

# EL ESTADO EVALUADOR COMO NUEVA FORMA DE RELACIONAMIENTO ESTADO-UNIVERSIDADES

NICOLÁS BENTANCUR\*

## Introducción

Como afirma Ribeiro Durham (1994:183), las Universidades de todo el mundo parecen estar envueltas periódicamente por ondas de transformación que traspasando las fronteras nacionales, son resultado de profundos procesos socio-culturales de características generales. A este tipo de fenómeno correspondió el movimiento de reforma de 1968, y corresponde hoy el instituto de la evaluación universitaria realizada por el Estado.

En tiempos de crisis de la modernidad, en los cuales prácticamente todas las manifestaciones institucionales y de lo social organizado aparecen fuertemente cuestionadas, no debería extrañar que también las instituciones de educación superior se vean inmersas en esa tendencia. Es así que se rediscute su misión institucional, su relacionamiento con la sociedad, las formas de producción y reproducción del conocimiento científico, y -claro está- un elemento que puede resultar sobredeterminante de todos los anteriores: **su gobierno**.

Naturalmente, la discusión sobre la forma de gobierno de instituciones tan peculiares como lo son las Universidades -que incluso han sido categorizadas como "anarquías organizadas" por estudiosos de organizaciones- no es nueva; sin ir más lejos, ha sido uno de los temas de disputa principales en el correr de este siglo.

¿Qué es lo nuevo, entonces, de la actual problemática que se centra en el llamado "Estado Evaluador"?

En nuestra opinión, la novedad está dada por el relevo en el foco del debate sobre el gobierno universitario. **La discusión principal ha pasado desde el gobierno dentro de las Universidades (representación de los órdenes, cogobierno, etc.), hacia el gobierno del sistema.** Si los sistemas de educación superior están conformados por una pluralidad de instituciones públicas y privadas y por el propio Estado nacional, pasa a constituirse como aspecto estratégicamente central el tipo de relacionamiento entre las unidades del sistema, en vínculos de coordinación, supraordinación o subordinación. Pues bien, a finales de siglo la figura del "Estado Evaluador" se presenta como una nueva modalidad de articulación de los actores capaces de generar

---

\* Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República

políticas de educación superior, que parece estar experimentando un ciclo de fortuna.

Originado en la década de los ochenta en Europa occidental como solución financiera, la evaluación estatal ha adquirido en el decurso de los años una amplificación en un doble sentido: por un lado teleológico, pasando a ocupar el rol de elemento articulador de organismos universitarios autónomos con Estados nacionales, que procuran así incidir en la determinación de las políticas universitarias; por otro, geográfico, por cuanto el proceso se ha universalizado y en lo que nos es particular, ha tenido un significativo desarrollo en varios países de nuestra América Latina (México, Chile, Brasil, etc.), en tanto en nuestro propio país puede configurarse como pieza clave para redefinir el complejo entramado de relaciones Estado-Universidad.

El "Estado evaluador" no es un constructo específico de la temática de la educación terciaria: en sus orígenes forma parte del esfuerzo gubernamental de racionalización de las políticas sociales que demandó la crisis del Estado benefactor. Como ha sostenido NEAVE (1990:8), uno de los precursores en el estudio de la problemática en el campo de las políticas universitarias, "el Estado evaluador es así una racionalización y redistribución general de funciones entre el centro y la periferia, de manera tal que el centro conserva el control estratégico global, por medio de palancas políticas menores en número pero más precisas, constituidas por la asignación de misiones, la definición de metas para el sistema y la operación de criterios relativos a la calidad del producto".

Por su parte, un conjunto de autores latinoamericanos coordinados por BRUNNER (1994:53), ha precisado que "redefinir la relación de los sistemas con el Estado en torno a los ejes de la responsabilidad pública "accountability", la evaluación e información y una mayor exposición a las demandas de la sociedad supone crear un "nuevo contrato social"

entre las instituciones y el gobierno y avanzar en el desarrollo de una nueva cultura en los sistemas de educación superior. Significa aceptar que las instituciones deben hacerse responsables y dar cuenta ante la sociedad de su función pública, informando amplia y oportunamente sobre sus logros, rendimiento y empleo de los recursos fiscales que reciben".

