forman parte de él. En un caso como éste, la obligatoriedad de respetar los procedimientos y la necesidad de acatar los resultados de la evaluación no provienen de la ley, sino del hecho que todas las universidades o la gran mayoría de ellas han aceptado regirse por tales procedimientos y acatar sus consecuencias. No hay otra sanción para una universidad rebelde, en este régimen, que la de ser excluida del grupo, perdiendo la acreditación. Si el sistema de evaluación debe, en cambio, no sólo acreditar, sino resolver sobre la aprobación o rechazo de nuevas universidades o programas, o si tiene la facultad de asignar recursos fiscales, o si cuenta con el poder de cerrar universidades ya establecidas, o si tiene capacidad de veto sobre la política universitaria del ministerio de educación, o si, en fin, está de otra manera llamado a ejercer potestades públicas, entonces debe contar con amparo legal. Respondiendo a la pregunta que formuláramos antes: la legislación es necesaria si el sistema de evaluación—como ha sido la norma en América Latina—está dotado de la capacidad de ejercer potestades públicas. En caso contrario, la legislación es superflua.

La justificación de la necesidad de regulación legal para la evaluación, basada en la noción de potestades públicas, debe servir también como guía para fijar los límites de la actividad legislativa. Las normas jurídicas que rigen la evaluación en América Latina tienden a legislar su objeto en

demasiá de regulación. Con frecuencia la ley entra a definir asuntos de detalle que no necesita resolver ella misma, y que serían mejor definidos por la agencia encargada de la evaluación o por la potestad reglamentaria del ministerio respectivo (esto es, por decreto). La sobre-legislación resta flexibilidad y eficiencia al sistema, convirtiéndolo en una camisa de fuerza. Estas consecuencias son especialmente onerosas cuando el sistema que se trata de establecer es nuevo y no tiene precedentes, como ha sido habitual en América Latina, y por lo tanto la evaluación tiene necesariamente un carácter experimental. Dicho carácter hace aconsejable mantener la legislación circunscrita al mínimo indispensable para que el sistema opere dentro de la constitución y el orden administrativo, y sugiere que la legislación debe evitar entrar a regular los aspectos técnicos de la evaluación, que pueden ir variando según se vaya viendo su utilidad en la práctica. En otras palabras, la ley debe usarse sólo para crear y asignar potestades públicas a los órganos de evaluación, no para diseñar los procedimientos técnicos que componen el sistema.

La legislación debe abstenerse, por ejemplo, de entrar a definir qué es o cada cuánto tiempo debe realizarse un autoestudio, o consagrar indicadores de desempeño específicos que deben usarse en la evaluación, o definir en qué consiste la calidad académica. Todo esto debe ser decidido por la autoridad encargada de la evaluación, con la participación—según se dirá más abajo—de la comunidad académica nacional.

Más allá de su función propiamente jurídica, la legislación de educación superior tiene una innegable importancia política, como catalizador del debate nacional sobre las políticas de educación superior. Este debate es parte fundamental del proceso de formulación de un exitoso sistema de evaluación, y si un proyecto de ley contribuye a estimularlo, tanto mejor.

2.3. Respaldo Organizacional Legítimo y Competente

Los sistemas de evaluación en América Latina están por regla general a cargo de organismos colegiados, consejos o comisiones integrados por académicos y representantes de variadas instituciones vinculadas a la educación superior. Así, por ejemplo, el Consejo Superior de Educación de Chile (CSE) está conformado por académicos designados por las universidades, la comunidad científica, el Ministerio de Educación, la Corte Suprema de Justicia y las Fuerzas Armadas (Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, art. 32; Brunner y Briones, 1992:II-33). El Consejo Nacional de Educación Superior de la República Dominicana (CONES)

está integrado por representantes del Ejecutivo, las universidades y otras instituciones de educación superior, y la empresa privada (Decreto 517-96, art.21). La Comisión Nacional de Acreditación y Evaluación de México (CONAEVA) esta integrada por representantes de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES), y las autoridades educacionales de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SEIC) (Balán, 1996:11). El Consejo Nacional de Acreditación de Colombia (CNA) está integrado por representantes de las comunidades académicas y científicas (Ley 30, 1992, art. 54). La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Argentina (CONEAU) está formada por 12 miembros elegidos por el Presidente de la Nación a propuesta de los consejos de universidades, la Academia Nacional de Educación, el Senado, la Cámara de Diputados y el Ministerio de Cultura y Educación (Ley 24.521, 1995, art. 47). El Consejo de Educación Superior de El Salvador (CES) está conformado por representantes del Ministerio de Educación, las universidades e institutos tecnológicos, las asociaciones gremiales de la empresa privada y las asociaciones gremiales de profesionales (Decreto Legislativo 552, Ley de Educación Superior, art. 46).⁵

Esta composición refleja dos supuestos, uno correcto y el otro errado. El supuesto correcto es que la evaluación de la educación debe estar dirigida por un grupo de personalidades de alto prestigio y reputación, que representen el saber y la tradición académica (los académicos y científicos), el poder público (los representantes de ministerios y otras agencias del gobierno), y la comunidad profesional (gremios industriales o profesionales). El supuesto errado es que estos distinguidos personeros van de hecho a evaluar la educación superior. Lo cierto es que por regla general no son ellos, sino las secretarías técnicas de los consejos o comisiones, las propias instituciones evaluadas, los pares evaluadores externos, o personal de apoyo de los ministerios de educación, los que organizan, administran y ejecutan la evaluación cotidianamente. Los miembros de los consejos proporcionan las directrices fundamentales del proceso, definen políticas, toman las decisiones políticamente complicadas y, fundamentalmente, otorgan legitimidad al proceso.

