

5 LA EVALUACIÓN UNIVERSITARIA: NUEVOS DESAFÍOS

Arturo Villavicencio
Universidad Andina Simón Bolívar

Resumen

Ante la próxima evaluación de las instituciones de educación superior anunciada por el CEACES, el presente ensayo trae nuevamente al debate el tema de la evaluación universitaria, su alcance, significado y contenido.

A partir de un breve análisis de la evaluación realizada en el marco del Mandato Constituyente 14, se sostiene que la evaluación, como una garantía pública que las universidades operan con licitud, al amparo de la ley, se ha desviado a un ejercicio de fiscalización y control de las instituciones de educación superior. Una evaluación centrada en la clasificación de las universidades en categorías de prestigio académico, ha dado lugar a una cultura de gestión universitaria bajo la cual la preocupación fundamental de la gestión académica consiste en ascender o por lo menos mantenerse en los ranking de calidad definidos por la agencia evaluadora. Esto está conduciendo a una pérdida de autonomía debido a la presión creciente por tomar decisiones académicas y administrativas en función de factores y criterios

externos a la vida universitaria. Se hace hincapié en el hecho que la evaluación y su corolario, la categorización, están propiciando un sistema universitario fragmentado y elitista, con peligrosas repercusiones sociales. Se cuestiona el discurso oficial de pretender legitimar la evaluación bajo una supuesta neutralidad y objetividad de la metodología utilizada. El artículo concluye recordando que el objetivo de calidad de la educación superior debe construir una real alianza entre la misión institucional en sus dimensiones científico-formativas sin desviarse jamás de su objetivo central: la construcción de la ciudadanía pública de sociedades democráticas, sostenibles y justas.

Palabras claves: evaluación, autonomía, educación elitista, multicriterios, pertinencia.

UNIVERSITY ASSESSMENT: NEW CHALLENGES

ABSTRACT

In view of the upcoming evaluation of higher education institutions announced by CEACES, this essay brings back to the debate the topic of \cup university assessment, its scope, meaning and content. Based on a brief analysis of the assessment carried out under Constitutional Mandate 14, the evaluation is discussed in terms of a public guarantee that universities operate within the mandated laws, which have been diverted to a practice of inspection and control of higher educational institutions. An evaluation focused on the classification of universities into categories of academic prestige, has given rise to a culture of university management under which the fundamental concern of academic management consists in ascending or at least maintaining itself in the quality rankings defined by the accreditation agency. This is leading to a loss of autonomy due to the growing pressure to make academic and administrative decisions based on factors and criteria external to university life. Emphasis is placed on the fact that assessment and its aftermath which is its categorization, are fostering a fragmented and elitist university system with dangerous social repercussions. The official discourse that attempts to legitimize the assessment under supposed neutrality and objectivity of the methodology used, is questioned. This paper concludes by recalling that the objective of quality in higher education must construct a real alliance between the institutional mission in its scientific and educational dimensions, without ever deviating from its central objective: the construction of public citizenship in democratic, sustainable and fair societies.

Key words: assessment, autonomy, elite education, multi-criteria, relevance

La evaluación universitaria: nuevos desafíos

Con la promulgación de la Ley de Educación Superior en el año 2010 se institucionalizó en el sistema de educación superior la cultura de la evaluación universitaria. La evaluación con fines de acreditación, en principio entendida como una certificación para la sociedad de que las instituciones de educación superior operan con licitud y legalidad, al amparo de una garantía pública, degeneró en un ejercicio de fiscalización y vigilancia permanentes, de imposición de normas y reglas emanadas de la burocracia gubernamental, que socava la autonomía universitaria y que implica una modalidad de ejercicio del control y del poder. Este peligro fue advertido oportunamente:

Con la suspensión de 14 universidades no solamente se termina el largo proceso que significó el cumplimiento del Mandato Constituyente 14, sino que se cierra una etapa crucial de la reforma universitaria iniciada con la promulgación de la Constitución del 2008. Esta etapa, a la que podríamos calificarla como una etapa de 'depuración', abre las puertas para el inicio de un ejercicio más complejo que debe conducir a un proceso permanente de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Ya no se trata de una actividad de fiscalización y control sino de un mecanismo para asegurar que las IES operen con licitud y legalidad al amparo de una garantía pública. Una eva-

luación limitada a un control de corte disciplinario nos estaría conduciendo a una cultura de obediencia, a una suerte de 'política académica' que está muy lejos de la idea de aseguramiento de la 'calidad' (Villavicencio, 2013).

