



ISSN: 1989-0397

EVALUACIÓN: ELEMENTOS DEL DEBATE INTERNACIONAL

EVALUATION: ELEMENTS OF INTERNATIONAL DEBATE.

Alejandro Canales

Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa 2010 - Volumen 3, Número 1e

http://www.rinace.net/riee/numeros/vol3-num1_e/art1.pdf



Hace alrededor de dos décadas que, con sus variantes, se inició en la región un amplio proceso de evaluación en el sistema educativo (y en general en toda la sociedad), fue parte de lo que se denominó el ascenso del Estado evaluador (Neave, 1988). Un amplio movimiento de control y vigilancia estatal de la esfera pública y que, como eje analítico, colocó al Estado como actor con capacidad de iniciativa, factor de explicación de los fenómenos políticos y apreciado en diferentes regiones (Skocpol, 1989).¹ En el campo educativo, una de sus expresiones más evidentes fue la distribución selectiva de recursos financieros y la reorientación de actividades. Todos, prácticamente todos los actores y niveles del sistema (docentes, alumnos y funcionarios) fueron sometidos a escrutinio y a una rendición de cuentas. Los términos de calidad, eficiencia y competitividad, dominaron el discurso programático y los debates académicos.

Si en un principio, frente a los problemas económicos de la década perdida de los años ochenta y la posterior recuperación, pareció que las iniciativas de evaluación por entonces instauradas, serían algo temporal para remediar los apremios derivados de la crisis, hoy, después de dos décadas de experimentación, lo evidente es que se convirtieron en medidas permanentes, estratégicas, que reorientaron los sistemas y cambiaron las coordenadas en las que se movilizan los actores del sistema educativo.

Las causas que se han indicado sobre la aparición de este amplio proceso de evaluación son variadas, aunque generalmente convergen en al menos tres aspectos:

Uno fue el crecimiento exponencial de los sistemas educativos en todo el mundo y particularmente los del superior, cuya expansión a partir de los años sesenta fue mayor que en los niveles previos (UNESCO, 2000). Efectivamente, si se consideran todos los niveles, la matrícula mundial casi se duplicó entre 1960 y 1990 (pasó de 437 millones a 990 millones en 1991), pero si solamente se considera a la educación superior, el crecimiento fue más pronunciado, porque la matrícula se quintuplicó: pasó de 13 millones a 65 millones en el mismo periodo (UNESCO, 1995). Más aún, el crecimiento todavía fue más importante en los países en desarrollo, el número de estudiantes varió de 3 millones a 30 millones entre 1960 y 1991; aunque debe advertirse que la base de la que partió era sumamente reducida.

El rápido crecimiento de la matrícula en el nivel superior, fue impulsada por la dinámica demográfica y la ampliación de la cobertura en los niveles previos, lo cual facilitó que un mayor número de jóvenes aspiraran a ingresar a la universidad; el énfasis fue mayor en la región africana, asiática y latinoamericana, en comparación con Europa y América del Norte (UNESCO, 2000). El aumento de la matrícula, provocó también un incremento en el número de los campos de estudio, en los departamentos, en las instituciones y, en definitiva, en la expansión de los respectivos sistemas. En el contexto de crecimiento cuantitativo, relativamente explosivo y prolongado, se decía, había que establecer cierto control y regulación mediante procesos de evaluación.

Otro factor vinculado, o incluso independiente del anterior, se refiere al flujo de recursos financieros canalizados a la educación superior, especialmente bajo el argumento de que el gasto público para el sector ya había alcanzado su límite y en un escenario de fragilidad económica, como el que se vivió en los años ochenta, había que ajustar y cuidar el uso de los recursos públicos. Recortes al presupuesto y un

¹ Aunque, también está la opinión de que el retorno del Estado al primer plano, como nuevo "paradigma orientador para las ciencias sociales, no llegó a establecerse propiamente en la región (latinoamericana)". Cfr. Martín Tanaka (2005).