⁵ El CES de El Salvador no tiene a su cargo la evaluación de la educación superior en ese país, la cual corresponde al Ministerio de Educación (MINED). El CES tiene funciones meramente consultivas y asesoras del MINED en el área de educación terciaria. Con todo, la Dirección de Educación Superior del MINED ha tenido el buen juicio de asociar estrechamente al CES con el sistema de evaluación que ella administra, de tal suerte quede en la práctica el CES actúa como órgano de evaluación en conjunto con el MINED. La participación del CES en el proceso de evaluación otorga a éste una legitimidad con el mundo académico de la que el MINED por sí sólo carece.

Por esta razón, es esencial que el consejo de evaluación tenga a su disposición un grupo de profesionales a tiempo completo que se hagan cargo de implementar y administrar la evaluación, como es el caso de las secretarías técnicas del CSE de Chile y la CONEAU en Argentina, por ejemplo. La calidad profesional del personal de apoyo de los consejos de evaluación es clave para el éxito de la evaluación, y generar esa calidad es una tarea en la que no deben escatimarse recursos. El personal técnico no necesita estar familiarizado con las técnicas de evaluación, pero si no lo está debe tener la disposición, el talento y el tiempo necesarios para aprender de expertos o colegas con más práctica. En nuestra experiencia, una secretaría técnica eficaz es más importante para el éxito de la evaluación que un consejo o comisión eficaz. Sin el último, el proceso de evaluación puede verse entorpecido, sesgado, o enredado; sin la primera, simplemente no parte.

La alternativa de establecer un organismo colegiado especialmente dedicado a la evaluación es asignar dicha tarea al ministerio de educación, actuando por sí solo o con otros organismos—como en El Salvador (Decreto Legislativo 552, Ley de Educación Superior, arts 39 y 41), en que el Ministerio colabora con el CES y una Comisión de Acreditación—o a las universidades públicas, como en Panamá (Decreto Ley No. 16 de 1963) y en Chile en el período 1981-1990 (Bernasconi, 1994). El modelo de evaluación de universidades nuevas por universidades públicas o más antiguas, a pesar de que su tradición se remonta a la creación de las universidades católicas y privadas seculares a fines del siglo pasado (Levy, 1986), presenta limitaciones evidentes: En primer lugar, deja a las universidades evaluativas fuera de la evaluación. Luego, como mecanismo de supervisión de las nuevas universidades sólo es apropiado en escenarios donde las nuevas universidades son pocas y sus perfiles institucionales son semejantes o aspiran a ser semejantes a los de las universidades más antiguas. El modelo se convierte en inadecuado cuando, como ha pasado en casi toda la región, las universidades nuevas pasan a ser más numerosas que las antiguas, haciendo ilusoria una estricta evaluación, y las misiones institucionales divergen considerablemente unas de otras, convirtiendo a la evaluación en una camisa de fuerza para las nuevas universidades, que les impide seguir un camino distinto del modelo de la universidad oficial. La evaluación ministerial, por su parte, presenta problemas de ilegitimidad y dependencia del gobierno de turno que son difíciles de remontar, lo cual hace que en la práctica, ella gravite hacia la academia como fuente de legitimidad, competencia técnica y

neutralidad política, lo cual termina ubicando al ministerio en un papel de coordinación de la evaluación más que como evaluador.

En todo caso, la experiencia de los países que han iniciado su ruta hacia la evaluación sugiere que la creación de consejos autónomos es el vehículo favorito, y con razón: los consejos o comisiones autónomas gozan—al menos en teoría—de la legitimidad, neutralidad política, estabilidad e imparcialidad necesarias para que la evaluación sea viable en el largo plazo. En todo caso, no está de más insistir en que el consejo o comisión de acreditación debe gozar de autonomía administrativa y financiera y de independencia política. Su trabajo no puede estar sujeto a los vaivenes del ciclo político, y su financiamiento no debe venir del Ejecutivo sino directamente de la ley de presupuesto o de ingresos propios, tales como tarifas de acreditación y venta de servicios de asesoría.