Luego de la experiencia única de evaluación bajo el Mandato 14, la política de evaluación universitaria impuesta por la nueva agencia evaluadora ha distorsionado el significado y sentido de la evaluación universitaria. En lugar de emprender e impulsar un proceso de largo alcance de innovación y mejora de los sistemas educativos, la universidad ecuatoriana ha entrado en la cultura de la evaluación, entendida como un mecanismo inquisidor, de vigilancia y control, que la somete a los dictámenes de estructuras burocráticas de poder. Se ha allanado el camino para que las universidades, de instituciones relativamente autónomas, pasen a ser simples dependencias de los órganos de regulación del sistema de educación superior, controladas por el Gobierno y por tanto sujetas a su supervisión y vigilancia. En este contexto, la evaluación viene a ser un símbolo de la burocratización y subordinación que desdibuja la universidad como factor decisivo en la vida nacional. De hecho, se crean las bases de un nuevo esquema corporativo entre el Estado y las instituciones de educación superior, estas últimas como productoras de servicios y conocimiento; y el primero, como regulador de la competitividad y del mercado.

El Mandato Constituyente 14

La evaluación del sistema universitario realizada en cumplimiento del Mandato Constituyente 14¹ debe ser entendida como un ejercicio único, que respondió a un momento histórico en la vida de la universidad ecuatoriana, en circunstancias donde la indolencia del Estado y la desidia de sus autoridades, acumuladas durante muchos años, la habían conducido a una situación de deterioro lamentable y pérdida de credibilidad (con notables excepciones, por supuesto). La universidad ecuatoriana había caído en una situación de anomia institucional, con una Ley de Educación Superior interpretada y aplicada de manera absolutamente discrecional, de acuerdo a intereses y conveniencias. Por cerca de una década la universidad sobrevivió sin reglamentos que normaran su vida académica e institucional y funcionó bajo la regulación de instituciones que manejaban el sistema universitario sobre la base de criterios y mecanismos clientelares. La situación lamentable del sistema, si es que realmente se trataba de un sistema o más bien de un conjunto de instituciones, exigía respuestas contundentes. En este contexto fue necesario un Mandato Constituyente expedido con el fin de “depurar” el sistema, como un primer paso para un proceso de mejoramiento de la educación superior.

La depuración del sistema universitario exigió un proceso de identificación y verificación de un grupo de universidades que definitivamente venían funcionando como empresas netamente comerciales, alejadas de los principios elementales que deben normar el quehacer universitario. La precariedad de la docencia, el facilismo y hasta la comercialización de los títulos universitarios, la falta de las condiciones e infraestructura mínimas para la enseñanza, entre otras, habían desembocado en una suerte de estafa académica que estaba corroyendo la universidad, engañando al estudiantado y lesionando a la sociedad entera. Resultaba imprescindible un ejercicio de evaluación de las universidades, que permitiera identificar este grupo de instituciones cuya suspensión reclamaba la sociedad. Esta tarea necesariamente implicó una

1 El Mandato Constituyente No. 14, expedido por la Asamblea Nacional Constituyente, dispuso al Consejo de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (exCONEA) elaborar “un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento”

categorización de las instituciones de educación superior, ejercicio que fue llevado con transparencia, rigor académico y bajo la aplicación de herramientas de soporte para manejar la ambigüedad e indeterminación inherentes a todo ejercicio de evaluación².

Este ejercicio significó el comienzo de la reconstrucción de una fisonomía universitaria que se había perdido; es decir, aquella visión de la Universidad como un proyecto cultural, de acumulación y de organización del conocimiento, como centros generadores de ideas y debate que estimulen el activismo y la participación social de la comunidad universitaria. La evaluación realizada dejó planteado el reto de la construcción de espacios de diálogo entre la política y el conocimiento, entre la Universidad y la sociedad y puso de manifiesto la necesidad de integrar las diferentes disciplinas para la generación de fertilizaciones cruzadas que permitieran una mejor comprensión de los problemas de un desarrollo sostenible y aportaran respuestas a la problemática del país.

Como un primer paso en el proceso de la reforma universitaria, otro aporte sustancial de la evaluación llevada a cabo en cumplimiento del Mandato Constituyente, fue el de haber repositado la evaluación universitaria como un mecanismo de garantía pública del funcionamiento de las instituciones de educación superior dentro de un marco legal de autorización, reconocimiento, validez y certificación de sus actividades. Luego de una corta experiencia de una evaluación formal y complaciente, limitada al recuento de indicadores ambiguos y dudosos, que en

- 2 El Informe del CONEA, en cumplimiento del Mandato Constituyente, 14 fue presentado a la Asamblea Nacional en tres volúmenes. El primero (217 páginas) contiene un conjunto preciso de recomendaciones para la depuración del sistema universitario, sustentado en un diagnóstico y análisis detallados de la situación de la universidad ecuatoriana. Se incluyeron dos anexos con la información completa (para cada institución) que sirvió de base para la elaboración del informe. El segundo volumen (89 páginas) contiene toda la información sobre el desempeño de las instituciones de educación superior respecto de los criterios, subcriterios e indicadores utilizados en la evaluación. El tercer volumen (92 páginas) presenta los fundamentos teóricos de las herramientas utilizadas y las hipótesis y criterios asumidos para el procesamiento de la información y, sobre todo, para la definición de las ponderaciones y la construcción de las escalas de valoración del desempeño de las instituciones respecto de los parámetros de la evaluación. El informe completo fue publicado en el portal de Internet de la institución para su amplio conocimiento y consulta.

definitiva no indicaban nada, la evaluación bajo el Mandato Constituyente generó confianza y expectativas sobre la recuperación del sistema universitario y sirvió para legitimar social y académicamente la presencia de una institución con la misión de impulsar el mejoramiento permanente de la educación superior. Quedó demostrado que era posible empezar la construcción institucional con la capacidad de resolver las inherentes tensiones entre Universidad, mercado y Gobierno como mecanismo de asegurar un proceso continuo de avance en el mejoramiento de la educación universitaria.

