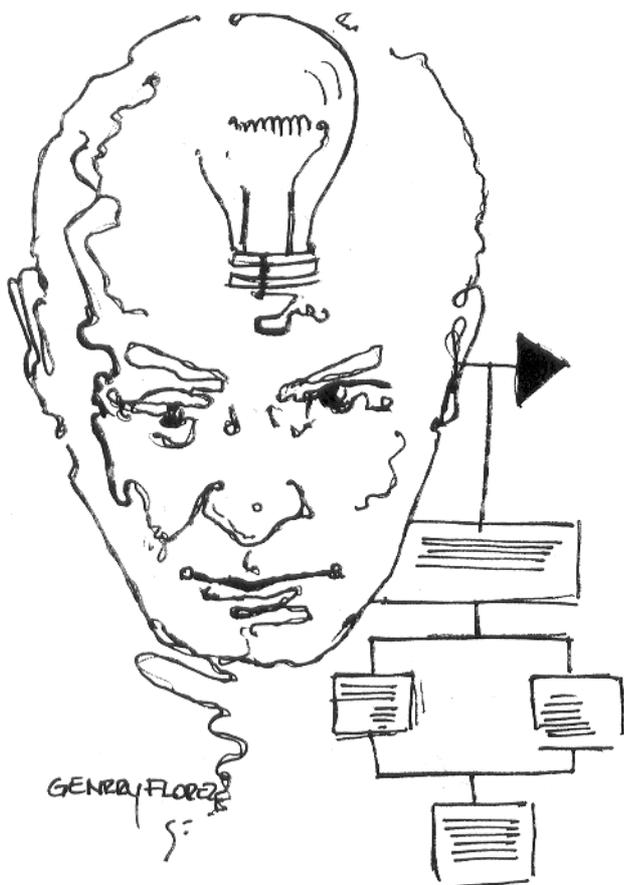


La Evaluación a las Instituciones de Educación Superior

(¿Realmente puede ponerse el cascabel al gato?)



Introducción

En el presente artículo se exponen algunas ideas en torno a la evaluación de las instituciones de educación superior. Este trabajo debe considerarse una aproximación introductoria, parte de un trabajo en continuo progreso y mejoramiento, que está sujeto a la revisión de la comunidad técnica y académica. Se inicia con la indicación de antecedentes en materia de evaluación de las instituciones de educación superior, luego se identifican algunos aspectos que gravitan en esta discusión y finalmente se identifican aspectos que debieran considerarse en el diseño y ejecución de un sistema/modelo de evaluación de las instituciones de educación superior.

Los planteamientos del autor no comprometen la posición oficial que al respecto pueda tener la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPSU), sin embargo, sería injusto no reconocer que todas las ideas que aquí se expresan se nutrieron del trabajo con los especialistas de dicha oficina, de la revisión de sus documentos y de la reflexión sobre educación superior que forma parte de la rutina de trabajo de una oficina que busca retomar su (debilitado) rol de protagonista de las políticas sobre educación superior. Los aciertos que aquí se expresen deben entenderse como contribuciones de un colectivo: la OPSU y sus integrantes; los errores, por otra parte, deben ser adjudicados a la visión particular del autor que está seguro recibirá el beneficio de la indulgencia del lector.

Andrés Eloy Ruiz Adrián

Coordinador del Programa PROFORHES

Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) - Venezuela

Antecedentes

El punto de la evaluación institucional de las universidades venezolanas es un elemento constante en las reflexiones del sector desde hace al menos 20 años. En diversos informes y documentos elaborados en la década de los 80 y en los 90 se ha argumentado acerca de su importancia, su pertinencia y factibilidad. Entre esas iniciativas ubicamos: a) el decreto N°349 del 16.11.1984 que generó la facultad evaluatoria de la OPSU sobre las universidades privadas (competencia que ya estaba de alguna manera establecida de modo más amplio en la Ley de Universidades, Art°.20); b) la creación de una Comisión de evaluación institucional de las universidades (comisión adscrita al Núcleo de Directores de Planificación) que produjo diversos trabajos sobre el tema y un documento base, que sirvió como referente principal, para llevar a cabo este proceso en las universidades; c) el Sistema de Acreditación de Postgrados (CNU, 1986); la creación del programa de evaluación institucional, que tuvo como objetivo inicial evaluar las universidades nacionales académica y administrativamente (estos dos últimos programas se mantienen activos y son hitos de referencia obligatoria al considerar la evaluación institucional en Venezuela); las comisiones del CNU (comisión de Asuntos Académicos y de Políticas Universitarias) que consideraron el problema elaborando recomendaciones acerca de la necesidad de supervisar y evaluar el desempeño de las universidades privadas, llegando incluso a plantear «el ejercicio que toca al Estado de inspeccionar a las instituciones educativas y su potestad de revocar los permisos de funcionamiento, cuando los resultados sean negativos.»