2.4. Un Proceso Participativo de Diseño de la Evaluación que Construye Consenso y Familiariza a los Actores Clave con los Conceptos y Técnicas Fundamentales de la Evaluación

La comunidad académica y política no ha nacido sabiendo lo que es y cómo se hace evaluación universitaria a escala nacional. Un sistema nacional de evaluación no es meramente el agregado de ejercicios discretos de evaluación por parte de las universidades. Por más experiencia que tengan los académicos en evaluar su quehacer, dicha experiencia se circunscribe al nivel institucional, y no es inmediatamente extrapolable a la escala nacional. Los académicos, por más que les pese aceptarlo, deben ser familiarizados con la filosofía, los conceptos y las técnicas de la evaluación. Otro tanto sucede con los políticos, los legisladores, las burocracias gubernamentales, y las asociaciones gremiales, profesionales y empresariales. Difundir el lenguaje de la evaluación, no obstante, no es lo mismo que difundir un modelo específico de evaluación, y si bien lo primero es indispensable, lo segundo es derechamente contraproducente. La comunidad nacional de la educación superior debe ella misma diseñar el sistema de evaluación del país, para lo cual necesita primero conocer qué posibilidades de diversos diseños existen.

En la misma medida que, a través de un amplio debate nacional, la comunidad adquiere el lenguaje de la evaluación, ella va definiendo un diseño apoyado por todos, o la gran mayoría. Desde luego, este proceso no se da en forma automática: debe ser cuidadosamente pastoreado

por un grupo de líderes locales capaces de convocar a los actores de la educación superior en torno al tema. Esta función ha competido en ocasiones a comisiones *ad-hoc*, en otros casos ha sido el ministerio de educación, o el consejo de rectores o consejo de universidades, o el propio órgano legislativo, y con frecuencia se ha contado con el concurso de asesores o consultores externos.

El proceso de generación de conocimiento y consenso sobre la evaluación puede tomar un largo tiempo, pero debe tenerse presente que el tiempo empleado en esta fase preparatoria es tiempo invertido, no gastado. El esfuerzo para crear una base común de conceptos, principios y estrategias tendrá enorme importancia para sostener la fase de implementación en el corto plazo, y para preservar el sistema de erosión política en el mediano y largo plazo.

2.5. Recursos Adecuados: Organizar la Evaluación no Es Caro, pero Requiere Atención Sostenida de los Líderes

La mayor parte de los sistemas nacionales de evaluación pueden ejecutarse sin mayor compromiso financiero. Cuanto más descentralizado el sistema, es decir, cuanto más delega el trabajo de evaluación a las propias instituciones evaluadas, menos gasto conlleva. La acreditación es especialmente eficiente en este sentido: cada universidad asume el costo del autoestudio en términos de horas de dedicación de su personal, y los pares evaluadores (el comité de académicos externos que visita la institución para verificar el autoestudio) asumen el costo de oportunidad del tiempo dedicado a la visita, dado que con frecuencia actúan *ad honorem* o con una compensación simbólica. Otros mecanismos de evaluación, más centralizados, requieren más labor burocrática y, por lo tanto, resultan más demandantes financieramente.

Cualquiera sea la forma de llevar a cabo la evaluación, el principal recurso que compromete es la energía y dedicación de los líderes del proceso, especialmente en sus etapas iniciales. La prensa puede ayudar a mantener el tema de la calidad de la educación superior en la agenda pública, pero si los líderes de opinión lo ignoran, la evaluación se estanca. La atención de la comunidad académica y los formuladores de política es fundamental no sólo durante la discusión del diseño del sistema hasta su aprobación (por vía legislativa o cualquier otra), sino que también y quizás principalmente durante los primeros años de vida del sistema. Los líderes de la comunidad de educación superior deben estar comprometidos con el éxito del sistema, o de lo

contrario éste se convierte en mero formulismo, o en los “ejercicios de autocomplacencia” que según algunos observadores caracterizan la evaluación institucional en México (Balán, 1996:12; Kent, 1994:10). Ese compromiso descansa en la convicción de que la evaluación, bien hecha, conduce al mejoramiento de la calidad institucional y a la responsabilidad de las instituciones ante sus usuarios y el público en general. El cultivo de esa convicción es uno de los objetivos de la fase preparatoria a que nos venimos refiriendo.

2.6. Perspectiva de Largo Plazo: Tener un Sistema de Evaluación de la Calidad no es Garantía de Tener Calidad

Los sistemas de evaluación de la calidad de la educación pueden *grosso modo*, dividirse en dos grupos según el objetivo principal que persiguen. Por una parte, están los que buscan evaluar para determinar niveles de calidad, y por la otra, los que evalúan para mejorar la calidad. Esta dicotomía no es otra cosa que una aplicación de la bien conocida diferencia entre evaluación sumativa (orientada a tomar decisiones) y formativa (orientada al desarrollo), respectivamente. La acreditación de EE.UU. es el paradigma de la evaluación formativa, mientras que el sistema británico desde 1981 (Shattock, 1992; Melia, 1992), y en buena medida el sistema francés bajo el Comité Nacional de Evaluación (Staropoli, 1994), constituyen ejemplos de evaluación sumativa. Con la excepción de la evaluación sumativa del pos-grado en Brasil, a cargo de CAPES (Spagnolo, 1997; Chaves, 1992), y de diversos mecanismos de financiamiento vinculados a evaluación sumativa en la región (fondos concursables de investigación, fondos de desarrollo institucional, etc.), la evaluación de la educación superior en América Latina está orientada al mejoramiento de la calidad como objetivo principal.