Naturalmente, una revolución de tal entidad en el modo de convivencia de los dos actores centrales en estudio, resulta disparadora de una amplísima y novedosa problemática, en la que aparecen involucrados los fines de la educación superior, los principios vertebrales de la misma, su financiamiento, el relacionamiento de la Universidad con la sociedad, y, ahora reformulado sobre nuevas bases, el más viejo y tradicional de los problemas de la vinculación Estado - Universidad: la autonomía de ésta. Planteado el problema de esta manera, las razones por las cuales se hace necesario indagar sobre las experiencias nacionales de evaluación de la educación superior por parte del Estado son fácilmente comprensibles.

El "Estado evaluador" no es una institución nítidamente perfilada, de cuidadoso diseño teórico y alcances y objetivos unívocos para su posterior aplicación a la realidad. Surgido como respuesta de coyuntura a una problemática más amplia de naturaleza financiera (y ligada, en última instancia, con la de los fines del Estado), es en la praxis que se ha institucionalizado, desarrollado y alcanzando su estatus de política en mayor o menor medida sistemática; será entonces a esa misma praxis que habrá que recurrir para, mediante un proceso de inducción orientado por las elaboraciones teóricas ya realizadas, indagar y contribuir a la definición del "tipo" o "concepto".

La necesidad del empleo de esta metodología se ve reforzada por otros dos factores: el ya referido carácter novedoso del instituto, que pese a su trascendencia y lugar central en las

reflexiones sobre políticas universitarias data de unos pocos años; y el carácter polivalente que al Estado evaluador le asignan las distintas reflexiones que pueden relevarse en la bibliografía: instrumento de restricción de las autonomías universitarias, mecanismo para mejorar la calidad de los productos de la educación terciaria, eslabón para canalizar el conocimiento superior hacia las necesidades del desarrollo nacional, etc. Esta diversidad de valoraciones justifica el recurso al análisis empírico comparado, y a su vez explica la hipótesis orientadora de este trabajo: no existe "el" Estado evaluador de las políticas de educación terciaria, sino **distintos modelos de nuevos relacionamientos entre Estado y Universidad a través del mecanismo de la evaluación.**

Obviamente, cuando pretende extraerse un concepto del análisis de su implementación empírica, la unicidad o multidimensionalidad del mismo depende en buena medida de una cuestión de grado; en el caso, de cuántas -y cuáles- diferencias se está dispuesto a admitir entre las distintas experiencias verificadas de evaluación universitaria "externa", sin conceptualizar que en virtud de ellas se trata de fenómenos disímiles. Una primera mirada sobre el tema permite suponer que la amplia gama de objetivos que persiguen los Estados al implementar el instituto, de los problemas que se procuran resolver, y de las distintas estrategias y lógicas subyacentes en las diversas experiencias nacionales, hacen plausible su categorización en estatus diferentes recurriendo a la herramienta metodológica de la constitución de modelos o tipos. **LLamativamente, los científicos sociales que se han abocado al tema han realizado una profusa tarea identificando y clasificando diversos géneros de evaluación, pero no han extraído de ella consecuencias a efectos de cuestionar el carácter presuntamente inequívoco del "Estado evaluador".**

Las implicancias de nuestra hipótesis no son menores. Básicamente, permite situar adecuadamente la reflexión en torno a ítems tales como la conveniencia, funcionalidad y adecuación de la evaluación estatal, precisando de qué -o de cuál- estamos hablando en cada caso. Cuando la cuestión parece perfilarse -si bien no explícita y sistemáticamente- en el horizonte de la discusión sobre las políticas universitarias en nuestro propio país, el análisis podría constituir un aporte para encarar la discusión sin preconceptos y con cabal conocimiento del repertorio de opciones disponibles, y de los impactos que han tenido las mismas en otros países.

## **1. Regulación mediante la evaluación estatal. Estado evaluador y autonomía institucional.**

Las formas de coordinación de los sistemas de educación superior han dado lugar a la conocida categorización elaborada por CLARK (1992): sistemas de Estado, en los cuales la autoridad gubernamental regula el sector terciario; sistemas coordinados por obra del mercado; y sistemas regidos por "oligarquías académicas". Los mismos constituyen tipos ideales, pudiendo reflejarse la situación real a través de un triángulo, cuyos vértices son los tres factores citados (Estado, mercado, académicos) y dentro del cual podrían ubicarse las experiencias nacionales según el grado de proximidad a cada extremo. Algunos autores agregan un cuarto sistema de coordinación, al que suele denominarse de "administración estatal benevolente", caracterizado por una mínima injerencia estatal, limitada a la fundación de universidades públicas y a su financiamiento y alejada de su gestión efectiva. La evaluación estatal, por último, aparece como el instrumento en torno al cual se crea y desarrolla un nuevo sistema de coordinación

de los sistemas de educación superior y de relacionamiento entre éstos y los gobiernos nacionales, que parece tender a desplazar progresivamente a las modalidades anteriores.

