

LAS ESTRUCTURAS DEL PODER Y LOS PROCESOS DE EVALUACION

por Maria da CONCEIÇÃO PELETEIRO

Universidade Técnica de Lisboa

1. Introducción

Una de las piedras de toque de cualquier proceso de evaluación es, sin duda, el que tiene que ver con la forma como se establece la unión con las estructuras que en el encuadramiento institucional propio de cada país tienen, o ejercen, cualquier forma de «poder» sobre aquellas otras estructuras que están siendo evaluadas.

El análisis de los procesos en curso en diversos países del mundo, desde Europa hasta América del Norte y América Latina, revela varias formas de relación con el poder. Si por un lado, en algunos países, las universidades han venido a ganar en autonomía ante el poder político, por otro lado, esa autonomía no dispensa, sino todo lo contrario, exige la garantía de buena aplicación del dinero de los contribuyentes. No se puede permitir que la universidad no preste buenas cuentas de lo que hace con el dinero que recibe de los ciudadanos para educar a sus hijos, tanto más cuando ese dinero ya va siendo escaso para que el Estado consiga hacer frente a todos los gastos que son considerados como obligación suya, comenzando por la asistencia social que se debe a una población cada vez más exigente y numerosa.

El ejemplo más relevante de presión del poder sobre el proceso de evaluación institucional parece ser el puesto en práctica en el Reino Unido durante el gobierno de la señora Thatcher. Fue implantado un modelo de evaluación institucional de carácter simultáneamente premiador y punitivo, asegurando la financiación a las

escuelas bien cualificadas, y cortándolo a las que no alcanzaban los valores considerados mínimos.

Sin embargo, el ejemplo británico no parece haber tenido muchos seguidores, ni siquiera en los países europeos. La razón de esta impopularidad parece deberse a la controversia generada alrededor del proceso de evaluación, el cual aconsejaba prudencia por parte de los gobiernos que lo querían implementar y también porque parecería que la evaluación debería ser tanto más exitosa cuanto más deseada fuese, es decir, debería contar con la colaboración estrecha de las universidades, mediante el establecimiento de protocolos o acuerdos con sus estructuras representativas.

Entre los modelos más corrientemente adoptados en Europa, parece ser el llamado «Modelo Holandés» el que más seguidores ha tenido. En 1985, el Ministerio de Educación holandés hizo publicar un documento titulado «Enseñanza Superior: Autonomía y Calidad» [1]. La política del gobierno era justamente dar más autonomía a las universidades, introduciendo el concepto de programación plurianual e incentivos financieros (positivos y negativos). Aquí asistimos a un ejemplo de presión del poder exigiendo evaluación a cambio de la creación de un sistema de control de calidad, es decir, introduciendo la cultura de la evaluación. Pero esa forma de ejercicio del poder fue hecho mediante acuerdos entre el Ministerio y las universidades, a través de la Asociación de Universidades de Holanda (VSNU), de tal forma que fue esta misma organización la que tomó para sí la responsabilidad de la conducción y coordinación de la evaluación.

El análisis de estos dos tipos de procesos nos sirve de introducción al tema del «poder» en la evaluación. Los objetivos de este trabajo serán, finalmente, mostrar algunas de las soluciones de entendimiento que entre las universidades y el poder central fueron intentadas en diversos países, para que se pueda, al final, responder a las cuestiones:

I. ¿Cuál debe ser el papel del poder gubernamental en el proceso de evaluación institucional?

II. ¿Y cuál el papel de las autoridades académicas, detentoras del poder en el propio interior de la estructura universitaria?

2. Relaciones de poder en los procesos de evaluación

Son diversos los modelos adoptados en los procesos de evaluación de cada país, hasta porque no existe apenas un tipo de eva-

luación, distinguiéndose la evaluación institucional y la temática. Así, la tendencia actual parece estar en el sentido de no separar los modelos, volviéndolos en cierta manera paralelos y asociándolos incluso a la evaluación de investigación.

Vamos a pasar a analizar algunos de los sistemas de evaluación que están siendo aplicados en diversos países de Europa y también en Brasil, procurando analizar en cada uno de ellos las relaciones que se establecieron entre las universidades y las estructuras detentoras del poder, que en este caso es esencialmente el de financiar.

En la evaluación institucional

En el caso de la evaluación institucional se habla de las universidades tomadas como un todo. Las relaciones con el poder pueden ser las más diversas, dependiendo de estatuto de autonomía que cada universidad usufructa. Cuanto mayor es la autonomía, menor será la dependencia del «poder central». Sin embargo, incluso cuando las universidades gozan de un acentuado estatuto de autonomía, no impide que dependan de estructuras superiores, por lo menos para su financiación: secretarías de estado, ministerios ligados a los Gobiernos y sus políticas.