¿Evaluación de instituciones o de organizaciones?

Desde el año 2008 en el que se inicia la reforma universitaria con la expedición del Mandato Constituyente 14, la universidad ecuatoriana ha sido sometida a dos evaluaciones institucionales. A pesar de que estas dos evaluaciones no son, de ninguna manera, confrontables, la comparación de la posición de las universidades en la categorización resultante de estas evaluaciones fue tomada como una medida del éxito o el fracaso de la gestión de las autoridades universitarias en el periodo transcurrido. Esta preocupación se hace presente nuevamente con el inicio próximo del tercer proceso de evaluación. Con muy contadas salvedades, escasa o nula atención se ha prestado al significado y contenido de la evaluación, ni a sus repercusiones sobre el quehacer académico de las instituciones de educación superior. Las universidades se han sometido de manera obediente y sumisa a los trámites formales y engorrosos de 'recopilación y presentación de evidencias', han aceptado, sin cuestionamiento alguno, los criterios e indicadores que sirven de métrica del ejercicio de evaluación; todo esto bajo el objetivo de subir de categoría o por lo menos mantenerse en la que se encuentran. La pertinencia de los criterios de evaluación, el sentido mismo de la evaluación (¿qué se evalúa?), la incidencia de la evaluación en el desarrollo institucional, o la congruencia en el uso de metodologías y herramientas de evaluación (¿cómo se evalúa?), son temas que hasta hoy han sido ignorados por la academia. La universidad, quizá llevada por un peligroso "pragmatismo institucional", ha aceptado dócilmente el pronunciamiento de una autoridad, que no acaba de entender su misión y que, bajo las pautas de la política gubernamental, en nombre de la "eficacia decisional sacrifica la legitimidad consensual y deliberativa".

Conviene en este punto señalar las diferencias de enfoque de las evaluaciones realizadas por el exCONEA y el CEAACES. En el primer caso, las instituciones de educación superior fueron reconocidas como comunidades académicas, con obligaciones y derechos y con legitimidad en su medio; es decir, como instituciones que, en principio, cumplen un papel de mediadoras entre el individuo y la sociedad. Probablemente este enfoque fue la causa de un desempeño relativamente superior de la universidad pública frente a la universidad privada. En el segundo caso, la visión es diferente; las universidades, esta vez, fueron pensadas más como organizaciones que instituciones. El lenguaje de eficiencia, productividad, calidad está presente en la definición de los criterios e indicadores y, cuando las universidades son evaluadas bajo estos criterios,

“aparece un componente subterráneo que muestra sus parecidos organizacionales con la empresa, aquella que rige sus principios de poder y beneficio como elementos determinantes para decidir el tipo de producción que desea o le conviene realizar” (Comas Rodríguez, 2007).

Algunas puntualizaciones resultan pertinentes sobre este tema.

a) En el caso de la primera evaluación, por ejemplo, los docentes y los estudiantes son considerados como comunidades de personas sujetas a derechos y obligaciones, que garantizan su participación de la comunidad en las instancias académicas y administrativas de la vida universitaria. De ahí que criterios e indicadores como cogobierno, políticas laborales de la institución y, en general, deberes y derechos de docentes y estudiantes sean los elementos estructurantes del concepto de evaluación. En el segundo caso, los docentes son vistos más como profesionales asociados a una organización y los estudiantes como usuarios de un servicio.

b) La diferencia anterior se hace más visible en la forma como los estudiantes son considerados bajo los dos modelos. En el modelo del Mandato 14 los estudiantes constituyen el eje central del concepto de evaluación. La investigación misma y el entorno de aprendizaje (bibliote-

cas, laboratorios, TIC) son evaluados como el soporte académico de los procesos de aprendizaje. En el otro caso, la idea de centralidad de los estudiantes se diluye y estos son más bien considerados como clientes de un proceso cuya eficiencia es lo que, en definitiva, interesa medir. De ahí que la evaluación se enfoque en criterios e indicadores de “eficiencia académica”, “eficiencia terminal”, “tasas de retención”, por ejemplo.