Debe tenerse presente, no obstante, que *el aumento en la calidad es un fenómeno de largo plazo, que depende de la voluntad y capacidad de las instituciones de mejorar, no del sistema de evaluación*. En el mejor de los casos, éste crea las condiciones para que las universidades alcancen excelencia, las estimula, orienta, presiona, recompensa o castiga, para que no cejen en su esfuerzo, pero el sistema no puede mejorar a las instituciones sin su colaboración. Este punto es de mayor importancia para el diseño de la evaluación: los mecanismos de evaluación que ignoran que la calidad de la educación superior del país depende de la calidad de cada una de las instituciones que lo componen están destinados al fracaso. Por el contrario, los mecanismos que

se centran en fortalecer la voluntad y la capacidad de mejorar de las instituciones son los únicos que tiene algún chance de alcanzar ese objetivo.

Finalmente, una palabra sobre cuán largo es el largo plazo en que los efectos del sistema se harán notar. Desde luego, esto depende de la naturaleza y características del sistema. Si la evaluación permite a la agencia encargada del sistema clausurar las peores universidades, como es el caso en Chile (Ley 18.962 de 1990, arts. 37 y 42), Colombia (Ley 30 de 1992, arts. 48 y 99) y El Salvador (Decreto 552 de 1995, art. 52), y si de hecho la autoridad ejerce tal facultad, como en Chile y El Salvador,⁶ entonces el promedio nacional de calidad mejora por eliminación del peor segmento de la distribución de la calidad, pero ello por sí mismo no contribuye al mejoramiento de las universidades que permanecen abiertas.⁷

Fuera de este caso, tal parece que los progresos atribuibles a la evaluación deben medirse en décadas. El caso de Chile es ilustrativo en este respecto, por cuanto el sistema nacional⁸ de acreditación está por enterar la década (se inició en 1990) y es generalmente considerado un éxito y modelo a nivel regional (BID, 1997; Banco Mundial, 1994). Una reciente evaluación de los efectos de la acreditación chilena (Silva et al., 1997), basada en una encuesta a directivos de instituciones que participan en la acreditación, concluye que ésta ha contribuido al mejoramiento de la calidad de las instituciones acreditadas en las siguientes dimensiones:

- mayor capacidad de las universidades para la autoevaluación, el análisis institucional y la recolección y uso de datos para la gestión;
- cambios en la docencia, tales como reforma curricular, estándares más altos de evaluación de alumnos y capacitación de docentes;
- incremento en la participación de los académicos en el gobierno institucional;
- mayor inversión en bibliotecas.

⁶ En cada uno de estos países la autoridad ha clausurado una docena de instituciones de educación superior por causa de desempeño deficiente o incumplimiento grave de la legislación de educación superior.

⁷ Salvo en la medida en que los alumnos pasan a distribuirse entre menos instituciones, lo cual permite aumentar la matrícula de las universidades sobrevivientes, y con ello sus ingresos. Este aumento de matrícula puede no ser trivial, especialmente en el caso de universidades privadas de mediano o pequeño tamaño que se financian exclusivamente a través de matrícula. En la medida que el costo marginal representado por los estudiantes adicionales es menor que la matrícula que pagan, la universidad puede aumentar sus excedentes. Si éstos son reinvertidos en la universidad, puede haber algún mejoramiento como resultado del cierre de instituciones.

⁸ Aunque las universidades públicas y las más antiguas entre las privadas están exentas de acreditación.

2.7. Entender que “Calidad” es una Noción Relativa al Contexto Regional y Nacional, y a la Misión Institucional, y no un Estándar Absoluto.

No existe un criterio único de calidad aplicable a todas las instituciones de educación superior por igual, ni un modelo único de excelencia. Lectura de las declaraciones de misión de las universidades latinoamericanas, o las funciones que las leyes de educación superior les asignan, da la impresión que todos aspiran a que las universidades sean idénticas en su fidelidad al modelo de la universidad de investigación de EE.UU., cuando en verdad tal modelo está fuera del alcance de la gran mayoría de las instituciones, que se dedican no a la investigación científica ni a la docencia de alto nivel, sino a la perfectamente legítima y necesaria pero, para muchos académicos, poco glamorosa tarea de producir profesionales en masa. Frente a esta realidad caben dos posibilidades: o las universidades latinoamericanas continúan engañándose a sí mismas y al público ofreciendo lo que nunca van a llegar a cumplir, o comienzan a aceptar que su misión no es la misma que la de Harvard o Cambridge, y que necesitan mirar en otras direcciones para encontrar los criterios de excelencia que les son aplicables.

Esta cuestión, de suma importancia, es el tipo de asuntos que conviene esclarecer en el debate nacional previo a la implementación de la evaluación. La búsqueda de la excelencia en la docencia de pre-grado, en el entrenamiento técnico, en la educación de adultos, en la agregación de valor a estudiantes de baja aptitud académica, en el servicio a la comunidad, en la cobertura de áreas remotas, y en la infinidad de tareas que una institución de educación puede cumplir en beneficio de la sociedad, deben ser aceptadas como legítimas por la comunidad de la educación superior antes de iniciar la evaluación. De otro modo, se estará aplicando la inadecuada medida de la universidad de investigación a la mayoría de las instituciones que están dedicadas a otra cosa.