En la evaluación institucional varios son los escenarios posibles de las relaciones de poder. Por ejemplo, ¿qué intervención tienen las estructuras de poder a la hora de desencadenar del proceso?

Si la evaluación es desencadenada por iniciativa de la propia universidad, que recurre a sus pares, nacionales o extranjeros, para llevarla a cabo, las estructuras de poder, como norma, no tienen ninguna interferencia en el proceso, no financiándolo, pero tampoco aplicando sanciones o bonificaciones cualesquiera que sean las consecuencias de la evaluación. Tal es el ejemplo de lo que sucede con la evaluación del Consejo de Rectores de las Universidades Europeas, cuyo objetivo, tal como viene explicitado en el texto orientador [2], es crear instrumentos para ayudar a las instituciones a identificar sus elecciones estratégicas para el futuro, teniendo siempre a la vista la mejoría de la calidad (*improvement oriented audits in order to disseminate institutional quality culture*). Sin embargo, incluso en este proceso no deja de haber referencias a las estructuras de poder, visto si se presenta como justificación para la creación de las auditorías el hecho de que las universidades sientan por parte de las estructuras gubernamenta-

les algún tipo de presión para que puedan en todo momento dar cuenta de sí, en un ambiente social cada vez más exigente —padres, consumidores, contribuyentes,...—.

La evaluación puede todavía ser desencadenada en el cuadro de la legislación que el Gobierno ha decidido implementar, pero por iniciativa de la propia universidad, que pensará cuál es el momento más adecuado para hacerlo. En este escenario ya se pueden verificar formas de intervención del poder. Es lo que sucede actualmente en España, donde el Ministerio de Educación lanzó, en 1995, un Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades. Si bien que las universidades pueden elegir el momento más conveniente para ser evaluadas, su grado de libertad es relativo, una vez que la evaluación deberá realizarse dentro de los límites temporales fijados por el Gobierno.

En el preámbulo del decreto que lanzó este plan (1947/1995 de 1 de diciembre) se refiere que la evaluación de la calidad universitaria proporciona elementos para la adopción de decisiones en lo que se refiere a política universitaria. Más adelante, al ser fijados los objetivos del Decreto, se menciona que éste procurará que el Plan proporcione información objetiva que pueda servir de base para la adopción de decisiones en las distintas organizaciones en el ámbito de su respectiva competencia. Sin explicar cuál es la forma que las decisiones políticas tomarán, el Real Decreto deja abierta la posibilidad de tomar medidas que vengán a influir en el futuro de las instituciones universitarias, sean ellas públicas o privadas. O sea, no deja de hacer sentir que existe el «poder» de intervenir en el caso de que haya justificación para eso como consecuencia del proceso de evaluación. Todavía en lo que se refiere a la legislación española, el «poder» se hace sentir de otra forma, como es en la financiación del proceso, que en el caso de la evaluación institucional es co-participada alrededor del 25%.

En la evaluación temática.

Las relaciones con las estructuras de poder están tal vez más claras cuando se analizan en el contexto de la evaluación temática. En Portugal, en 1994, todavía durante la vigencia del anterior Gobierno social-demócrata, fue aprobado por el Parlamento portugués la Ley de Evaluación de la Enseñanza Superior, tanto pública como privada (Ley n. 1 38/94). El sistema adoptado fue inspirado en el modelo holandés. En el texto de la ley se refiere que el sistema de evaluación incidirá sobre la calidad de la actividad científica y pedagógica de las instituciones de enseñanza superior,

de acuerdo con la naturaleza y la tipología de la enseñanza, la preparación académica del cuerpo docente y las condiciones de funcionamiento. Se indica además que la finalidad de la Ley es estimular la mejora de la calidad de las actividades desarrolladas e informar y esclarecer a la comunidad educativa y a la comunidad portuguesa en general. En estos dos aspectos los objetivos de la Ley poco se distinguen de los que habitualmente se consagran a la evaluación institucional. Tal y como sucede en la legislación holandesa, la Ley establece reglas en lo que se refiere a los resultados de la evaluación, previendo incluso sanciones si esos resultados fueran negativos y se mantuvieran negativos a lo largo de un período considerado suficiente para la introducción de las mejoras estimadas necesarias. Las sanciones previstas son las siguientes:

- a) Reducción o suspensión de la financiación pública cuando las instituciones no apliquen las recomendaciones.
- b) Suspensión del registro de titulaciones, en la enseñanza universitaria pública.
- c) Revocación de la autorización de titulaciones, en la enseñanza superior politécnica pública.
- d) Revocación de la autorización de funcionamiento de titulaciones o de reconocimiento de grados, en la enseñanza superior no pública.