escrutinio sobre su distribución, automáticamente condujeron a preguntar sobre la calidad de los procesos y productos de la educación. En México y en la región una de las características más sobresalientes al terminar la década de los ochenta, en el campo de la educación superior, fue el reproche y el descontento con los resultados de la universidad pública. Organismos internacionales, como el Banco Mundial y la misma UNESCO, coincidían en el tema de los recursos financieros. No obstante, el primero, señalaba que era ineficiente la forma en la que invertían los recursos públicos en el nivel superior, puesto que una buena parte se utilizaba para propósitos no educativos, otra no se aplicaba como era debido y la rentabilidad social del nivel superior era menor en comparación con el básico (Banco Mundial, 1995). Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) llamaba la atención sobre el hecho de que la matrícula seguía en expansión, pero el financiamiento público mostraba la tendencia contraria y el ahondamiento de las diferencias educativas entre países en desarrollo y desarrollados (UNESCO, 2000). El punto en común en ambos organismos era el mal funcionamiento del sistema de educación superior, la baja calidad educativa y la necesidad de reformular la misión y ampliar las perspectivas. En este escenario, la evaluación aparecía como el instrumento que permitiría ordenar y mejorar la calidad del sistema educativo.

Un tercer factor, concierne al movimiento de transición a economías de base tecnológica, el cual, en muchos países, viene asociado con el establecimiento de nuevas iniciativas en la formación de recursos humanos y con la instrumentación de políticas para orientar la demanda estudiantil a campos que, eventualmente, se aprecian como importantes para el desarrollo económico. En un esquema de redistribución de la matrícula y de control de los procesos educativos para garantizar la calidad y orientación de los recursos, la evaluación apareció como una medida relevante para canalizar la demanda y procurar ciertas áreas educativas. A pesar de que se puede considerar como un sector de alto consumo de recursos públicos, el costo creciente de los sistemas de educación superior tiende a ser legitimado por lo que se supone tendrá de beneficios sociales (Van Vught y Westerheijden, 1994: 357).

También habría que reconocer que si alguno o algunos de los factores antes mencionados estuvieron en la base del surgimiento del Estado evaluador y que éste fue, fundamentalmente, una respuesta a las demandas de mayor productividad, calidad y eficiencia institucional, entonces parecía que el sistema de educación superior había llegado a un punto crítico y que la evaluación prometía ser el único instrumento que podría modificar y mejorar la situación (Neave, 2001).

El Banco Mundial, a mediados de los años noventa, indicaba que a la educación superior la aquejaba una crisis de proporciones mundiales, sobre todo porque encima de las restricciones fiscales generalizadas, tenía que conservar o mejorar la calidad de la enseñanza y, al mismo tiempo, restringir el presupuesto para educación (Banco Mundial, 1995). Era uno de los argumentos que le permitían afirmar que, principalmente en los países en desarrollo, sus préstamos y el financiamiento público debía dirigirse principalmente a la educación básica, no solamente porque el problema era mayor debido a los severos ajustes fiscales y a una creciente demanda educativa, sino también porque, decía, existían pruebas de que las "inversiones en la educación superior tenían tasas de rentabilidad social más bajas que las inversiones en enseñanza primaria y secundaria" (p. 14). En consecuencia, señalaba que sus préstamos continuarían orientándose al nivel básico, sugería que la inversión pública también debía hacerlo y movilizar un mayor financiamiento privado en la educación superior. La UNESCO también acordaba en que la educación superior en todo el mundo estaba en un periodo crítico, aunque advertía que: "Una financiación pública limitada es una de las restricciones principales que se oponen al proceso de cambio y desarrollo de la educación superior. Esa limitación de fondos es también la causa de la crisis actual y de

las tensiones entre el Estado y la comunidad universitaria" (UNESCO, 1995: 8). No obstante, también sugería que las instituciones de educación superior debían mejorar su gestión, ser más eficaces y encontrar nuevas fuentes de financiamiento, sin menoscabo del indispensable apoyo público.