El patrón de medida de la evaluación, entonces, debe ser aquello que la institución es razonablemente capaz de lograr dada su misión específica y su realidad presente. Si una universidad, por ejemplo, recluta a estudiantes académicamente desaventajados, que presentan déficits importantes en sus aptitudes intelectuales básicas, el criterio de calidad para esa institución debe ser el valor agregado, no el valor absoluto del producto final. Las instituciones de enseñanza técnica tendrán que responder a expectativas de estrechas vinculaciones con el

sector industrial que en general no son aplicables a las universidades de investigación, y así sucesivamente.

De esto se sigue que no puede haber un patrón o estándar de calidad aplicable a todas las instituciones, y que el sistema de evaluación debe ser capaz de manejar diversos criterios de excelencia. Un corolario de esta regla es que la ley debe abstenerse de legislar calidad, y ello por dos razones: primero, porque es perfectamente inútil, pura letra muerta, dado que la calidad no se impone por decreto. Segundo, porque las mayorías legislativas tienen una lamentable tendencia a caer en el ilusionismo jurídico, legislando según el “modelo dorado” de la universidad de investigación.⁹

3. ELEMENTOS A NIVEL INSTITUCIONAL QUE HACEN POSIBLE LA CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN

Ya se ha dicho que la probabilidad de que la evaluación estimule el mejoramiento de la calidad depende del grado de involucramiento de las instituciones en el proceso. La estrategia de evaluación que mejor contribuye al mejoramiento institucional es la autoevaluación o autoestudio por parte de la institución, seguida por una visita al campus de un equipo de académicos o expertos externos a la institución que validen o corroboren los contenidos de la autoevaluación. La autoevaluación o autoestudio tiene por objeto investigar si la universidad efectivamente hace lo que su misión dice que va a hacer, y definir estrategias y acciones de mejoramiento de las debilidades que la autoevaluación identifique. El autoestudio permite a los miembros de la comunidad universitaria alcanzar consenso en el diagnóstico de los problemas de la institución y, más importante aún, concordar en las soluciones a esos problemas. Los pares externos—colegas académicos— visitan las instituciones y constatan en terreno si los hallazgos de la autoevaluación son correctos o no. Ellos aportan una mirada colegial desde fuera de la institución, incrementando la validez y riqueza del proceso. Este diseño tiene la ventaja de permitir que la tarea

⁹ Las disposiciones sobre misión y funciones de la universidad en las leyes latinoamericanas de educación superior recuerdan la grandilocuencia pomposa y vacía de algunos textos constitucionales de tiempos pasados en América Latina. Así como la lectura de tales elaborados textos constitucionales puede conducir al lector desprevenido a concluir que América Latina tienen sistemas de protección de derechos sociales tan avanzados como los de los países nórdicos, o un régimen de *habeas corpus* que no tiene nada que envidiarle a Inglaterra, o un federalismo idéntico al de los Estados Unidos, los textos legales contemporáneos en educación superior parecen sugerir que la

de evaluar instituciones recaiga en aquéllos que más conocen el tema, a saber, la comunidad de académicos y profesionales vinculados a la educación superior.

En este esquema, corresponde al consejo de evaluación dar seguimiento a la implementación del programa de mejoras formulado como resultado del autoestudio y la visita de pares. Usualmente, el consejo cumple esta función revisando el grado de progreso alcanzado al cabo del período entre una evaluación y la siguiente.

Aunque la función de monitoreo por parte de la agencia evaluadora es importante para mantener la presión sobre la institución, el mejoramiento sólo tiene lugar cuando la universidad decididamente lo procura, y de este modo apoya al sistema de evaluación con su leal participación. En último término, entonces, la suerte del esquema nacional de evaluación está en las manos de las instituciones evaluadas, no de los evaluadores. Esta sección pasa revista a los factores que contribuyen al éxito de la evaluación al interior de una universidad, y que contribuyen con ello a sostener un sistema nacional.

3.1. Líderes Comprometidos con la Evaluación

El papel del rector y su equipo directivo en la evaluación es complejo, puesto que exige de ellos apoyar incondicionalmente los esfuerzos autoevaluativos de la institución, pero sin coartar con su participación la franqueza y apertura del proceso. Los miembros de la comunidad universitaria no deben tener duda alguna de que el rector está detrás del proceso, pero no deben temer decir lo que piensan sobre la universidad y su liderazgo. Por otra parte, es deseable que la voz de los directivos superiores sea oída durante el ejercicio autoevaluativo, toda vez que ellos son parte muy importante de la institución, pero debe evitarse que los directivos se comporten o sean tratados como demandados en un proceso judicial. Lo mismo vale para decanos, directores de departamento y otros directivos. Mantener estos balances no es fácil: requiere generosidad, sabiduría, coraje y buen instinto, pero por otra parte, ¿no son esas las cualidades que esperamos de nuestros líderes?