Durante la década de los 90 también se identifican iniciativas como la «concepción, organización, desarrollo y coordinación de un sistema de evaluación institucional de las universidades nacionales, que contara con una participación más activa de las instituciones universitarias», y desde el Núcleo de Directores de Planificación, nuevamente se sostuvo una posición importante expresada en el Proyecto de evaluación institucional de las universidades. También en esta década se desarrollan iniciativas de evaluación institucional por parte de las propias universidades, contando entre estos procesos los desarrollados por la Universidad Simón Bolívar a partir del enfoque de reingeniería de procesos; los adelantados por la Universidad de Carabobo, la Universidad Nacional Experimental de Táchira y la Universidad Nacional Ex-

perimental Politécnica "Antonio José de Sucre"; los cuales fueron, en efecto, procesos de autoevaluación a partir de iniciativas de la OPSU y el CNU.

Más recientemente, con apoyo de CONICIT e inscrito en la propuesta de nuevo trato para la educación superior, tres universidades nacionales (USB, ULA y UCV) iniciaron un proceso de definición de indicadores aplicables a su propia evaluación. Y en 1999, las iniciativas de la OPSU que se orientaron a revisar la situación de legalidad de las sedes de estudios de pre y postgrado de las universidades, pudieran ser consideradas como evaluación, si bien a nuestro criterio se inscriben más en el campo de la supervisión.

En América Latina contamos con experiencias interesantes y con mayor soporte, sin mayores pretensiones indicamos, por ejemplo, el caso de Colombia, donde se cuenta con un Consejo Nacional de Acreditación que desarrolla un modelo de Acreditación soportado en un proceso de evaluaciones sucesivas: Una autoevaluación institucional de las mismas universidades, una evaluación de pares usualmente a cargo de agentes externos de otras universidades y una heteroevaluación realizada por el Consejo Nacional de Acreditación.

Sin duda que es mucho lo hecho y lo reflexionado en el país en materia de evaluación institucional, y sin embargo podemos considerar que no existe en las universidades venezolanas, ni en general en la educación superior venezolana, una cultura de evaluación.

De tal manera que ciertamente al hablar de evaluación institucional no estamos hablando de algo nuevo; esos más de quince años de reflexión, búsqueda y cierto desencanto son motivos de reflexión sobre lo ritualizado que ha sido este tema. Se habla y se atiende su importancia, pero todo dentro de un esquema en el cual, en algún nivel de acuerdo intersubjetivo no explícito, no se tiene que llevar a cabo, dejando cierto sabor de acción preservativa y conservadora, en contraste con su orientación hacia el desarrollo y mejoramiento de las instituciones, del sector y de la educación en general.

En torno a la evaluación

Una duda nos alcanza: ¿Podemos considerar la década de los 90 como la década perdida de la acción evaluativa en educación superior?. De hecho durante esta década nosotros -al igual que muchos otros países latinoamericanos- destinamos esfuerzos para desarrollar una real evaluación institucional de

las universidades, pero al contrario que en otros países, (Colombia y Méjico por ejemplo) en Venezuela no llegamos a consolidar las bases de un sistema de evaluación confiable, difundido y de orden obligatorio.

Existe un claro interés y naturales resistencias relacionadas con la vinculación (no siempre explícita) de la evaluación con una situación de poder y de premio castigo, que se inscribe dentro de una concepción tradicional (y aparentemente ya superada) de la evaluación; de hecho este argumento se encuentra en el centro de las críticas que se hacen al ejercicio de la función evaluadora por parte del Estado, pero, sin embargo, se hace necesario evaluar. La visión de la educación superior, que se deriva de los ámbitos de consenso internacional que significaron las conferencias regionales e internacional de la UNESCO, define con claridad la necesidad de la rendición de cuentas para las universidades y para la educación superior; también lo recoge como necesario el discurso político moderno en el cual el Estado concentra su acción en el ejercicio de funciones de supervisión, de evaluación y de regulación que se expresa también de modo particular dentro del discurso del actual gobierno venezolano.