Después del eventual diagnóstico negativo de la educación superior, con ritmos y formas diferentes, en la región latinoamericana y en todas las regiones, se fue instaurando un complejo entramado de organizaciones y procedimientos para evaluar a todos los sectores y todos los actores del sistema de educación superior; proliferó la creación de los llamados organismos intermedios, instancias con diferentes figuras jurídicas (estatales, descentralizadas, autónomas) en quienes se delegó la tarea de coordinar o efectuar directamente la actividad de evaluación. A continuación se destacan, de forma sintética, algunos elementos de debate en el plano internacional, con el fin de ilustrar implicaciones para la región latinoamericana y especialmente para la evaluación de la actividad docente.

1. BANCO MUNDIAL Y UNESCO

La crítica generalizada sobre la baja calidad de la educación superior proyectó a la evaluación como el mecanismo que posibilitaría, primero, contener el deterioro y, luego, mejorar al sistema en su conjunto. Los principales organismos internacionales formularon sus recomendaciones y moldearon, en buena medida, las agendas nacionales sobre la educación superior en las diferentes regiones.

El Banco Mundial, en el documento mencionado, destacaba la crisis de la educación superior y alentaba a debatir, también puntualizó cuáles deberían ser, a su parecer, las políticas a seguir. Una de las más polémicas y que causó controversia fue su recomendación de que los fondos públicos debían canalizarse principalmente a la educación básica, dado que la rentabilidad social de este nivel era mayor, en comparación con la educación superior. Pero sus recomendaciones no solamente se refirieron al financiamiento, el otro eje importante de propuestas para orientar la reforma de los sistemas de educación superior fue el de calidad, capacidad de respuesta y equidad. A este respecto, planteaba que el incremento de la calidad implicaba el mejoramiento de los niveles educativos previos y del proceso de selección en la enseñanza superior, la incorporación de personal académico competente y motivado, la garantía de una infraestructura e insumos pedagógicos suficientes, la movilidad internacional de estudiantes y el fortalecimiento de los mecanismos de evaluación.

La capacidad de evaluar y vigilar la calidad de los resultados de la enseñanza y la investigación, señalaba el Banco Mundial, era el principal factor determinante del desempeño académico. Los mecanismos de evaluación a los que se refería el organismo, eran los que por ese entonces se comenzaban a generalizar en las prácticas de las instituciones de enseñanza superior: la autoevaluación, como una forma de promover el sentido de responsabilidad institucional, sobre la calidad y pertinencia de los programas, la eficiencia y el manejo del financiamiento; la evaluación externa, para fijar y mantener niveles altos de desempeño, con el propósito de establecer criterios mínimos de operación y funcionamiento en las instituciones; y la de pares, como el procedimiento más aceptado para valorar y emitir un juicio.

Por supuesto, la evaluación no era el componente más sobresaliente en el documento del Banco Mundial, sobre todo frente a la diversificación del financiamiento que proponía, pero sí la colocaba como el principal factor para mejorar el desempeño académico, la calidad educativa y canalizar el apoyo financiero.

UNESCO, en buena medida en respuesta al debate que propuso el documento del Banco Mundial, también planteó sus propios lineamientos para el cambio y desarrollo de la educación superior (UNESCO, 1995). En general, proponía tres elementos clave para determinar la situación estratégica de este nivel: pertinencia, calidad e internacionalización. El primer concepto, en referencia al papel que desempeñan las universidades y los centros de educación superior en la sociedad y lo que ésta espera de estas instituciones, sugería el cumplimiento de sus funciones sustantivas en permanente conexión con las necesidades de la sociedad. El concepto de pertinencia pasó a formar parte de los planes y programas de las agendas nacionales. En cuanto a la calidad, tema presente en el debate sobre la educación superior desde fines de los años ochenta y también manifiesto en la preocupación del Banco Mundial, la UNESCO proponía, en principio, reconocer que se trataba de un concepto multidimensional, en el que se incluían las funciones esenciales de las instituciones de enseñanza superior y, por tanto, del personal, los programas y el aprendizaje; no restringido a los aspectos financieros, a la función docente en los diferentes programas, ni tampoco basada en el funcionamiento global de las instituciones que se prestaban mejor a la medición de indicadores cuantitativos. En el caso del personal, señalaba el organismo internacional, que la evaluación a través de pares, externa o autoevaluación, era el mecanismo esencial en la política global de perfeccionamiento del personal. Una evaluación para permitir la distribución adecuada de recursos y tareas, el reconocimiento financiero y no financiero de las actividades del personal y la contratación, promoción y perfeccionamiento del profesorado.