La regla de oro para los directivos es: echar a andar el proceso con todas las garantías, poderes y recursos necesarios para un buen trabajo evaluativo, y dejarlo que siga su curso

universidad latinoamericana está en una misma liga con las mejores universidades de investigación del hemisferio norte.

natural. Naturalmente habrá, especialmente en las primeras experiencias de evaluación, instancias que requerirán la intervención del rector: resolver disputas internas, asignar recursos, clarificar políticas, etc. Sin perjuicio de atender a las responsabilidades de su cargo, durante la evaluación es recomendable que el rector y su equipo superior permitan la mayor latitud posible en el trabajo evaluativo.

Además de la regla de oro, una prohibición: El rector debe abstenerse de redactar o editar el informe autoevaluativo.

3.2. Una Misión Institucional Realista

Un buen sistema de evaluación reconoce la enorme diversidad de perfiles institucionales que caracteriza a la educación superior de nuestros días, y evalúa no sobre la base de un ideal universal, sino según los parámetros definidos por la misión que cada institución se ha dado. Las universidades deben hacer su parte y darle sentido a esta evaluación a través de una declaración de misión realista y útil.

El sistema de evaluación y mejoramiento requiere que cada institución de educación superior en el país decida cuál ha de ser su misión genuina institucional, en especial, qué tipo de estudiantes desea atraer a sus aulas y qué tipo de educación espera ofrecer a sus alumnos. Decimos misión “genuina” para destacar que no aludimos aquí a las altisonantes declaraciones de misión que estamos acostumbrados a ver grabadas en bronce pero que rara vez se reflejan en el funcionamiento concreto de una institución. Nos referimos, en cambio, a los objetivos que cada institución de educación superior puede con criterio realista alcanzar en el mediano plazo si actúa con eficiencia, probidad, respeto por sus estudiantes y académicos, y sensibilidad a las condiciones del país. Es decir, la misión es lo mejor que cada institución desde su situación particular, si hace las cosas bien, puede brindar en servicio de la comunidad. Alcanzar este nivel de desempeño no es un desafío trivial.

Una declaración de misión, con estas características, debe formularse por escrito y servir de base tanto al autoestudio, como a la visita de pares y al monitoreo de la agencia evaluadora.

3.3. Motivación Interna

Por más que la evaluación sea una exigencia de una autoridad externa a la universidad, ésta debe hacerla propia. La comunidad universitaria estará mejor dispuesta a embarcarse en el autoestudio en la medida que lo conciba como un ejercicio que satisface una necesidad interna y no una demanda del gobierno o de otra agencia evaluadora. Esto requiere convencer a los miembros de la comunidad de que no están perdiendo su tiempo en satisfacer un capricho gubernamental, y que incluso si el origen de la evaluación es de hecho un capricho gubernamental, ellos pueden usarlo en beneficio propio. Si la evaluación debe hacerse de todos modos, ¿porqué no hacerla bien y sacar algún beneficio de ella?

Conducir el proceso evaluativo de modo que tome en cuenta las necesidades institucionales reales que el rector prefiere no enfrentar y legar a su sucesor, es una buena estrategia para conseguir esta motivación

3.4. Mentalidad Evaluativa

A falta de un mejor nombre llamamos aquí “mentalidad evaluativa” a la actitud de enfrentar la evaluación como una oportunidad y no como una amenaza, y procurar el máximo provecho del proceso. Esto implica:

- tener el coraje de reconocer las debilidades de la institución y hacerse cargo de ellas, incluso usando sanciones si no hay otros caminos más efectivos.
- Tener el coraje de identificar las fortalezas y recompensarlas, poniéndole fin a la falacia de que todos los académicos, departamentos y facultades son igualmente buenos en su trabajo.
- No conformarse con respuestas fáciles a la hora del diagnóstico, encarando la evaluación con el rigor propio de la investigación científica, tratando las proposiciones que conforman el diagnóstico como hipótesis, e investigándolas como tales. Es sorprendente ver cómo científicos que usan en su trabajo las más sofisticadas técnicas de muestreo y análisis estadístico se conforman a veces con improvisadas encuestas de evaluación, y con análisis de resultados que carecen de

profesionalismo. La evaluación es una tarea compleja que requiere un tratamiento técnico de alto nivel.

- Explorar el contexto de la institución: muchos creen que el autoestudio es un ejercicio de introspección, y lo es en el sentido que exige que la comunidad académica se autoexamine cuidadosamente, pero no es un tiempo de clausura. La universidad debe reunir datos sobre la experiencia y el desempeño de instituciones comparables (*benchmarking*), y mantenerse atenta a las señales del medio en que se desenvuelve.
- Evitar actitudes autocomplacientes, autolaudatorias, reivindicatorias o defensivas, y dejar de lado la retórica.