c) La investigación académica bajo el modelo del Mandato 14 es concebida como una actividad inherente a la enseñanza y, por lo tanto, directamente ligada al aprendizaje, en el sentido de una constante actualización y profundización de la docencia y cuyas líneas se articulan con el currículo de las distintas disciplinas académicas. Sobre la base de trece indicadores enfocados a las facilidades que ofrece una institución para el desarrollo de la actividad de investigación, la praxis investigativa y su pertinencia, la evaluación estuvo enfocada más a establecer un primer diagnóstico de una situación que se la sabía precaria e incipiente, antes que a un ejercicio de peritaje y verificación. Este diagnóstico sentaba las bases para la definición de un programa de mejoramiento de la enseñanza y para la definición de nuevos parámetros para evaluaciones posteriores. El modelo del CEAACES enfoca la investigación como una actividad académica disociada de la enseñanza, convirtiéndola en un factor de elitismo académico y sinónimo de aquella visión de la universidad productivista, funcional a la economía del país, que corresponde a la perspectiva gubernamental de la reforma universitaria.

d) Derivado de esta visión se impone en la evaluación del CEAACES el modelo de la universidad productivista, medida por el número de publicaciones de sus docentes, que son recompensadas en el modelo según la revista donde han sido publicadas. En el Informe de la evaluación, este es precisamente uno de los avances logrados en materia de evaluación: “en cuanto a la producción científica, este modelo considera el impacto de las revistas indexadas donde fueron publicados los artículos, mientras que en el modelo de 2008 solamente se consideró el número de publicaciones” (CEAACES, 2013). Lo que olvida de mencionar el Informe es el hecho de que bajo este criterio la universidad ecuatoriana es sometida a los dictámenes de la bibliome-

tría mundial, un mecanismo de apropiación y control de la producción científica mundial manejado por empresas editoriales transnacionales que han establecido, con fines comerciales, una estructura cartelizada de poder sobre la información y comunicación científica (Villavicencio, 2017).

Estas observaciones son válidas y pertinentes porque el sistema universitario requiere y exige nuevas orientaciones y definiciones para avanzar hacia procesos legítimos de evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior. Así como no existen criterios que fijen estándares universales sobre la calidad de la educación superior, tampoco existen modelos neutros que puedan ser aplicados indistintamente en nombre de una supuesta objetividad teórica. Conceptos y herramientas que pueden tener validez y aplicación en determinadas circunstancias, para el logro de objetivos concretos, pueden revelarse inadecuados y hasta contraproducentes en otras.

¿Hacia un sistema elitista?

Uno de los efectos, quizá el más nocivo de una evaluación enfocada a clasificar y categorizar el sistema universitario es la aparición de castas en la educación pública, fenómeno que lleva a la segmentación del sistema con lo que se contribuye a crear una mayor separación entre grupos, clases y procesos sociales. La categorización de las universidades no conduce sino a la instauración de una jerarquía elitista en la Universidad. El tope de la pirámide corresponde a las universidades de docencia e investigación, que tienen como modelo a las universidades *emblemáticas*; luego siguen las universidades de docencia que actuarían como agencias autorizadas para la entrega de los ya devaluados títulos de tercer nivel y, en la escala inferior, las universidades de educación continua como universidades de tercera categoría (Villavicencio, 2013). De esta manera, la evaluación universitaria se convierte en lo que Bourdieu (1994) califica como un mecanismo del control de la asignación de estatus y privilegio en las sociedades contemporáneas. En efecto, la diferenciación universitaria a la que apunta la evaluación alienta la creación de un mayor número de compartimentos estancos sociales y potencialmente generadores de conflictos más agudos entre clases, sin hablar de la educación privada que también apunta ya a la creación de escuelas o nichos para consumidores distintos, por un lado para

la clase más alta, y, por otro, para la clase media rechazada de la educación pública.

Se confirma así la tesis (Bourdieu, 1994) según la cual el sistema educativo se convierte en la principal institución de distribución de un capital cultural, una de cuyas funciones consistiría en otorgar credenciales educativas, implementar mecanismos de selección y clasificaciones cognitivas, usadas por individuos y grupos para alcanzar y perpetuar posiciones de privilegio. Las *universidades emblemáticas* parecerían llamadas a cumplir esta tarea: dispensar una credencial educativa, una especie de capital (capital académico) que puede ser adquirido con tiempo, dedicación y dinero para luego ser intercambiado por una posición que asegure estatus, privilegio y poder. Es así como la crisis de legitimidad (Villavicencio, 2017) de la Universidad, que pone en tela de juicio el espectro social de los destinatarios de los conocimientos producidos y, por lo tanto, el carácter democrático de su transmisión, es resuelta por lo que Sousa Santos (2007) llama una función latente de legitimación: la misión de la Universidad de proveer un bien público desvía la atención de su efectiva contribución a asegurar la función de reproducción del sistema social existente. Ya hace algunas décadas Simón Espinosa (1996) advertía sobre el peligro de “instrumentalizar la universidad como punta de lanza para la formación de elites académicas y tecnológicas en apariencia apolíticas y, en realidad, domesticadas, castradas y de talante herodiano o de agentes nacionales de la dependencia externa y de la continuación de un sistema socialmente injusto”.