Ahora bien, ¿en qué consiste esta nueva modalidad de regulación? Según el ya citado NEAVE (1990:8), el estado evaluador es tributario de dos factores: 1) el advenimiento de una ética específica, que implica un verdadero viraje en la ética social hacia una lógica competitiva de mercado, debiendo éste determinar que tipo de conocimiento se produce en una sociedad; y 2) cambios estructurales en la economía y la demografía, que hicieron necesario responder al desafío del cambio tecnológico con una gran movilización de los recursos sociales y la modificación de la racionalidad organizativa de las universidades, todo ello en un contexto de dificultades presupuestales para los Estados europeos.

Por su parte, para algunos autores latinoamericanos se trata en última instancia de una variante más de la tendencia neoliberal dominante de basar la asignación presupuestal en prácticas evaluatorias, que ha impactado especialmente en el campo de la educación superior (DE ALBA 1994:24). A diferencia del estado de bienestar, el estado evaluador no se compromete con el proceso, sino que simplemente premia o castiga los resultados que considera deseables para el Sistema de Educación Superior (SES), aparejando simultáneamente una amplificación de sus márgenes de libertad y de indefensión (KROTSCH 1994:107).

TEICHLER (cit. por KENT 1993:37) entiende que el Estado Evaluador está ligado - en su origen europeo- a un espíritu de época. En primer lugar, como respuesta al escepticismo que siguió a los resultados de las políticas educativas expansivas de las décadas de 1960 y 1970, procurando la relegitimación del SES sobre la base de un valor social consensuado: la elevación de la calidad. Segundo, registra la crisis de la planificación educativa y de la capacidad de supervisión gubernamen-

tal, a la que se responde con una reducción del control directo. Y por último, evidencia la desconfianza social en la comunidad académica.

En cuanto el "Estado Evaluador" pone el acento en la capacidad endógena de dirección del SES, y no en la planificación central por organismos de gobierno, COX (1993:120) la categoriza como una estrategia de "jardinería". El planeamiento estatal no desaparece, pero es menos exhaustivo y fundamentalmente se realiza "a distancia", a través del uso de instrumentos de información e incentivos.

A diferencia del modelo estatista de control político-administrativo, aquí se supone que el conocimiento del objeto de la planificación es altamente incierto, y que el "control total" es inoperante, por lo cual se opta por limitar los roles del gobierno, fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones e incidir sobre ellas a través de políticas de incentivos. El gobierno se asigna ahora un rol arbitral entre jugadores relativamente autónomos, con potestades para el cambio de reglas cuando el resultado del juego no es satisfactorio.

No obstante, NEAVE y VAN VUGHT (1994:392) dan cuenta de que esta estrategia de autorregulación puede resultar en una fachada, tras la cual se oculte con nuevos ropajes la modalidad tradicional de varios sistemas europeos de planificación y control detallados. Simultáneamente con el retroceso del Estado, éste promueve otros mecanismos de carácter igualmente coercitivos para orientar el desarrollo del sistema; es por ello que caracterizan genéricamente a los sistemas europeos contemporáneos como híbridos extraños, a medio camino entre el dirigismo tradicional y la autonomía institucional integral.

A vía de ejemplo: en Bélgica, el mayor grado de autonomía fue coetáneo con una restricción de los recursos; en Australia, pese a que en 1988 se decidió que las universidades debían tener un mayor control de los recursos

y que debía disminuir la intervención gubernamental en cuestiones financieras y administrativas, el gobierno sigue influyendo marcadamente en la orientación universitaria a través del mecanismo de asignación presupuestal; en Finlandia los nombramientos de los cargos universitarios siguen en el poder central; en Noruega se ha asignado explícitamente a la educación superior la tarea de formación de la fuerza laboral y de satisfacción de las necesidades de investigación de la sociedad, permaneciendo un severo control financiero.

En los hechos, en países como los citados lo que se constata es el retiro del Estado del control de las decisiones cotidianas de las instituciones universitarias, esto es, una disminución del control del proceso. Pero ello no implica necesariamente un menor control del producto o de los resultados obtenidos por las instituciones. Los objetivos de expansión de la autonomía institucional coexisten con la instrumentación de mecanismos de evaluación y de control de calidad; en tanto éstos monitorean los "outputs" del sistema, se ejerce una influencia indirecta en la determinación de los procesos a emplearse.