3.5. Capacidad Técnica del Equipo Encargado del Autoestudio

Normalmente la conducción técnica de la autoevaluación es encomendada a un equipo *ad-hoc*, formado por un número pequeño de académicos y administrativos. Este es un equipo de trabajo, no un comité de notables, aunque en ocasiones es útil conformar también un comité de notables que dé legitimidad interna y proteja el proceso. Los integrantes del equipo deben estar en condiciones de dedicarse al autoestudio en un régimen de media jornada o jornada completa. Ellos serán los únicos en la institución cuyo trabajo principal será la evaluación, y son los únicos que necesitan dominar los procedimientos de la autoevaluación. Para ello necesitan capacitarse, ya sea estudiando la literatura, asistiendo a cursos o visitas de estudio, o reclutando a consultores externos.

Si el autoestudio es ejecutado con destreza, uno de sus subproductos es el fortalecimiento de la capacidad de la institución de generar, almacenar, recuperar fácilmente y analizar datos sobre su desempeño. La institucionalización de esta capacidad de análisis institucional, a su vez, facilita futuros ejercicios autoevaluativos.

3.6. Participación

La autoevaluación es un proceso participativo, con lo cual queremos decir que el diagnóstico y los planes de mejoramiento deben ser reflejo del consenso o de la opinión mayoritaria de la comunidad académica. Con frecuencia el imperativo de participación se

satisface parcialmente, ya sea porque alguna parte de la comunidad no es convocada, o porque no obstante ser convocada masivamente, es subutilizada.

Esto último ocurre cuando la participación de la mayor parte de los académicos, administrativos y estudiantes se restringe a contestar encuestas, o a dar opiniones generales sobre el estado de la institución en reuniones introductorias, mientras que el análisis de los datos queda circunscrito al comité técnico, o a los directivos. Restringir de este modo el aporte de los miembros de la comunidad es un desperdicio de talento. Los miembros de la comunidad deben ser invitados a conocer los datos generados por el proceso de autoestudio (incluidos los resultados de las encuestas que ellos llenaron) y a revisar, confirmar o suspender sus opiniones sobre la base de la evidencia. Desde luego, nadie debe ser puesto en situación de tener que revisar datos crudos: es responsabilidad del comité técnico presentar los datos de una manera que sea fácilmente comprensible hasta por el profesor menos inclinado a los números en el departamento de literatura.¹⁰

La participación no es sólo un requerimiento del *ethos* académico. Es además una garantía de mejoramiento, por cuanto las personas tienden naturalmente a apoyar el cambio cuando ellas han tenido parte en la definición del nuevo curso y lo sienten como propio, es decir, cuando se han apropiado psicológicamente de los resultados del proceso.

3.7. Garantizar el Cambio

La autoevaluación está conceptualmente dirigida al mejoramiento. Debe estar orientada al cambio en la práctica también. Si el autoestudio no trae mejoramiento visible, se hace difícil sostener la confianza de la comunidad académica en el proceso. Para garantizar el cambio, el proceso autoevaluativo debe:

- Declarar que el mejoramiento de la calidad es el objetivo del proceso.

¹⁰ Los datos a que nos venimos refiriendo son, por ejemplo, los estados financieros de la universidad, las estadísticas del registro curricular (tasas de deserción, perfil de los alumnos que ingresan, tasas de graduación), encuestas a graduados y a empleadores, registros de uso de biblioteca, credenciales de los académicos, publicaciones de los académicos, etc.

- Asegurar la participación más amplia posible de la comunidad en todas las etapas del proceso, hasta la aprobación final del informe de autoestudio y su respectivo plan de acción
- Mantener la apertura y transparencia del proceso
- No dar por concluida la autoevaluación mientras no haya algún mejoramiento que exhibir como resultado, por más modesto que sea.
- No cerrar el proceso mientras no exista un plan de mejoramiento con prioridades claras, recursos asignados, y un cronograma de implementación, y un grupo de líderes cuya responsabilidad sea supervisar su aplicación.

4. CONCLUSIONES

Tal como en el caso de los otros aspectos de la reforma, el desarrollo de mecanismos de evaluación de la educación superior que verdaderamente tengan un impacto en el mejoramiento de la calidad exige la participación protagónica de las propias universidades. No puede haber evaluación contra las universidades o a pesar de ellas. Los gobiernos, por su parte, pueden asistir eficazmente en la promoción de la evaluación a través del diseño de sistemas nacionales de evaluación. De hecho, el estado ha sido el principal promotor de la evaluación en América Latina en el último tiempo. Tanto el estado, como las universidades, han respondido de esta forma, parcial sin duda, pero significativa, a los desafíos de reforma del sector universitario impuestos por el panorama político y económico de la región que caracteriza a las últimas décadas del siglo.

Ahora bien, para que la evaluación sirva verdaderamente los propósitos de mejoramiento, pertinencia y equidad que está llamada a garantizar, debe satisfacer una serie de condiciones aquí delineadas, que conciernen tanto al nivel del sistema nacional como a las prácticas evaluativas de cada universidad.