Para que la aplicación de la Ley no saliese por completo fuera del control de las universidades públicas —las primeras en ser evaluadas— éstas establecieron un protocolo con el Ministerio de Educación a través de su Consejo de Rectores para la creación de la Fundación de las Universidades Portuguesas, estructura de unión entre el Ministerio y los Rectores y con funciones de coordinación del proceso, por ejemplo, en lo que respecta a la elaboración del guión, la sumisión de las propuestas para las Comisiones de Peritos que homologará el Ministro e incluso la elaboración de informes de progreso de las actividades del proceso de Evaluación y Acompañamiento. La Fundación de las Universidades Portuguesas tiene, finalmente, funciones semejantes a la Asociación de Universidades de Holanda (VSNU).

Aunque la Ley 38/94 haya generado una gran controversia, mucha de la cual alrededor precisamente de las sanciones previstas y de la viabilidad de su aplicación, lo que es cierto es que el proceso fue iniciado, habiendo ya terminado la fase considerada experimental.

Hay además otro aspecto significativo del desarrollo del Gobierno en este proceso. Justamente porque fue el Gobierno quien lo desencadenó, es él mismo quien lo financia, costearlo el 90% de los gastos (incluyendo la elaboración de los informes de auto-evaluación).

En cuanto a la política futura del Gobierno en todo este proceso, algunas respuestas pueden ser encontradas en el Documento Orientador de Políticas para la Enseñanza Superior - Autonomía y Calidad, hecho público en marzo de 1995, en el cual el Ministerio de Educación portugués da claramente a entender que está interesado en dar más autonomía a las universidades, no dejando de estar muy atento al seguimiento y mejoría de la evaluación de la enseñanza superior, teniendo como objetivo la defensa y promoción de la calidad. Es la entidad detentora del poder de financiación la que afirma estar atenta a las estrategias que las universidades eligieron seguir con vistas a lograr la CULTURA DE CALIDAD.

Aún más recientemente, el Gobierno portugués decidió implementar, en paralelo con la evaluación temática, la evaluación institucional global de la enseñanza superior, presentando como justificación de esa medida, cito [3]: «... que sólo esta facilitará los indicadores necesarios y fundamentales para la planificación del desarrollo de los diferentes subsistemas y sectores que integran la enseñanza superior —planificación y desarrollo que constituyen una indeclinable responsabilidad del Ministerio—...»

Esta evaluación institucional deberá, por imposición gubernamental, o sea, de las estructuras de poder, abarcar todas las instituciones de enseñanza superior —públicas y no públicas, universitarias y politécnicas— cualquiera que sea la modalidad de la tutela. El documento de la autoría del Ministro de Educación da a entender que la evaluación debe utilizar los mismos indicadores que los que están evaluando subsistemas paralelos, apenas distinguiendo los niveles de enseñanza y no los tipos de tutela. Prevé incluso que tanto en la enseñanza pública como en la privada se recurra a las mismas Comisiones de Peritos.

Para la concretización de este objetivo, el Ministerio de Educación portugués creó dos niveles de coordinación:

- e) Un primer nivel con dos Consejos de Evaluación, uno para los universitarios y otro para los politécnicos.
- f) Un segundo nivel de coordinación de naturaleza global, al

cual competirá, en un último análisis, evaluar la evaluación.

Una vez más, la opción se decantó por el modelo holandés, que también preveía una estructura evaluadora de la evaluación.

Es interesante señalar que es intención del Ministerio mantener a los estudiantes implicados en el proceso, incluso cuando se trata de la coordinación global de la evaluación, incluyendo representantes de los discentes en las comisiones que se crearán.

Tal como fue señalado a propósito de la experiencia del Gobierno español, también el Gobierno portugués «... asume así la responsabilidad de proseguir, desarrollar y consolidar un proceso de evaluación que dará crédito al sistema y aumentará su transparencia». En el decreto gubernamental n. 1 72/ME/974, que da soporte a las iniciativas del Gobierno pueden leerse las mismas palabras ya referidas a propósito de la Evaluación Institucional promovida por el Consejo de Rectores de las Universidades Europeas, como «reforzar los niveles de calidad» e incluso «promover la introducción de estímulos positivos», lo que finalmente se traduce en «*disseminate institutional quality culture*».