La autonomía institucional vuelve a estar, entonces, en el centro del problema. En torno a ella estos autores identifican varias transformaciones: la autonomía no puede ya entenderse como un concepto monolítico, por cuanto puede alcanzar solo a un aspecto (el proceso); y aún en esta esfera residual, la autonomía depende de que los procesos que elijan las universidades sean capaces de satisfacer los objetivos determinados por el Estado. La autonomía, entonces, debe negociarse periódicamente con el poder político, sobre la base de los recursos públicos disponibles para la educación terciaria y del resultado obtenido en las evaluaciones que se practiquen, que se traducirá a su vez en premios o sanciones.

Ello implica, para NEAVE y VAN VUGH (1994:396), que se "...suministra al gobierno una palanca particularmente fuerte para hacer valer las necesidades de la sociedad sobre aquellas que proceden primariamente de la evolución interna de las disciplinas... trae consigo el nada desdeñable peligro de separar a la educación superior de sus valores fundamentales y más tradicionales...al insistir en el control del producto como un sustituto de la calidad por la vía del proceso, los gobiernos considerarán que la educación superior ha de responder desde el punto de vista de la cantidad de graduados calificados, de las patentes registradas y de los artículos publicados. Como consecuencia de esta voluntad, el sector académico quedó -voluntariamente o no- reducido a la categoría de una 'fábrica de conocimientos', impotente para resistir el oportunismo político y de corto plazo de los objetivos fijados por el gobierno".

Sin embargo, no todos quienes se han acercado a la problemática visualizan a los procesos de evaluación externa como una amenaza para la autonomía universitaria. SAMPAIO y KLEIN (1993:44) invierten los términos, considerando a la autonomía universitaria como un requisito imprescindible para el éxito de los programas de evaluación. El argumento es el siguiente: la evaluación por sí misma no lleva al mejoramiento del rendimiento institucional; para que ello se concrete es necesario una reacción de la institución para superar las deficiencias identificadas. Y esa reacción, estiman, se producirá en torno a los intereses de los distintos sectores e intereses que conviven en la interna universitaria, haciendo valer el principio de autonomía. Así podrá superarse el mutuo recelo existente entre formuladores de políticas y académicos, tras el objetivo de la mejoría de la calidad del sistema.

Desde una perspectiva similar, LEVY (1993:11) propone que una "autonomía con fuerza" se desarrollará en un contexto en el cual las instituciones son a la vez objeto y su-

jeto de los mecanismos de coordinación, estando libres de controles férreos del gobierno central. Para este autor, los mecanismos de evaluación y acreditación son instrumentos para dar cuenta a la sociedad, y cumplen la función de sensibilizar a la universidad a sus demandas: "Se coordinan con la sociedad. En un sistema competitivo algunas instituciones fallarán, pero la coordinación emerge con aquéllas que han tenido éxito. Instituciones compitiendo por estudiantes, profesores, administradores y financiamiento, deben preocuparse de la necesidad de rendir cuentas".

Si bien volveremos más adelante sobre el tema, nos interesa dejar asentadas dos puntualizaciones.

En primer lugar, sobre la centralidad de la reformulación del concepto de la **autonomía universitaria** en las discusiones sobre el Estado Evaluador. Y la percepción de que frecuentemente se entiende a ésta, meramente, como la inexistencia de sujeción del sistema de educación superior con respecto al Estado, y no en un sentido más amplio de autodeterminación de fines, procesos y objetivos ajena a cualquier imposición exterior. Ello es evidente en la postura recién citada de LEVY para quien un condicionamiento absoluto por parte del mercado no mengua el rol autonómico de la institución, sino que lo potencia.

En segundo término, y tal vez porque la mayor parte de la producción de las ciencias sociales sobre el Estado Evaluador pertenece a autores europeos, se considera a la introducción de la evaluación institucional como el nacimiento de un instituto de autorregulación, coincidente con el retraimiento del control por parte del Estado.

Aún cuando puedan manifestarse expresiones de evidente reserva frente al fenómeno -tal el caso de NEAVE y VAN VUGHT citado-, las mismas no se cuestionan cuál es la esencia del instituto, siempre apreciada como un movimiento hacia la autorregulación de la

universidad, sino -y solamente- si el Estado está verdaderamente decidido a llevarlo a cabo.