A pesar de que UNESCO indicaba que en la búsqueda de la calidad y en la aplicación de la evaluación debían respetarse los principios de libertad de enseñanza y autonomía institucional, también señalaba con claridad que: “no hay que invocar estos principios fundamentales para luchar contra cambios necesarios o como pretexto para defender con estrechez de miras los intereses profesionales o para el abuso de privilegios” (p.40). En lo que se refiere a los alumnos, el problema de la calidad estaba referido, principalmente, a cómo mantenerla en un escenario de crecimiento relevante de la matrícula y bajo un claro principio de equidad, así como en la valoración de aptitudes en los diferentes segmentos de la educación superior y en el perfeccionamiento de los programas de estudio y atención ofrecida por la institución. Tal vez lo más importante es que el organismo internacional planteó, con claridad, que

[...] el principal criterio de evaluación del funcionamiento de la educación superior es la calidad de la enseñanza, la formación, la investigación y los servicios prestados a la comunidad. Por consiguiente, es importante que no se confundan la liberalización de las relaciones económicas y la necesidad de fomentar un ‘espíritu de empresa’ con la ausencia de políticas sociales públicas, en particular en relación con la financiación de la educación superior (UNESCO, 1995:34).

Esto es, un objetivo centrado en la mejora del sistema de enseñanza superior, una evaluación amplia y bajo distintos procedimientos y con el reconocimiento de las diferencias entre disciplinas y grupos de disciplinas.

Las perspectivas y sugerencias de ambos organismos eran diferentes, aunque en los dos casos se reconocía el punto crítico que había alcanzado el sistema de educación superior. La UNESCO, enfatizaba la posibilidad y la capacidad del nivel superior para responder a su entorno, tanto en lo concerniente a la equidad educativa como en su contribución al desarrollo sustentable. Por su parte, el Banco Mundial, también sugería una vinculación con la sociedad, pero planteaba, fundamentalmente, su adaptación a un escenario de mercado competitivo. Sobre la calidad educativa, como se pudo advertir, el Banco la restringía a la vertiente instrumentalista y de beneficio económico. En tanto, UNESCO, la consideraba

multidimensional, amplia, no solamente basada en indicadores cuantitativos y limitada a los aspectos financieros.

2. EL UMBRAL DEL SIGLO XXI

En la primera Conferencia Mundial sobre Educación Superior, celebrada en 1998, una década después de que se inició el amplio proceso de evaluación y posterior a los planteamientos de ambos organismos, se dejó de lado la discusión en torno de la rentabilidad social de la educación superior y las prioridades de financiamiento por nivel educativo. Sin embargo, sí incluyó en la declaración “la indeclinable responsabilidad del Estado en el financiamiento de la educación superior pública”, así como también el objetivo de mejorar y transformar la gestión de la educación superior mediante la adopción de políticas apropiadas y la diversificación de fuentes de financiamiento (UNESCO, 1998:55).

En cuanto al tema de la calidad, prevaleció la idea sugerida por UNESCO y planteada previamente en algunas de las conferencias regionales, como la de América Latina y el Caribe en 1996, en la que se indicó que la educación superior podría cumplir su importante misión en la medida en que se exigiera la máxima calidad y, para ello, la evaluación continua y permanente sería el mejor instrumento.