Veamos ahora otra experiencia de evaluación fuertemente estimulada por el Gobierno. Es el caso de Brasil, donde, a los extensos debates en la comunidad universitaria, que temía que el proceso pudiese ser utilizado por el Gobierno para desencadenar mecanismos de premio y castigo, con implicaciones en la distribución de recursos financieros, la evaluación fue asimilada por las comunidades universitarias, mediante el consenso que se estableció entre ellas y el Ministerio de Educación y Deporte (MEC) [5]. Este consenso fue considerado el gran salto de calidad en la vida universitaria nacional y la evaluación situada como un proceso continuo, sistemático y de construcción de una cultura de evaluación.

La forma como el Gobierno brasileño encaró el proceso de evaluación parece, desde cualquier punto de vista, ejemplar: el MEC no sólo habrá promovido reuniones internacionales para debatir el tema, trayendo al país innúmeros especialistas extranjeros sino que envió a muchas personas en visita a universidades americanas y europeas, o sea, comenzó por crear en el espíritu de algunos la cultura del cambio y la cultura de la calidad. Después de un período de reflexión el MEC «...pasó a ejercer un papel no conductor del proceso, sino articulador, viabilizador e incluso financiador...» [6], lo que parece haber funcionado como un factor de confianza en el sistema por parte de las universidades que se

sumaron al proceso de forma mucho más entusiasta (setenta y cinco universidades en menos de un año después de la creación de la Comisión Nacional de Evaluación presentaron sus candidaturas).

3. *Visto desde fuera*

Analizada la visión del proceso de evaluación por el lado de las estructuras detentoras de poder, a través de los documentos por ellas producidos, vamos a apreciar como las instituciones dinamizadoras del proceso ven la actuación del poder. Para ello, tomamos como referencia las palabras pronunciadas por el Presidente del Consejo de Evaluación Portugués como consecuencia de la presentación al Gobierno de los primeros informes de la Evaluación Externa [7]. En el enunciado de las condiciones básicas para la dimensión europea de la evaluación, se destacan las siguientes, que pasamos a citar:

- «— El proceso de evaluación debe resultar de la contractualización entre lo político y lo académico.
- La contractualización debe definir, con rigor, los derechos y los deberes de los Gobiernos y de las Universidades.
- El papel de lo político debe incidir sobre la creación del cuadro legal del proceso de evaluación, alcanzando a todas las instituciones de la Enseñanza Superior, velando por su armonía, cohesión y credibilidad, estimulando su desarrollo y, además, el de contribuir, mediante incentivos, a la mejora de calidad de las actividades universitarias» (fin de cita).

Más adelante en el mismo texto, surgen dos referencias claras a la actuación que se espera del Gobierno como consecuencia de la evaluación —pasamos de nuevo a citar—: «... El Consejo de Evaluación propone recomendaciones, en un espacio contractualizante, para ser implantadas a través de la negociación entre el Ministerio de Educación y las Universidades, con el sentido de, sin dañar la autonomía, proceder a una mayor racionalización y armonía del sistema» y también «Los informes apuntan deficiencias ... problemas que desafían a algunas Universidades en el cambio y que requieren del Ministerio apoyo a las medidas concretas que modifiquen este estado de cosas» (fin de cita).

En lo que respecta a la experiencia portuguesa parece que no restan dudas de que se estableció un excelente entendimiento

entre la Fundación de las Universidades Portuguesas y el Gobierno en la promoción del proceso de evaluación.

En cuanto a la experiencia brasileña los resultados parecen igualmente esperanzadores en lo que se refiere a las relaciones entre el Gobierno y las estructuras representativas de la enseñanza universitaria. En el caso brasileño existe una Comisión Nacional de Evaluación de las Universidades Brasileñas, creada por la Secretaría de Educación Superior del Ministerio de Educación, que tiene como función conducir políticamente el proceso de evaluación institucional. Esta Comisión es coordinada por el Departamento de Política de Enseñanza Superior de la referida Secretaría de Estado e integra representantes de varios sectores de la Universidad brasileña.

El hecho de que las evaluaciones ya llevadas a cabo en diversas universidades federales hayan tenido éxito, asociado a la capacidad negociadora de la que el Ministerio ha dado pruebas, ha constituido un gran incentivo y llevado a muchas universidades a adherirse al sistema que, en un principio, tanto recelo despertaba.