¿Quién evalúa? ¿Cuáles aspectos son/deben ser evaluados? ¿Qué uso se dará a los resultados? ¿Cuáles serán las consecuencias de la evaluación que se realice? Tales son algunas de las interrogantes que han servido para minar los propósitos de evaluación de la educación superior.

No puede definirse la resistencia a la evaluación como una representación arbitraria de parte de las instituciones de educación superior. Cuando el Estado a través de sus organismos ha ejercido dicha función ha sido para preceder o acompañar acciones de intervención institucional; acciones definidas previamente con base en propósitos particulares, en ocasiones ajenos a las propias instituciones, en un contexto en el cual la evaluación es una herramienta, para vestir (darle ratico), dar soporte a decisiones previas.

Hoy se mantiene vigente la necesidad de abordar el campo de la evaluación institucional de las universidades, y no es sólo por el interés de grupos académicos, o vinculados con las comunidades científicas de la evaluación. Tampoco es por pretensión oficiosa de las agencias u oficinas gubernamentales (que de algún modo siempre han tenido intenciones), o de sectores que pretendan controlar la acción de las universidades. El interés por estos procesos de evaluación es la suma de diversos intereses, pero por sobre

todo de la misma sociedad que exige (y no es sólo a las universidades) una clara rendición de cuentas de las instituciones (y no sólo en el sentido de la auditoría financiera), y un papel de supervisión y real diseño de políticas de parte del Estado, y para una como para la otra cosa es imprescindible contar con un ordenamiento conceptual e instrumental que permita que se desarrollen continuamente procesos de evaluación.

En estos momentos existe, más que un interés, una clara necesidad de evaluar a las universidades. Las exigencias de atender la equidad, la de mejorar la asignación presupuestaria, la de adecuar la formación de los profesionales universitarios a las cambiantes situaciones del mercado laboral, de mejorar la productividad institucional son, entre otras, aristas de esta matriz que se impone (quíerese o no) en educación superior

Con respecto a otros momentos, las diferencias se encuentran en ese horizonte de exigencia a la educación superior, en el establecimiento de nuevos modelos relacionales entre las instituciones de la sociedad y en la voluntad política de los actores fundamentales de la toma de decisión gubernamental de ejercer su función organizadora, a partir de procesos de evaluación de las instituciones.

¿Cómo creemos debe desarrollarse el Modelo de Evaluación institucional en el país?

Algunos aspectos de interés debiera tener esta nueva iniciativa de establecer un Sistema de Evaluación institucional. El primero de todos es que el proceso de evaluación debe ser un proceso de obligatoria participación, un sistema que sea para todas las universidades y un marco en el cual cada universidad a su ritmo se adecúe de modo de rendir los productos de información que corresponda, pero se incorporará. No sería equivalente al proceso de acreditación de postgrado en el cual la incorporación es electiva para cada una de las instituciones.

Otro aspecto refiere al carácter mismo del proceso de evaluación, el cual debe ser concebido como un proceso permanente, continuo, a cargo de equipos de trabajo que lo desarrollen como parte de sus procesos fundamentales. La evaluación no debe ser un acto excepcional, una alteración de la rutina cotidiana de las universidades; más bien se requiere que se genere cierta "rutina evaluativa" que suponga el

desarrollo constante de las tareas de monitoreo y seguimiento que se han de requerir para tener un proceso siempre a tiempo.

La responsabilidad de este proceso debe ser compartida; por una parte un organismo central responsable de las definiciones, acuerdos, enfoques y consideraciones que se requieran; y por la otra, equipos de las universidades que serían los responsables de levantar la información requerida, consolidar lo que se requiera y generar las propuestas que se consideren convenientes. En este escenario de co-responsabilidad debe abrirse espacios para la autoevaluación y la heteroevaluación. Autoevaluación considerando los fines, propósitos, estrategias, dimensiones, instrumentos, y modos de análisis y uso de los resultados de la evaluación; heteroevaluación considerando fundamentalmente los propósitos, fines, dimensiones y uso de los resultados de la evaluación.

Del uso de los resultados de la evaluación se derivan directamente las consecuencias de la misma, y aquí es importante decir que el Sistema de Evaluación debe concebirse asociado a toma de decisiones y a acciones que pretendan alterar sustancialmente una determinada situación encontrada. En consecuencia, la evaluación debe ir incorporando dimensiones y desechando otras de acuerdo al estatus o condición que tenga la institución evaluada.