Pero la cultura *elitización*, que peligrosamente se instala en el quehacer universitario, se traduce también en un mecanismo de estratificación en el interior del cuerpo docente de las universidades. Se instituye una distinción académica de rango que no es sino una prolongación natural de la estratificación universitaria. La universidad donde un docente ha cursado sus estudios y, por supuesto la distinción académica alcanzada, pasa a desempeñar un papel decisivo en su carrera académica. Si dicha universidad consta en los *ranking* mundiales de universidades, este elemento, directa o indirectamente, provee las señales que fijan los estándares y status de la docencia y que van desde el reconocimiento de títulos obtenidos en el extranjero, el otorgamiento de becas de investigación, la concesión de años sabáticos, la contratación de docentes nacionales y extranjeros, los salarios de las autoridades universitarias, los requisitos para la docencia.

De esta manera, al entrar en la lógica de clasificar, ordenar y jerarquizar, la Universidad adopta una cultura que está ya conduciendo a desdibujar su visión y objetivos; exacerbando las contradicciones de algunas de sus funciones y creando tensiones peligrosas tanto en el interior de las mismas universidades como en sus relaciones con el Estado y la sociedad. Los nuevos modelos de Universidad, trasplantados sin ningún criterio de pertinencia, están creando barreras estratificadas para un acceso democrático a la educación superior. De manera premeditada, o tal vez inconsciente, las universidades emblemáticas se convierten así en un factor importante de contribución a la consolidación de las desigualdades sociales y de legitimación de un orden social injusto.

Una evaluación 'neutra'

Los problemas de todo ejercicio de evaluación se sitúan en dos niveles. En un nivel conceptual la relación de causalidad entre criterios es de carácter sintáctico: varios conceptos operan en un orden que configura la estructura de evaluación; pero, al mismo tiempo, en otro nivel, la relación entre conceptos e indicadores es también semántica: los indicadores apuntan a conceptos difusos que tratan de representarlos en una forma práctica y operacional. Esta dualidad da lugar a diferentes categorías de ambigüedad (Abbott, 2001): ambigüedad semántica (un indicador significa más de un concepto); ambigüedad sintáctica (un indicador significa un concepto con diferente explicación de causalidad); ambigüedad contextual (significado contextual de los indicadores); y ambigüedad interactiva (el significado de un indicador depende de la intensidad de interacción con otros indicadores). En este contexto de incertidumbre el ejercicio de evaluación puede ser planteado como un problema de carácter multicriterial, cuyos conceptos y metodologías permiten manejar la complejidad inherente a este tipo de problemas.

Una diversidad de conceptos y herramientas de análisis es propuesta para el manejo de la complejidad inherente a un problema de evaluación. Ningún método es superior; unos tienen ventajas sobre otros en el tratamiento de temas específicos, y todos presentan limitaciones. El problema se presenta cuando un enfoque particular es adoptado como único. Únicamente una pluralidad de enfoques permite un tratamiento consistente de

tres problemas básicos, inherentes a la ambigüedad de toda evaluación:

Compensación. ¿Un desempeño excelente de una universidad con respecto de un indicador o criterio compensa su desempeño deficiente frente a otros? ¿Qué se puede decir de esta universidad respecto de otra que presenta un desempeño aceptable en ambos casos?

Compromisos (*tradeoffs*). La definición de ponderaciones asignadas a los criterios e indicadores es, en definitiva, un ejercicio de dilucidación de preferencias que, en última instancia, responden a percepciones subjetivas del evaluador. Sin embargo, los métodos multicriteriales, bajo el principio de *racionalidad limitada*, proporcionan un conjunto de conceptos y herramientas que permiten confrontar y transparentar la lógica subyacente a las preferencias.

Indeterminación conceptual. Además de la ambigüedad conceptual señalada anteriormente, se suma a esta aquella relacionada con las escalas de valoración sobre la satisfacción de desempeño de una institución frente a los indicadores. ¿Cuál es el significado preciso de “cumplimiento total, parcial o deficiente” de una universidad respecto de un indicador X cuyo significado está rodeado de imprecisión y ambigüedad?

Un análisis y discusión de estos temas está cuestionablemente ausente en las metodologías y procesos de la agencia evaluadora. La evaluación está limitada a un ejercicio de “ponderar y sumar”, sin un análisis de los supuestos que sustentan los arbitrajes sobre la compensación entre las variables del modelo, sobre los niveles de compromisos adoptados en la definición de pesos y ponderaciones y sobre las premisas que permiten acotar la ambigüedad de los atributos. De esta manera, la evaluación llevada a cabo pretende ser legitimada bajo una supuesta neutralidad y objetividad de la ‘metodología’ de evaluación en la que la presunta científicidad se expresa mediante el uso de fórmulas inescrutables, índices de precisión nanométrica, rangos de confiabilidad arbitrarios y, por supuesto, de indicadores que tienen poco que ver con la pertinencia social de la educación superior. En este contexto, la universidad soporta una engorrosa tarea de recolección de datos y verificación de indicadores bajo la práctica de un empirismo que pretende convencerla de que los datos constituyen una “descripción científica y objetiva de la realidad” y que las inferencias que se desprenden de ellos son legítimas

para sustentar las políticas universitarias, cuya validez no admiten cuestionamiento. En estas circunstancias,

“el debate epistemológico acerca de la calidad científica de la evaluación adquiere actualidad porque el pensamiento dominante requiere que el empirismo recupere el prestigio perdido en la historia de la ciencia y para ello echa mano de aportes metodológicos reconocidos en los círculos académicos. El enfoque empirista de la evaluación de la educación se sustenta en las metodologías neopositivistas. Los centros de pensamiento pretenden conferirle el estatus de alta ciencia a la evaluación técnica por medio de sutiles mecanismos de legitimación” (Dias Sobrinho, 2004).