En la declaración de la Conferencia Mundial se consideraba que la calidad de la educación superior era un concepto pluridimensional que debiera incluir todas sus funciones y actividades, como la enseñanza, los programas, la investigación, las becas, el personal académico, los estudiantes, la infraestructura, los servicios, entre otros y sugería que todas las instituciones de educación superior de todas las regiones tendrían que evaluarse (UNESCO, 1998). Por tanto, además de plantear que los sistemas debían realizar una autoevaluación interna y un examen externo, por especialistas, también recomendaba la creación de instancias nacionales independientes y definir normas comparativas de calidad reconocidas en el plano internacional. Esto es, las iniciativas se dirigían a tratar de poner en marcha, de forma regular, procedimientos de evaluación para las instituciones ya establecidas, homogeneizar la calidad de las mismas y también de las instituciones que estaban por crearse.

Lo más importante es que en la misma conferencia también se advertía que “Con miras a tener en cuenta la diversidad y evitar la uniformidad, debería prestarse la atención debida a las particularidades de los contextos institucional, nacional y regional” (UNESCO, 1998:27). Sobre todo, por la solicitud de varios países para que se respetara la diversidad y la especificidad ante las eventuales normas internacionales para la evaluación de la calidad. Esto es, se prevenía ante la idea de utilizar un modelo único de evaluación que, como se ha mostrado, no es una opción válida, aunque no por ello ha dejado de utilizarse, o alertaba sobre la posibilidad de generalizar un mismo perfil de evaluación.

En el año 2000 se publicó el documento de un grupo de expertos de diferentes países, auspiciado por el Banco Mundial y UNESCO, en el que se analizó el futuro de la educación superior en los países en desarrollo.² En realidad se trataba de zanjar la polémica iniciada con la postura del Banco Mundial sobre la prioridad del financiamiento público para la educación básica, dado el supuesto de menores tasas de rentabilidad social de la educación superior (Rodríguez, 2000).

² Cfr. Banco Mundial (2000).

El documento del grupo de expertos, entre otros aspectos, rectificó el supuesto de menores tasas de retorno de la educación superior, pues indicó que los cálculos se habían basado en una posición errónea. Al respecto señalaron: "El grupo de trabajo apoya totalmente la continuidad de mayor inversión en educación primaria y secundaria, pero cree que los argumentos económicos tradicionales están basados en una concepción limitada de lo que las instituciones de educación superior contribuyen" (Banco Mundial, 2000:39). Esto es, solamente consideraba que las personas con mayor educación tenían mayores ingresos y eran mayores contrayentes fiscales, pero no tomaba en cuenta muchos otros efectos de las personas educadas sobre la sociedad, como su papel como emprendedores económicos y sociales, su contribución para crear ambientes en los que el desarrollo económico es posible, el funcionamiento institucional que posibilitan o los beneficios de la investigación universitaria en la economía. En fin, en su parte de conclusiones destacaba la responsabilidad del Estado para garantizar el financiamiento de largo plazo para las instituciones públicas.

Sobre el tema de la calidad educativa, el documento de los expertos lo remitió fundamentalmente al asunto de la gobernanza de las instituciones, al personal académico y a las formas de evaluación. En el primer caso, fue enfático al señalar que la buena gobernanza, la forma en que se toman las decisiones en las instituciones y se ponen en marcha, era condición necesaria aunque no suficiente para lograr una alta calidad. Por la misma razón, también acordaba en que la calidad del profesorado era el factor más decisivo para determinar la calidad total de una institución de educación superior. En tal circunstancia, resaltó la importancia de la evaluación de pares externa como el mecanismo para el ingreso y promoción del personal, aunque admitía que había ocurrido en las universidades de investigación y era necesario: "desarrollar equivalentes funcionales para instituciones con diferentes misiones. Las instituciones deben desarrollar indicadores claros para evaluar la calidad de sus objetivos organizacionales" (Banco Mundial, 2000:65).

A la par de los documentos de los organismos internacionales, diferentes países, al final de los años noventa y con el emblemático cambio de siglo, se dieron a la tarea de elaborar reportes nacionales para orientar la reforma de sus respectivos sistemas de educación superior. Por ejemplo, así funcionaron diversas comisiones como la Attali en Francia; la Dearing en el Reino Unido; la Comisión Boyer en Estados Unidos o el de Bricall en España.³ Obviamente, la preocupación central en el conjunto de reportes no estaba dirigida al tema de la evaluación educativa sino a la reforma y papel que le correspondía a la educación superior para impulsar el bienestar social y la competitividad de las respectivas naciones, pero la calidad educativa sí formaba parte de los problemas a enfrentar. En los diferentes países y regiones, al final del siglo pasado y en la primera década del actual, se impulsaron diversas iniciativas en la búsqueda de la calidad y con la evaluación como su principal instrumento.