Ello se explica si se tiene en cuenta que tradicionalmente la mayoría de los sistemas de regulación de la educación superior de Europa eran, en los citados términos de CLARK, de naturaleza estatalista, y más específicamente, de contralor político-administrativo. Por tanto, cualquier "movida" del Estado desde esa posición, así sea hacia un "control a distancia", opera como reforzador de la autonomía universitaria.

En cambio, la instauración de la evaluación institucional en América Latina tiene otras connotaciones. Aquí la situación de partida es un modelo de administración estatal benevolente, que carece de herramientas eficaces en manos del Estado para orientar a los sistemas de educación superior. Empleando el mismo razonamiento del párrafo anterior, cualquier movimiento del Estado desde el posicionamiento anterior hacia alguna forma de incidencia más o menos directa sobre la universidad implicará, necesariamente, un cuestionamiento a la autonomía universitaria.

Nuestra observación no implica en sí misma ningún juicio de valor sobre el proceso, sino que meramente pretende llamar la atención sobre las diferencias de la problemática latinoamericana con respecto a la europea, y consiguientemente, sobre la inadecuación de las definiciones clásicas en la materia. Asimismo, obliga a cuestionar la pertinencia teórica del concepto, tarea a la que nos dedicamos en el próximo numeral.

## 2. Modelos de "Estado evaluador"

### 2.1. Cuestionando el punto de partida: ¿qué es el "Estado evaluador"?

Cuando en una disciplina determinada se elabora un concepto teórico para dar cuenta de fenómenos novedosos verificados en la rea-

lidad, se pretende abarcar con ese concepto todos los rasgos esenciales de aquello que se pretende describir, como así también contemplar los distintos modos o variantes en que se manifiesta el sustrato empírico.

Por ello, la definición de un instituto debe ser a un tiempo lo suficientemente precisa como para explicitar los elementos característicos que hacen al objeto distinto a otros ya relevados, y lo bastante abarcativa como para informar de todas las manifestaciones de ese objeto. Estas últimas exponen al constructo a una fuerte tensión teórica, ligada ya a su categorización como concepto general susceptible de especificaciones particulares, o en el otro extremo al descarte del mismo por su ambivalencia. En definitiva, estamos discutiendo sobre la denotación y connotación del concepto.

Creemos que a este desafío debe responder el concepto de "Estado evaluador". Al relevarse su concreta instauración en distintas naciones, se evidencia palmariamente la existencia de una amplia gama de manifestaciones de la nueva forma de regulación de los sistemas de educación superior.

Ahora bien: ¿no podría argumentarse lo mismo de las distintas formas de regulación y coordinación de los sistemas de educación superior?

Las modalidades de regulación por el mercado o de administración benevolente, por citar sólo a dos de las identificadas, tienen perfiles y racionalidades bien definidas, que incluso son exteriorizadas por su propia denominación. Obviamente, se plasmarán de distinta manera en diversos países, pero ello no afectará su unicidad, derivada del trato de la educación superior como mercancía en el primer caso, y del Estado financieramente responsable y no interventor (política y académicamente) en el segundo. Repárese en que el "Estado evaluador" genéricamente considerado, en cambio, se sitúa en un nivel concep-

tual distinto que los restantes sistemas: su esencia es de carácter instrumental -la evaluación- y no finalista. Las variantes estarán dadas no sólo por las múltiples configuraciones nacionales, sino por su propia polivalencia.

A esta altura, entonces, nos encontramos ante la siguiente opción teórica:

a) argumentar sobre la inexistencia del "Estado evaluador" como concepto teóricamente relevante, y en su lugar categorizar a las nuevas manifestaciones constatadas como institutos diferentes, o como expresiones particulares de alguna de las otras formas de coordinación y regulación conocidas; o b) sostener la validez del concepto, pero reconociéndole una pluralidad de variantes significativas (**modelos**) que obren a la manera de adjetivos.

Ambas posturas nos parecen sustentables; lo que creemos que no es admisible en este momento del desarrollo, es seguir refiriendo al "Estado evaluador" sin más como una forma precisa, de alcances y racionalidad determinados, objetivos únicos y finalidad inequívoca. Descartando entonces ésta última, nos inclinamos por la **utilidad del mantenimiento del "tipo"** con las salvedades expresadas en a), por las siguientes dos razones.

En primer lugar, existe ya un importante acopio teórico y de experiencias en torno al mismo, por lo que el interés del desarrollo científico hace más conveniente su precisión que su desecho. Y segundo, pueden identificarse un conjunto de características comunes a todas las distintas variantes de "Estado evaluador", por lo que el concepto por sí resultaría significativo (y comprensivo de sus distintas subtipos o modelos), aunque menos descriptivo.