Sin embargo, las pretensiones de validez del discurso científico de la evaluación han sido objeto de críticas radicales, que lo dejan sin sustento alguno. Al demostrar Aboites (2012) que la evaluación carece de neutralidad y, por lo tanto, las razones de su difundida práctica no responden a preocupaciones pedagógicas ni de mejoramiento de la enseñanza, el debate debería plantearse entonces en su debido lugar: la política. Esta es la razón por la cual el tema de la evaluación universitaria debe formar parte de la agenda sobre el debate de la reforma del sistema de educación superior; debate hasta hoy negado a la comunidad universitaria. Hasta hoy, la evaluación de las universidades ha sido presentada como un ejercicio de carácter técnico que requiere de la aplicación de una herramienta correcta. Así,

la evaluación permanece porque en apariencia ha resuelto el problema de la tecnología, ha logrado convencer que la búsqueda de la calidad no es una charlatanería, sino una ciencia y una tecnología sofisticadas que se expresan en instrumentos complicados, índices de confiabilidad, validaciones, fórmulas inescrutables, gráficas, correlaciones y conclusiones, cuyo fundamento central –en un movimiento circular– son los mismos datos que produce. Se ostenta como científica, infalible y como epítome de la modernidad y el progreso. Es la tecnología de la diferencia nanométrica (Aboites, 2012).

La reforma educativa en marcha requiere superar el proceso evaluatorio como un ejercicio “técnico y neutro” de control y fisca-

lización, y dar paso a un sistema de evaluación en el que el mejoramiento de la educación universitaria parta de definiciones flexibles y amplias de pertinencia, que den cuenta de la diversidad de las instituciones, de los estudiantes y de las demandas sociales. Esto implica el análisis de nuevos modelos institucionales que permitan avanzar y especificar las definiciones de calidad como sinónimo de pertinencia; la necesidad de vincular el proceso con otros instrumentos de política, pero no de manera lineal o directa, sino de manera complementaria con mecanismos de apoyo, regulatorios, de financiamiento u otros; pero siempre tomando en consideración las implicaciones de dicha vinculación (Pires & Lemaitre, 2008). Si no se cambia de perspectiva, la evaluación, cualquiera que sea su objetivo, corre el riesgo de perder su legitimidad. En el mejor de los casos, la granulación de organizaciones complejas como las universidades, es decir su reducción a un número de partes y atributos desconectados y luego reconstituidos para representar un todo, dará un conocimiento fragmentado y sesgado acerca de procesos y prácticas educativas.

Evaluación, autonomía y poder

La meta específica de las instituciones de educación superior de mejorar su posición en la evaluación tiene dos impactos inmediatos (Scott, 2013). El primero, no siempre reconocido, consiste en la pérdida, en un nivel significativo, de la autonomía, ya que este objetivo es posicional y no absoluto (el éxito de una universidad depende del éxito o fracaso de otras universidades). Más importante aún, esos objetivos son impuestos externamente antes que generados internamente. El segundo impacto consiste en la gestión de la universidad, que tiende a adquirir un nuevo carácter. En lugar de enfocarse en desarrollar una visión académica de largo plazo, esta cambia su preocupación a temas de administración de corto plazo, probablemente con las mismas consecuencias para la libertad académica. Se crean así fuertes incentivos para un comportamiento disfuncional de las universidades.

En general, la ubicación de las universidades en las clasificaciones genera una desmesurada presión y competencia por recursos y estudiantes. Las universidades deben enfrentar una creciente presión por el prestigio que proporciona su posición en las clasificaciones. En un esfuerzo por destacarse, las autoridades universitarias, con notables excepciones, hacen uso de

las categorizaciones como 'evidencia' de la calidad superior de su institución y del éxito de su gestión administrativa y académica. Como el sistema universitario ha entrado en una cultura de evaluación permanente, la preocupación fundamental consiste, entonces, ya sea en mantenerse en la categoría, en recuperar la categoría perdida o en ascender en la escala. De ahí la necesidad de mostrarse sumisos a la institución evaluadora, dotarse de rasgos que muestren a sus instituciones como participantes entusiastas de un grandioso proyecto reformista, como instituciones que siguen disciplinadamente los 'planes de mejoras' dictados y regulados por las burocracias gubernamentales. Poco importa si para ello es necesario distorsionar los presupuestos, alterar las prioridades administrativas, renunciar a sus modelos académicos y pedagógicos, establecer alianzas con empresas y, sobre todo, con 'universidades de clase mundial'.