Es ilustrativo el balance regional de América Latina y el Caribe de 2008 sobre la evaluación y la acreditación, realizado previamente a la Conferencia Mundial de Educación Superior de 2009. Ubicó a la evaluación como paso previo al aseguramiento de la calidad y en la perspectiva de un mecanismo de integración regional del Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES). La idea es, como ha ocurrido en la región europea, fortalecer el proceso de convergencia de los sistemas de evaluación y acreditación nacionales y subregionales, para disponer de estándares y procedimientos propios de aseguramiento de la calidad de la educación superior y de la investigación.

³ Una síntesis de los principales planteamientos de los diferentes reportes se puede consultar en: Roberto Rodríguez Gómez (2001: 339-356).

Aunque también se advierte que los procesos de acreditación deben estar legitimados por la participación de las comunidades académicas, contar con la contribución de todos los sectores sociales y reivindicar que calidad es un concepto inseparable de la equidad y la pertinencia. Algunas de sus conclusiones preliminares son que:

Se ha avanzado en relación con la "cultura de la evaluación" en la educación superior en la mayoría de los países latinoamericanos, superándose las tensiones de los primeros años de la década de los noventa, respecto a la autonomía universitaria, en relación con la evaluación y acreditación (De la Garza, 2008:207).

Tal conclusión genérica se basa en el tránsito paulatino que han experimentado, la mayoría de países latinoamericanos, de la evaluación a la acreditación de los programas e instituciones universitarias (ANUIES, 1993). Según el balance regional de América Latina, los procesos de acreditación de posgrados tienen una amplia trayectoria en Brasil, se han aplicado masivamente en Argentina y, en general, han posibilitado el control de nuevas instituciones universitarias y homogeneizar el nivel de calidad de las mismas.

El reporte también aprecia que existe una tendencia a regular con mayor énfasis los programas de ciencias de la salud (medicina, odontología y enfermería), ciencias aplicadas como la agronomía e ingeniería y en menor medida carreras como derecho, educación y psicología.

Sin embargo, algunas tensiones se aprecian en el reporte de tendencias en la educación superior global, preparado para segunda Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de 2009. En el documento se señala que las naciones se ven impelidas a diseñar esquemas de aseguramiento de la calidad que reflejan prácticas internacionales, aunque preservan objetivos y prácticas que únicamente toman en cuenta necesidades y limitaciones locales (Altbach; Reisberg y Rumbley, 2009). Igualmente, se hace notar que la preocupación por la calidad de la educación superior ahora es universal, sin embargo, juega un papel diferente en varias regiones y países, o bien que se ha ampliado y vuelto complejo el concepto. Esto es, si en la primera conferencia se había reconocido que se trataba de un concepto multidimensional que incluía todas sus funciones y actividades, actualmente se considera que la calidad de la educación superior es un concepto dinámico, multidimensional y multinivel, relativo al contexto de un modelo educativo, a diferentes misiones y objetivos institucionales. Tal vez una de las advertencias que vale la pena retener del reporte es que:

Existen tanto riesgos como beneficios en el creciente movimiento por la calidad. Las prácticas internacionales (frecuentemente desarrolladas en América del Norte y Europa) influyen el desarrollo de esquemas de aseguramiento en todas partes, pero pueden no ser las más útiles para evaluar la educación superior en los países en desarrollo. Los procesos se deben enfocar sobre objetivos reales y metas apropiadas para cada ambiente local. Si no, el aseguramiento de la calidad rápidamente se convertirá en un proceso político o burocrático con valor limitado (Altbach; Reisberg y Rumbley, 2009:64).