A nuestro entender, estas son las **características comunes a los distintos modelos del "Estado evaluador"**:

\* Empleo sistemático del instrumento de la evaluación, entendida ésta en sentido "neu-

tro", vinculada al diagnóstico o la correlación diagnóstico-modelo. Cualquier aditamento de tipo valorativo (por ej.: evaluación para el mejoramiento), o ideológico, hará referencia a un tipo determinado de Estado evaluador.

\* Intervención del Estado en la evaluación en alguna de estas formas: promoviendo su puesta en práctica por parte de las instituciones, supervisando su ejecución, diseñándola, o directamente ejecutándola. El fenómeno de la evaluación de procesos y productos universitarios no es nuevo; lo que sí es reciente, y merece ser categorizado, es el creciente involucramiento del Estado en el mismo.

\* Vinculación de la evaluación institucional con alguna política de Estado. No se hace referencia aquí a la imputación directa de efectos a los resultados de la evaluación (por ej. asignaciones financieras), que es un componente no necesario del "tipo", sino a la existencia de un **propósito** -cualquiera fuera éste gubernamental en el desarrollo del proceso.

Consideramos que poca cosa sustantiva más puede decirse para definir al "Estado evaluador", sin caer en especificaciones que sean aplicables sólo para alguna de sus manifestaciones. No obstante, aunque escueto, el relevamiento tiene la densidad y significación política necesaria para justificar el mantenimiento del concepto, ya que lo particulariza como un sistema de coordinación de la educación superior con características propias.

## 2.2. Modelos de "Estado evaluador".

Una vez definido el "tipo general", corresponde precisar el criterio a emplear para clasificar sus variantes en "modelos". Entendemos que el criterio de identificación de modelos de "Estado evaluador" más redituable es el de la **finalidad de la política pública** que promueve, diseña o ejecuta la evaluación institucional. Y esto es así dada la contextualización de la temática: desde nuestra óptica e in-

terés (que es la misma desde la cual se ha elaborado el concepto central en discusión), ella no reside esencialmente en los aspectos pedagógicos, académicos o de producción científica de las instituciones universitarias, sino en las modalidades de relacionamiento entre los Estados nacionales y los sistemas de educación superior que alberga a su interior.

El "Estado evaluador" ha sido categorizado como **una de las modalidades de coordinación y regulación de los sistemas de educación superior**, y éstas están explicadas, definidas y orientadas por sus propósitos o finalidades. Precisamente, un elemento que particulariza a la forma en estudio con respecto a las restantes es su multiplicidad de propósitos posibles.

Antes de proponer los distintos modelos, debe precisarse que se trata de "**tipos ideales**": si bien en su formulación tomamos en cuenta las experiencias relevadas, no necesariamente (y diríamos que improbablemente) se han materializado en "estado puro"; en ocasiones pueden mediar desvíos del modelo, y en otras puede existir una política que responda a múltiples propósitos canalizados a través del "Estado evaluador". Por ello, la correspondencia no será un modelo-un caso nacional, sino que la misma experiencia nacional puede constituirse en un modelo híbrido, con caracteres de más de uno de ellos.

De acuerdo a la evidencia empírica derivada de los distintos casos nacionales que hemos relevado -suscintamente en referencia a Europa y Estados Unidos, y más detalladamente en los procesos más significativos de América Latina-, identificamos los siguientes "modelos de Estado evaluador".

### A) Modelo de cambio estratégico.

Corresponde a la ya referida concepción de NEAVE y VAN VUGHT como "el" Estado evaluador. Implica la voluntad del Estado de

promover cambios institucionales que se articulen con el modelo de desarrollo nacional o proyecto político delineados.

Definida esta intención, es procedente interrogarse por qué razón dicha articulación se procura por el método de la evaluación estatal en lugar de emplearse recursos clásicos de control, en países cuyos ordenamientos jurídico-políticos ambientarían su promoción. A nuestro entender, la respuesta debe buscarse dentro de la corriente más general de reforma de las prácticas estatales, que contemporáneamente enfatiza el control del producto sobre el del proceso (o en su variante control a posteriori / control previo) y cuenta con la evaluación como instrumento privilegiado. Un quehacer estatal destinado a la regulación de la gestión y verificación de la marcha de rutina de las instituciones vinculadas, es calificado como ineficiente (en consideración al costo de los recursos de control requeridos -humanos, financieros e incluso políticos-) e ineficaz (en atención a la efectiva posibilidad de determinación sobre las universidades). Una evaluación del producto, por el contrario, traslada a las instituciones universitarias las tareas instrumentales, en tanto reserva para el Estado la gestión estratégica orientada al cambio, a través de un sistema de premios y sanciones vinculado a los resultados efectivamente obtenidos.