4. Conclusiones

Analizados los diversos ejemplos que fueron presentados, parece ser claro que, aunque con diferencias significativas en la actuación, consistentes en adaptaciones a las realidades nacionales, estaremos en condiciones de responder a la cuestión inicial.

1. ¿Cuál debe ser el papel gubernamental en el proceso de la evaluación institucional?

Aquí se abre un espacio para el debate sobre cuál es el modelo de actuación más fructífero.

¿Será el modelo británico en el que los mejores son financieramente compensados y los peores penalizados? ¿En el que la competencia entre establecimientos de enseñanza crea rivalidades cuyos resultados a largo plazo todavía son difíciles de prever, pero que casi toman aspectos de rivalidades futbolísticas con «atracción» de los mejores 'jugadores' para hacer aumentar los créditos de la institución?

¿O será el modelo llamado holandés, en el que las universidades con más calificaciones se dan un tiempo de ajuste y la oportunidad de mejorar sin reflejos negativos en la financiación, aunque

dejando abierta la posibilidad de venir a ser penalizada, en el caso de que los malos resultados se repitan?

De hecho, parece importante que haya un cierto efecto moralizador del proceso. No parece tener sentido que de malos resultados, obtenidos de forma sistemática en la evaluación, no resulte ningún efecto penalizador para las instituciones implicadas. Pero que ese efecto se haga sentir de inmediato y con gran presión en la financiación no parece que pueda resultar una gran mejoría a corto plazo.

Los modelos que mayor difusión han alcanzado recomiendan una actuación gubernamental, mientras que las estructuras detentoras del poder se pueden resumir de la siguiente forma:

- g) Los órganos de poder deben tener un papel incentivador, firmando protocolos con las estructuras organizadas que representan las universidades.
- h) Los incentivos deben ser dados bajo la forma de publicación de legislación aplicable y realista, e incluso por la financiación de las acciones ligadas a la evaluación, en especial en la fase de arranque del proceso.
- i) También pueden constituir estímulos importantes las medidas legislativas que impliquen la atribución de estímulos financieros, por ejemplo, en la financiación por lo menos parcial del proceso, que tiene costes añadidos en la fase de lanzamiento, los cuales se van atenuando a medida que las universidades se organizan y adquieren las estructuras necesarias para hacer frente al proceso de evaluación (gabinetes de estudios y planificación, medios informáticos, etc.).

Y en lo que respecta a la pregunta:

- j) ¿Y cuál es el papel de las autoridades académicas, detentoras de poder en el mismo interior de la estructura universi-

taria?

Al final de cada etapa del proceso de evaluación, corresponde a las autoridades académicas poner en práctica las recomendaciones hechas, ejecutando acciones concretas que, de algún modo, establezcan las estrategias de cambio que aseguren la CULTURA DE LA CALIDAD. Es fundamental que a este nivel el ejercicio del poder no deje de hacerse sentir, bajo pena de no concretarse ninguna acción que mejore el sistema.

Dirección de la autora: Maria da Conceição Peleteiro. Vice-Reitora, Reitoria da Universidade Técnica de Lisboa. Alameda de Santo António dos Capuchos, 1. P-1150 Lisboa.

Fecha de la versión definitiva de este artículo: 15-IX-1997.

SUMMARY: THE STRUCTURES OF POWER AND THE PROCESS OF EVALUATION

The present work describes the view of the author on what concerns the relations between the established power and the evaluation processes that are being followed in different countries in Europe and in South America, namely Brazil. The need for more transparency in the use of public funds is possibly the main reason for the pressure the governments are putting over the universities, imposing or suggesting institutional and/or thematic evaluation procedures.

The Portuguese experience is presented in detail, referring to the positive relations that presently exist between the governments and the institutions that represents the Portuguese universities.

KEY WORDS: Structures of power, institutional evaluation, education quality, Portuguese universities.

(Traducción: José María Durán Gómez)

NOTAS

- [1] HOAK (Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit).
- [2] Frans van Vught & Don Westerheidjen, CHPES, Institutional Evaluation and Management of Quality, CRE, Ginebra, junio de 1995.
- [3] Palabras pronunciadas por el Ministro de Educación, D. Eduardo Marçal Grilo, con ocasión de la entrega por parte de la Fundación de las Universidades Portuguesas de los primeros informes finales de evaluación externa, abril de 1997.
- [4] *Diário da República*, n.1 103, II Série. 5 de mayo de 1987.
- [5] R.D. Pinto da luz (Secretario de Educación Superior), «Avaliação Institucional nas Universidades Brasileiras. O sonho que se transforma realidade» (Evalu-

rev. esp. ped. LV, 208, 1997