Por su parte, el comunicado final de la Conferencia de 2009 reitera el desafío de ampliar las oportunidades y sostener la calidad educativa. Por tanto, se indica que el aseguramiento de la calidad es una función vital de la educación superior contemporánea y debe involucrar a todos los interesados, por lo cual se deben instaurar sistemas de aseguramiento, patrones de evaluación y promover una cultura de la calidad en las instituciones (UNESCO, 2009). Nada se mencionó sobre las dificultades o los resultados de la aplicación de los sistemas de evaluación que, desde hace dos décadas, están en operación; tampoco de algunas de las advertencias del reporte de Altbach y colaboradores sobre las tendencias actuales.

3. EL BALANCE

Después de más de dos décadas de experimentación, con variaciones en los distintos países, ¿cuál es el saldo que ha producido la evaluación en la región latinoamericana?

Las posiciones en este terreno son variadas. Unos sostienen que, para bien, los sistemas de educación superior de la región se han transformado, masificado y vuelto aún más diferenciados y complejos. También que han diversificado sus fuentes de ingreso, se han internacionalizado, han cambiado sus formas de gestión y que hoy, a diferencia del pasado, la evaluación y la rendición de cuentas son parte de sus prácticas diarias y de su funcionamiento.

Otros también acuerdan en que los sistemas de educación superior se transformaron. Tanto por la intervención estatal como por los mecanismos de gestión empresarial que se introdujeron, pero añaden que el cambio de reglas no ha propiciado una verdadera mejora en las funciones sustantivas de las instituciones que son las de enseñar e investigar. Por el contrario, dicen, se han deteriorado, pues aunque los números se incrementaron exponencialmente (cantidad de instituciones, matrícula, titulados, textos publicados, programas acreditados, etcétera), la calidad de los mismos no mejoró ni podrá hacerlo porque el acento está puesto en la cantidad y solamente se han generado procesos de simulación.

Otros más sostienen, que los cambios en los sistemas de educación superior están en la ruta correcta, pero que hace falta profundizarlos y mejorar la asociación entre recursos financieros y resultados. Señalan que en el lenguaje administrativo de las instituciones educativas hoy ya es común el uso de términos como calidad, indicadores de desempeño, revisión de pares, sistemas de información, medidas de impacto, logro de metas y otros tantos, pero que en buena medida son más una declaración de intenciones que una realidad y más una aspiración que un hecho.

Seguramente, en el espectro heterogéneo de los sistemas de educación superior en la región, las generalizaciones son de poca utilidad y no ilustran a cabalidad la situación de cada uno, pero sin duda que han ocurrido transformaciones importantes. El problema es que no está claro, o está debate, el sentido de esas transformaciones.

El asunto tiene relevancia para la evaluación de la actividad docente porque la actividad como tal no ha sido fuente de las preocupaciones de la transformación ni ha estado en la agenda de las iniciativas. En general, como parte del mecanismo de asociar recursos al desempeño, se han tomado como principal medida los programas de incentivo a la actividad docente, pero estos presentan serias deficiencias en su aplicación y graves distorsiones, como mecanismos erróneos de dictaminación, un énfasis creciente en criterios cuantitativos de desempeño individual, formas expeditas de resolver la valoración, cuando no un desdén por las actividades docentes mismas, o un peso excesivo en las percepciones salariales.

Tal vez el problema más grave es que el sistema de incentivos en su conjunto no tiene como referente la actividad docente, quizás puede tener el cumplimiento de la norma, como los horarios de rutina, la actualización de expedientes, el programa de estudios e incluso características más cercanas a la actividad de investigación, pero no el aliento para ser un buen docente.

En general, han sido dos las principales iniciativas para el personal académico que se han desarrollado en el conjunto de sistemas de educación superior. Una se refiere al nivel de escolaridad de la planta académica, sobre todo por la heterogeneidad de su situación y el supuesto de que un mayor grado de escolaridad lo convertirá en un mejor profesor. Por esta razón, si uno ve las cifras del cambio del nivel de

escolaridad del personal advertirá que principalmente es en la última década cuando se ha incrementado el nivel de posgrado de la planta académica en buena parte de los países de la región.