La pérdida gradual de las instituciones de educación superior de su capacidad para tomar decisiones mediante mecanismos establecidos y operados internamente, principalmente por sus cuerpos académicos y sin interferencia de intereses externos, ha sido motivo de análisis y preocupación (Aboites, 2012; Dias Sobrinho, 2004; Morley, 2004; Scott, 2013). En el contexto nacional, esta pérdida de capacidad se traduce en un proceso creciente de pérdida de autonomía del sistema universitario. Una evaluación organizada y administrada desde el Gobierno se instituye como el pivote referencia esencial para las acciones o reformas necesarias que debe emprender una institución para perfeccionar la docencia, aumentar su 'eficiencia académica', mejorar su organización e infraestructura. Los "planes de mejoras", dictados y estrechamente fiscalizados por la institución evaluadora, se convierten en el molde de la vida universitaria:

Bajo este tipo de regulaciones, la Universidad asiste impasible a un proceso en el que pasa de ser una institución relativamente autónoma a una mera dependencia de la burocracia gubernamental, sujeta a la supervisión de la agencia evaluadora; proceso que, como se señaló anteriormente, viene a ser un símbolo de la enorme burocratización y subordinación que la desvanece como factor decisivo en la vida nacional. De hecho, la inserción del discurso de calidad y su expresión a través de la evaluación es un ejemplo de las cambiantes relaciones entre la Universidad y el Estado; este último cambia su papel de promotor de la actividad intelectual a controlador de ella.

En este nuevo contexto, los mecanismos de evaluación traducen una moral y racionalidad particular en nuevas formas de gobernanza y comportamiento de las universidades. Como tal, la evaluación es una política tecnológica que funciona como un régimen y relevo de poder. Las políticas tecnológicas, con sus normas y supuestos de sentido común disfrazan el funcionamiento del poder. Como la vigilancia y la evaluación crean una relación de poder entre el evaluador y el evaluado, entre el vigilante y el vigilado (los primeros ordenan, los segundos obedecen), los académicos y estudiantes son excluidos del debate y, al negarse espacios de interlocución, ellos quedan reducidos simplemente a la categoría de "clientes" o "personal" que desarrolla sus actividades en un contexto bien organizado y vigilado, pero ajeno. Los objetivos, criterios e indicadores del plan, la importancia (ponderaciones) asignadas a los indicadores de cumplimiento, la interpretación de los resultados y de las acciones derivadas de estos son impuestos por el ente evaluador. Una parte importante de las relaciones de poder es la manera como las normas son creadas y mantenidas. Las normas constituyen una red invisible de poder porque estas son gradualmente internalizadas y, por lo tanto, más difíciles de ser reconocidas y cuestionadas. Ellas ofrecen una ruta más insidiosa para el control que la coerción explícita.

Conclusión

A pesar del tiempo relativamente corto transcurrido desde la vigencia de las normas legales, empezando por la Ley Orgánica de Educación Superior, la experiencia ha mostrado la necesidad urgente de rectificar e introducir una serie de reformas. La premura por realizar transformaciones inmediatas e irreversibles, a la que se sumó una mentalidad de desconfianza absoluta hacia la universidad ecuatoriana, condujo a establecer un conjunto de reglamentos e instructivos que empezaron a asfixiar la vida universitaria bajo un escrutinio permanente a la que ha sido sometida y cuyos efectos perniciosos fueron evidentes desde el inicio y se prolongan hasta ahora. La preocupación por el manejo y control de la educación superior ha llevado a dictar un conjunto de políticas que excluye del proceso a los principales actores, las universidades, concretamente la docencia, sin plantearse en ningún momento la pregunta acerca de las repercusiones de estas políticas sobre la vida académica, ni sobre los significados

que podrían tener para la enseñanza, la formación y la investigación. Esta observación es pertinente sencillamente porque la fiebre de la evaluación no se limita al segmento de la educación superior, sino que está penetrando peligrosamente en todo el sistema educativo del país. La evaluación de maestros y de alumnos de planteles educativos es parte de un proyecto globalizante de estandarización, medición y control de la educación. Aunque estos asuntos caen fuera del presente ensayo, resulta oportuno mencionar la experiencia de otros países con una relativamente larga experiencia en el campo de la evaluación educativa, que ha sido incapaz de generar una dinámica de mejoramiento de la educación y, más bien, ha contribuido a degradarla. La experiencia mexicana es reveladora:

Desde los años 1990 en México y otros países latinoamericanos se implantó un aparato de evaluación sustentado en la promesa de la calidad. Decenas de millones de niños y jóvenes mexicanos fueron medidos con pruebas estandarizadas, cientos de miles de maestros y académicos sujetos a evaluación para merecer un pago adicional y decenas de miles de escuelas, programas y universidades colocadas bajo escrutinio permanente. La evaluación 'moderna' tuvo éxito en crear un enorme aparato de vigilancia dedicado a medir a la nación una y otra vez, pero fue incapaz de generar una dinámica de mejoramiento de la educación y más bien contribuyó a degradarla (Aboites, 2012).