Por su misma naturaleza, es un desafío de entidad para la autonomía universitaria, en cuanto cuestiona la legitimidad de la institución para formular sus propias políticas, y la forma tradicional de definición de su producción científica que pasa a estar subordinada a la voluntad del elenco gobernante.

Soslayamos aquí el juicio valorativo de preferencia de una u otra modalidad por no ser nuestro objetivo. Sí nos interesa señalar que en una instancia de la evolución en la cual el conocimiento ha pasado a ser elemento central del desarrollo nacional (y específicamente, en ciertas áreas vinculadas a lo científico y

tecnológico que en este modelo suelen priorizarse), es comprensible que el concepto clásico de autonomía universitaria sea visualizado desde el poder político como un recorte a su facultad de orientar las políticas públicas. Sin embargo, ello reabre un debate clásico en torno al eje centralización - descentralización: ¿es el Estado "central" el ámbito más apropiado para la definición de este tipo de políticas, o es preferible que se pongan a cargo de entidades estatales autónomas?

Tanto la experiencia de la mayor parte de los países de Europa occidental, como otras más específicas relevadas en América Latina -la evaluación de los posgrados y la investigación científica en México, la labor del CAPES en Brasil- son materializaciones de este modelo.

## B) Modelo de ordenamiento funcional.

El rol de la evaluación en este modelo puede entenderse, en cuanto a sus objetivos, como un relevo de época del instrumento de la planificación -con el que frecuentemente aparece ligado-, con un sesgo menos rupturista con respecto a sus antecedentes, y menores pretensiones reconfiguradoras que las del modelo "A".

Comprende la llamada por NEAVE y VAN VUGHT "evaluación para el mantenimiento del sistema", habitualmente ligada a la financiación presupuestal incrementalista, más un plus finalista en términos de operativa del sistema, alcanzable a través de prácticas evaluatorias.

Procura un funcionamiento más armónico y racional del sistema (esta es la explicación más razonable para la "Ley 30" colombiana), y la preservación de ciertos estándares míni-

<sup>1</sup> Admitimos, no obstante, que pueda cuestionarse la existencia de un concepto de "calidad" autoreferido.

mos de calidad (aunque la excelencia no sea su meta originaria).

Desde una lógica particular, también puede incluirse al sistema mexicano evaluatorio de las universidades, que originariamente postulaba como meta el mejoramiento de la calidad, pero progresivamente y a causa de su burocratización y compleja negociación política, terminó ostentando características orientadoras del funcionamiento rutinario del sistema.

Frecuentemente, ha sido empleado como instrumento correctivo de situaciones de expansión anárquica del subsistema privado, incluso fomentada por políticas anteriores del mismo Estado, como en el caso de la ley chilena de 1990 ("LOCE").

### C) Modelo de control político.

Por oposición a la concepción global de Estado evaluador que lo asocia a una retirada del Estado del terreno del dirigismo, también en esta variante puede ser empleado para disciplinar a las instituciones de educación superior.

Puede incluir el diseño e implementación de políticas universitarias directamente por parte de organismos del Estado, e incluso la designación de las jerarquías universitarias por el poder político, o adquirir dinámicas más sutiles. La evaluación puede ser una herramienta privilegiada de esta última naturaleza.

Al igual que el modelo "A" -de cambio estratégico-, implica una afectación de entidad de la autonomía universitaria por obra de un accionar estatal. Pero ambos modelos se diferencian nítidamente, por cuanto aquél ostenta una proyección más definida, con una perspectiva de mediano y largo plazo vinculada al desarrollo nacional, en tanto éste centra su control sobre el rol político y la movilización de los actores universitarios, u otras variables menos relacionadas con los produc-

tos de la institución, que con la incidencia de las prácticas de ésta sobre el sistema político.

Se pueden incluir en esta especie al modelo colombiano gestionado por el organismo competente en los años 80, a alguno de los "híbridos" entre retracción estatal y control directo citados por NEAVE y VAN VUGHT como Finlandia y Noruega, y en opinión de algunos autores, los modelos mexicano de evaluación universitaria y argentino.