Para que esta co-responsabilidad sea exitosa, la evaluación institucional debe tener expresión de consenso en los planos comunicativo, estratégico e instrumental. En el plano de acuerdo intersubjetivo se requiere el establecimiento de un acuerdo global entre todos los actores involucrados en el sistema de evaluación. En el plano estratégico se deben establecer acuerdos en torno a definiciones particulares sobre las dimensiones incorporadas en la evaluación, los fines y propósitos de las instituciones, y los referentes o estándares que puedan establecerse a priori como parte del DEBER SER de las instituciones, y en torno a los modos específicos de expresión de la evaluación en los espacios homologados y heterologados (lo que será común y no común del proceso de evaluación) que refieren a la propia especificidad de las instituciones. En el plano instrumental debe establecerse consenso en torno a los indicadores propiamente dichos, su mecanismo de cálculo, sus modos de interpretación, fines y propósitos, y sus rutas de sustitución si fuese el caso.

La evaluación institucional supone entonces un conjunto de relaciones nuevas que deben establecerse entre universidades, organismos responsables y

expertos en el área que estarían llamados a integrar equipos de alto nivel que apoyen los procesos de autoevaluación. Esto genera exigencias que para el caso de los equipos de las universidades tiene que ver con adecuar sus tiempos de respuesta a los que se definan en el conjunto del sistema de evaluación; para el caso de los organismos responsables (y ubicamos a la OPSU en primera instancia) obliga a garantizar respuestas, informaciones y "feed back" oportuno de modo que la acción de las universidades en materia de evaluación tenga como beneficiarios a las mismas universidades; y obliga a los expertos en el área a convenir, hacer consenso más allá de los actualmente establecidos, de modo que puedan dar su aporte en un proceso que pudiera ser considerado incompleto, que puede mejorarse y que siempre será perfectible.

El sistema de evaluación institucional debe estar entrelazado de tomas de decisiones de alto nivel. De decisiones previas por lo que significará para cada una de las universidades; de decisiones durante el proceso de evaluación (que será permanente) porque en un ambiente de poca cultura evaluativa las tendencias de postergación y evasión exigirán medidas oportunas; y decisiones posteriores a los primeros cortes evaluativos porque uno de los sentidos del proceso es el desarrollo y mejoramiento de las universidades y esto, de suyo, supone afectar intereses existentes, dentro y fuera de las mismas. De modo que un proceso de evaluación que no esté acompañado de estas decisiones de alto nivel, en el escenario de la universidad venezolana, estará condenado a nutrir el camino de las buenas intenciones y de la desesperanza.

Este aspecto de una evaluación vinculada a la toma de decisiones como parte del proceso tiene un implícito de gran importancia cual es que toda decisión supone el compromiso de quienes deciden; en este caso estas decisiones suponen compromisos de cambio; responsabilidad de cambio; riesgo del cambio, sentido del cambio y ganancias por el cambio. Y aquí aparece un nuevo elemento a considerar: la necesidad de una visión deseable o posible de las propias instituciones, un referente que oriente el cambio, un referente que organice, articule y convoque voluntades, y esto debe asumirse con responsabilidad y como parte de las obligaciones que se derivan de la autonomía de las universidades.

Es deseable de igual modo que los procesos de evaluación institucional sean participativos y estratégicos (con metas y objetivos adaptables). Participativos

en tanto permitan incorporar representaciones específicas no siempre emanadas de un órgano central, y que permitan incorporar a las personas no sólo como proveedores de información o ejecutores de instrumentos, sino como diseñadores del mismo proceso, con responsabilidades y oportunidades. Estratégicos en tanto permitan la definición de objetivos claros y la consideración de los objetivos e intereses ajenos que inciden en el proceso (entre esos intereses ajenos, se encuentra el propio interés de la sociedad), y que por tanto obligan la flexibilidad en la pretensión de logro de los referidos objetivos. Es decir, ser definidos de tal modo que sea válido alcanzar menos del 100% de los objetivos si fuese el caso, o alcanzar más del 100% si hubiese la oportunidad.

Hablamos de procesos de evaluación institucional de aproximación progresiva, de acercamientos parciales y reales que reflejen los distintos niveles de avance de las instituciones, de sus dependencias y de sus individuos. Mucho tendríamos que dudar de un sistema de evaluación de un campo tan heterogéneo como el de las instituciones de educación superior que en su desarrollo no refleje esta heterogeneidad sino una respuesta homogénea (u homologada). Es claro que todos tendríamos que llegar al mismo nivel, debemos dar oportunidad de definir las rutas posibles y dentro de ellas los puntos de escala (y de retroceso si fuese necesario); esto, entre otros aspectos, serían puntos que se definirían en los planes de desarrollos evaluativos e institucionales.