Se ha insistido a lo largo de otros trabajos (Villavicencio, 2017) que no cabe ni es deseable la institucionalización de este ejercicio como una práctica constante de vigilancia, control y, en definitiva, de sumisión de las universidades a los dictámenes de estructuras burocráticas de poder. Esto no significa, de ninguna manera la eliminación de la evaluación de las universidades. Por el contrario, los procesos de evaluación deben avanzar y consolidarse y, precisamente, uno de los aportes del informe del Mandato 14, como se recalcó anteriormente, fue haber reposicionado la evaluación universitaria como un mecanismo de garantía pública del funcionamiento de las instituciones de educación superior dentro de un marco legal de autorización, reconocimiento, validez y certificación de sus actividades. Por lo tanto, hay que entender el tipo de evaluación al que nos estamos refiriendo. No se trata de establecer una cultura de fiscalización y obediencia, reducida a la concepción y aplicación de un conjunto de herramientas y

procedimientos 'técnicos' que pretenden suplir la falta de ideas y conceptos bajo una pantalla de objetividad aritmética. Resulta imprescindible no confundir calidad (en el sentido de pertinencia) con los medios para asegurarla. El problema consiste en que las evaluaciones realizadas están enfocadas únicamente a los medios y no a los fines para lograr un mejoramiento continuo de la calidad de las instituciones universitarias. Hay que tener siempre presente que estos medios no representan en sí mismos la calidad. Por encima de todo, el objetivo de calidad de la educación superior debe construir una real alianza entre la misión institucional en sus dimensiones científico-formativas sin desviarse jamás de su objetivo central: la construcción de la ciudadanía pública de sociedades democráticas, sostenibles y justas. Para ello, el país requiere de una política de educación superior "que facilite la evaluación y la comprensión de nuestros valores, particularidades, características (positivas y negativas) en lugar de someter las instituciones a comparaciones bajo estándares establecidos para realidades diferentes de las nuestras y que nos categorizan y ubican en una clara desventaja, desconociendo los méritos y logros alcanzados en la educación superior, ciencia y tecnología" (IESALC, 2011).

Referencias

Abbott, A. (2001). *Time Matters: On Theory and Method*. Chicago: The University of Chicago Press.

Aboites, H. (2012). *La medida de una nación: los primeros años de la evaluación en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Bourdieu, P. (1994). *Raisons pratiques: Sur la théorie de l'action*. París: Éditions du Seuil.

CEAACES. (2013). *Informe General sobre la Evaluación, Acreditación y Categorización de las Universidades y Escuelas Politécnicas*. Quito: Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

Comas Rodríguez, O. (2007). *La calidad en educación superior o la otra cara del conflicto entre organización e institución universitarias*. *Reencuentro: Análisis de Problemas Universitarios*, 45-51.

de Sousa Santos, B. (2007). *La universidad en el siglo XXI*. La Paz: CIDES - Universidad Mayor San Andrés.

Dias Sobrinho, J. (2004). *Autonomía y evaluación*. *Reencuentro: Análisis de problemas universitarios (Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Xochimilco)*, 40, 21-30.

Dias Sobrinho, José (2004). "Autonomía y Evaluación". *Reencuentro: Análisis de Problemas Universitarios*, No. 40. Universidad Autónoma Metropolitana, México: 21-30.

Díaz Barriga, A. (2005). *Riesgos de los Sistemas de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior*. Seminario Regional: Las nuevas tendencias de la evaluación y acreditación en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: CONEAU_IESALC.

Espinosa, S. (1996). *Hernán Malo y su pensamiento universitario*. En E. Ayala Mora, editor, *Hernán malo: Pensamiento universitario*. Quito: Universidad del Azuay - Corporación Editora Nacional.

IESALC. (2011). *The Position of Latin America and the Caribbean in Higher Education*. Meeting of University Networks and Councils of Rectors; Buenos Aires, 5-6 May 2011. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.

Morley, L. (2004). *Quality and Power in Higher Education*. Philadelphia: Open University Press and McGraw Hill Education.

Pires, S., & Lemaitre, M. (2008). Sistemas de acreditación y evaluación de la educación superior en América Latina y el Caribe. En A. Gazzola, & A. Didriksson, Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe (págs. 297-318). Caracas: UNESCO/IESALC.

Rauhvarges, A. (2011). Les classements mondiaux d'universites et leur impact. La Association eurpeenne de l'universite, EUA.

Scott, P. (2013). Ranking higher education institutions: a critical perspective. En P. Marope, P. Wells, & E. Hezelkorn (Edits.), Rankings and Accountability in Higher Education: uses and misuses (págs. 115-127). Paris: UNESCO.

Villavicencio, A. (2013). ¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la Revolución Ciudadana? En J. Cuvi, D. Machado, A. Oviedo, & N. Sierra (Edits.), El correísmo al desnudo (págs. 216-231). Quito: Montecristi Vive.

Villavicencio, A. (2017). Calidad, excelencia y evaluación en la universidad ecuatoriana. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar - Paraíso Editores.