La otra medida, cuando los presupuestos públicos lo han permitido, ha sido tratar de mejorar la infraestructura y condiciones en las que se desarrolla la actividad docente. Lo que en algunos casos ha implicado tratar de modificar el tiempo de dedicación y una mejora de la infraestructura de las instituciones educativas.

Desafortunadamente, poco o nada se ha hecho por tratar de mejorar la actividad docente misma. El ejercicio sigue, más o menos, las mismas pautas de actividad de siempre. O tal vez peor, bajo un esquema de incentivos que multiplica los requerimientos o lo aleja de la docencia misma para obtener compensaciones y no procura su desarrollo. Colocar a la actividad docente en el centro de las preocupaciones para elevar la calidad de las instituciones y enfocarse en el aprendizaje es el gran desafío que en los hechos ha sido diferido.

Seguramente nadie en su sano juicio estaría en contra de la calidad o de asegurar que la actividad docente es y debe cumplir con sus propósitos fundamentales. Sin embargo, como dice Neave:

[...] hay algo deshonroso en el espectáculo de gobiernos que insisten en conseguir una enseñanza superior de 'calidad' pero al mismo tiempo están resueltamente empeñados en modificar las condiciones bajo las que funciona esta enseñanza. Piden calidad a la vez que no quieren o no pueden mantener su parte en el trato (2001:183).

Una buena parte de lo que se dice y se escribe sobre la evaluación se refiere a la dimensión técnica de la misma. A las formas y modelos, a las consecuencias de su aplicación, a su utilidad o inutilidad para orientar ciertos perfiles o no. Pero tal vez no hemos reparado o re-examinado lo suficiente en el sustrato que la anima y en sus consecuencias estructurales. Probablemente, después de dos décadas, nos convendría hacerlo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altbach, Philip; Reisberg, Liz y Rumbley, Laura E. (2009). *Trenes in Global Higher Education: Tracking an Academia Revolution. A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education*. UNESC
- ANUIES (1993) *Acreditación universitaria en América Latina. Antecedentes y experiencias*, México. México: ANUIES.
- Banco Mundial (1995). *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*. Col. El desarrollo en la práctica. Washington, D.C.:Banco Mundial.
- Banco Mundial (2000). *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise*. Washington D.C.: Banco Mundial
- De la Garza Aguilar, Javier (2008). "Evaluación y acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe", en: Carlos Tünnermann Bernheim (editor) *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*. Bogotá, Colombia: IESALC/UNESCO.
- Neave, G. (1998). "The evaluative state reconsidered", *European Journal of Education*, vol. 33, núm. 3, pp. 265-284.

- Neave, G (2001). *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. México: Gedisa.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2000). "La reforma de la educación superior. Señales del debate internacional a fin de siglo", *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 2, núm. 1, pp. 68-86, UABC, México.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2001). "El debate internacional sobre la reforma de la educación superior. Perspectivas nacionales", *Revista Española de Educación Comparada*, núm. 7. pp. 339-356.
- Skocpol, Theda (1989). "El Estado regresa al primer plano", *Zona Abierta*, núm. 50. Enero-marzo.
- Tanaka, Martín (2005). "El regreso del Estado y los desafíos de la democracia", en *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Perú: Instituto de Estudios Peruanos, 9972-51-129-4.
- UNESCO (1995). *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*. UNESCO
- UNESCO (1998). *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. La Educación superior en el siglo XXI. Visión y acción*. Tomo I. Informe final. París. 5-9 de octubre.
- UNESCO (2000). *World Education Report. The Right to Education. Towards Education for All Throughout life*. UNESCO
- UNESCO (2009). *World Conference on Higher Education: The New Dynamics of Higher Education and Research For Societal Change and Development*. Comunique. París 8 de julio.
- Van Vught, F. y D. F. Westerheijden (1994). "Towards a general model of quality assessment in higher education", *Higher Education*, vol. 28, núm. 3, pp. 355-371.