Se concibe el sistema de evaluación institucional como una red de complejidad creciente que involucra a muchos actores, a distintos niveles y a variados ritmos, y que sin embargo pueda generar información común (no de igual carácter) a todas las instituciones de educación superior.

¿Es posible hacerlo? Se requiere de varias cosas, entre las que resalta la voluntad política y la necesidad de establecer canales transparentes en la relación entre las Instituciones de Educación Superior, el Estado y la Sociedad. Al hacerlo se debe evitar que se establezcan procesos rígidos, sin que signifique de parte del Estado renunciar a su función rectora de políticas educativas y, en particular, a la intención de contar con un sistema evaluable. Se debe tener claro que en este esfuerzo de crear el sistema de evaluación se establece una línea de tensión entre autonomía y rendición de cuentas que:

Es una línea fuerte en lo referente a lo administrativo.

Es débil en lo académico-investigativo.

Es interesante en la extensión, donde los campos

de aproximación son mucho más abiertos, o son menos prescritos.

Esta línea de tensión suponemos que presionará más sobre el nivel de pregrado, dará más libertad en el nivel de doctorados y buscará un marco de negociación intermedia en el nivel de especializaciones, nivel éste donde se abrirán alternativas de formación que acercarán al mundo académico y al mundo empresarial.

¿Por dónde comenzar?

Es crucial el modo en que esto pueda ser iniciado (más allá que como reflexión académica); como expresa Habermas, los gestos iniciales son determinantes, establecen la base de toda la acción intersubjetiva, definen las meta-posiciones de acuerdo y, de algún modo, las posibilidades de acuerdo, su sentido y su validez. Cualquiera que sea quien busque iniciar este proceso debe incorporar a las universidades y debería evitar dos extremos perversos: el primero que es diseñar e imponer un sistema pues luego en el camino sólo tiene posibilidad de generar resistencia; y el segundo inhibirse de diseñarlo hasta tanto el otro (la institución) no esté totalmente ganado a participar. De hecho de lo que se trata es de dar cuerpo a un proceso que sea promotor y producto de participación institucional y académica. (Como en aquella canción de salsa en la que la vida: "te da, te quita, te quita y te da")

En todo caso es importante iniciar el proceso, identificar los nodos de esa red, es decir, aquellas instituciones con fortalezas y avances (incluso definir las áreas de fortaleza y avance con las que ya se cuenta).

De parte de OPSU sería importante, muy importante establecer metas, en nuestros documentos hemos expuesto que para finales del año 2000 debemos tener definido el sistema de evaluación, de modo tal que sea factible la incorporación de todas las universidades (oficiales y privadas). También que la propia OPSU debe tener claros campos y visiones de su función evaluadora y contar con capacidad y disposición a someterse a una autoevaluación y, ¿por qué no?, a una heteroevaluación por parte de las universidades.

De alguna manera estas notas forman parte del mismo sistema de evaluación, no son sus luces, ni su alborada, pero forman parte del portal que constituimos con nuestras percepciones y representaciones, son pasos que vamos dando en el ánimo de poder convocar a otros, en la seguridad que son expertos caminantes y que, al menos para nosotros, tienen mucho que aportar.



Reunión Núcleo de Directores de Planificación de las Universidades Nacionales, Bautizo Revista «Prospectiva. Pensamiento para diseñar futuro», Universidad Bicentenario de Aragua. Maracay Junio 17 y 18 1999 Simón Boada (Coordinador del Núcleo), Aracelis H. de Ordosgoitti (Secretaria del Núcleo), Nelson Vasquez (Universidad Pedagógica Experimental Libertador - UPELL), Antonio Benítez, (Director de la Revista - UCLA), Evelín Cadenas R. (Secretaría Ejecutiva de la Revista - ULA) y Gladys Martines (Universidad Central de Venezuela - UCV).



Reunión extraordinaria del Núcleo de Directores de Planificación de las Universidades Nacionales en el marco del 23 Aniversario de PLANDES. Universidad de Los Andes, Mérida, noviembre 25, 1999. Juan Gómez Martínez (UCV), Gladys Martínez (UCV), Gladys Armas Gilli (UC), Yole Lancelotti (OPSU), Evelín Cadenas (ULA), Yasmin Medina (USR), Marlene Suárez de Zambrano (LUZ), Oscar Paz (UNEXPO), Edwin Meyer (UCV), Nirma Suarez (UNEG), Jorge Baracl (USB), Naylen Tovar (UNERMB), Américo Gómez (UJMV).