Creemos que de verificarse, en los próximos años, las transformaciones sugeridas por la agenda de reformas a la educación superior, y en particular, la instauración de mecanismos eficaces de evaluación de la calidad, nos encontraremos frente a sistemas de educación con características muy distintas a las actuales: universidades con misiones realistas y diferenciadas, usuarios (estudiantes, empleadores, clientes de servicios) capaces de discriminar niveles de

calidad y determinados a exigir servicios al nivel de la calidad prometida, líderes universitarios que agreguen vocación y competencia gerencial a la sabiduría política, comunidades académicas imbuidas de una cultura de evaluación, decisiones institucionales basadas en datos y no en olfato, un nuevo concepto de autonomía que reconozca no sólo los privilegios de la universidad, sino también sus obligaciones para con la comunidad, y universidades dispuestas a “rendir cuenta” de la productividad de los recursos invertidos en ella.

Este pronóstico podrá ser una utopía, pero es ciertamente una quimera que vale la pena procurar que sirva de inspiración en los años por venir.

Referencias

- Balán, Jorge. 1996. Quality and Quality Assurance as Policy Issues in Higher Education, mimeo.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. Higher Education in Latin America and the Caribbean. A Strategy Paper. No. EDU-101, Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Banco Mundial. 1994. Higher Education: the Lessons of Experience. Washington, D.C.: The World Bank.
- Bernasconi, Andrés. 1994. "La privatización de la educación superior en Chile y la regulación a través del mercado." Estudios Sociales, No. 82.
- Brennan, John, de Vries, Peter and Williams, Ruth (eds.). 1997. Standards and Quality in Higher Education. Higher Education Policy Series 37. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Brunner, José Joaquín y Briones, Guillermo. 1996. "Higher Education in Chile: Effects of the 1980 Reform" en Wolff, Laurence and Albrecht, Douglas (eds.) Higher Education Reform in Chile, Brazil and Venezuela. Towards a Redefinition of the Role of the State. Washington, D.C., Human and Social Development Group, Latin America and the Caribbean Region, World Bank.
- Chaves de Rezende Martins, Ricardo. 1992. "El sistema de seguimiento y evaluación de la CAPES en Brasil: Notas críticas sobre su evolución" en Arredondo, Víctor (ed.) Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior. Experiencias en distintos países. México, D.F., Secretaría de Educación Pública.
- Grindle, Merilee S. 1996. States, Democracies, and Higher Education in Latin America: Focusing on Reform. Papel presentado al Simposio "Higher Education in Latin America.- The Challenge of the Market and Institutional Reform," Harvard University, Noviembre 6-8, 1996, mimeo.
- Kells, H. R. 1992. Self-Regulation in Higher Education: a Multi-national Perspective on Collaborative Systems of Quality Assurance and Control. Jessica Kingsley Publishers, London.
- Kent, Rollin. 1994. What is Changing in Mexican Public Universities in the Face of Recent Policies for Higher Education? Mimeo.
- Levy, Daniel C. 1986. Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lucio, Ricardo. 1995. "La legislación sobre educación superior en América Latina. Tendencias recientes de reforma." Universidad Futura Vol. 6, Núm. 18.
- Melia, Terry P. 1992. "Evaluación de la educación superior en el Reino Unido: retos para el futuro" en Arredondo, Víctor (ed.) Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior. Experiencias en distintos países. México, D.F., Secretaría de Educación Pública.
- Naím, Moisés. 1995. Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy. International Center for Economic Growth. Occasional Papers Number 62, San Francisco: The ICS Press.

- Naím, Moisés. 1995a. "Latin America the Morning After." Foreign Affairs, Volume 74, No. 4.
- Navarro, Juan Carlos. 1995. La educación superior en Venezuela: Contexto, problemas y opciones de reforma. Banco Interamericano de Desarrollo. Venezuela: Programa de Modernización de la Educación Superior. Mimeo.
- República Argentina. Ley 24.521, de 20 de julio de 1995, de Educación Superior.
- República de Chile. Ley 18.962, de 10 de marzo de 1990, Orgánica Constitucional de Enseñanza.
- República de Colombia. Ley 30, de diciembre 28 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior.
- República de El Salvador. Decreto 552 de la Asamblea Legislativa, de 7 de diciembre de 1995, Ley General de educación superior.
- República de Panamá. Decreto Ley 16, de 11 de julio de 1963, por el cual se reglamenta el establecimiento de universidades privadas en la República.
- República Dominicana. Presidencia de la República. Decreto 517-96, de 14 de Octubre de 1996, sobre educación superior en la República Dominicana.
- Shattock, Michael. 1992. "El Consejo de Financiamiento Universitario y la evaluación de universidades británicas" en Arredondo, Víctor (ed.) Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior. Experiencias en distintos países. México, D.F., Secretaría de Educación Pública.
- Silva, Moisés; Reich, Ricardo y Gallegos, Gricelda. 1997. "Effects of External Quality Evaluation in Chile: a preliminary study." Quality in Higher Education, Vol. 3, No. 1.
- Spagnolo, Fernando. 1997. Análisis y perspectivas del modelo brasileño de evaluación de post graduación. Ajustes, Innovaciones y Alternativas. Papel presentado a la reunión 1997 de LASA, mimeo.
- Staropoli, André. 1994. "Evaluating a French University" en OECD Evaluation and the Decision Making Process in Higher Education: French, German and Spanish Experiences. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.