### D) Modelo de distribución presupuestal.

La herramienta evaluatoria también ha sido promovida desde el Estado como criterio de decisión, para la asignación de los aportes financieros a cada una de las unidades del sistema de educación superior. Esto se debe especialmente a la complejización del sistema en las últimas décadas, resultante de la gran expansión en algunos países de un sector privado que también se postula al financiamiento estatal, y de la diversificación de la descentralización espacial y multiplicación de entidades públicas.

Obviamente, detrás de este propósito central pueden existir motivaciones diversas: procurar una mayor objetividad y racionalidad en la distribución de los recursos, alivianar al Estado de las presiones de los diversos actores involucrados en la pugna distributiva a través de procedimientos "objetivos" (en general, mediante indicadores cuantitativos), u orientar al sistema hacia algunos fines deseables para el Estado, hipótesis ésta última que nos haría aproximarnos a alguno de los otros modelos (concretamente, es claro que una evaluación del resultado orientado al cambio estratégico -modelo "A"-, puede complementarse con un sistema de premios y sanciones canalizados a través de la distribución de los recursos).

Entre los sistemas relevados que tienen en este modelo uno de sus propósitos centrales,

ubicamos al chileno, el mexicano y el brasileño en su nivel de posgrado.

### **E) Modelo de mejoramiento de la calidad.**

Se trata del propósito vertebrador más comúnmente proclamado por los formuladores de políticas del sector; raramente falta en algún documento oficial, pues tras la laxitud del concepto de "calidad" puede involucrarse a la mayoría de las finalidades constitutivas de los otros modelos.

Estrictamente, nos referimos aquí a la búsqueda de la excelencia de los procesos y productos universitarios por sí misma, sin supeditarla a objetivos político-estratégicos<sup>1</sup>. Privilegiamos la ubicación en este modelo de aquellas experiencias en las que los resultados de la evaluación no aparecen sistemáticamente ligados a una lógica de premio-castigo, materializada financieramente; en esta hipótesis, la búsqueda de la calidad puede fácilmente supeditarse al cumplimiento de pautas generales preestablecidas, especialmente cuando estas no forman parte de un consenso que involucre a la comunidad académica.

En estado puro, esta modalidad tal vez sea la más compatible con el concepto clásico de autonomía universitaria y con el desarrollo del conocimiento científico, de acuerdo a los habituales estándares de libertad de investigación.

Sin encontrarnos en condiciones de pronosticar su desarrollo futuro, el programa brasileño de evaluación de estudios de grado (PAIUB) parece orientarse en esta dirección.

### **F) Modelo de imputación de responsabilidad pública.**

El propósito de este modelo es imponer a las entidades del sistema de educación superior la obligación de rendir cuentas frente al

Estado y la sociedad de la calidad, pertinencia y eficiencia de sus productos, con una finalidad de garantizar el nivel de los mismos.

La relación entre Estado evaluador y responsabilidad pública es compleja. Existen manifestaciones del Estado evaluador que carecen de ella (a); puede adquirir el rango de elemento estructurador de aquél (b); y por último, pueden también incluirse elementos de responsabilidad pública en formas de coordinación distintas del Estado evaluador (c), como relataremos en los párrafos siguientes.

Ahora bien: la responsabilidad pública aparece como uno de los objetivos supuestamente básicos del Estado evaluador, por lo que hipotéticamente podría haberse incluido entre sus características definitorias o "comunes" a todos sus modelos. Sin embargo, a menudo el proceso se trunca precisamente en esta etapa, como ha ocurrido típicamente en México (salvo en el área de evaluación de posgrados por el CONACYT). Se asiste así a una escena de evaluación estatal sin efectivización de la responsabilidad social de las instituciones involucradas.

En sentido inverso, la transparencia de la gestión institucional y de las prácticas evaluatorias puede a su vez llegar a ser definitoria de este modelo ideal específico. Es significativo, sin embargo, que aunque en prácticamente todas las experiencias nacionales de evaluación se prevé algún componente de responsabilidad, en ninguno de los casos que hemos revistado parece haber sido ése el objetivo esencial que explique la aparición del Estado evaluador.

Por su lado, en implantaciones que no tienen como propósito central la "accountability", suele igualmente publicitarse el resultado de las evaluaciones como valor instrumental para el logro de los otros fines propuestos. La necesidad de mecanismos que aseguren la responsabilidad pública de las instituciones puede estar asociada con sistemas de regulación

por el mercado, el cual requiere para su funcionamiento óptimo un conocimiento cabal de las características de los productos ofertados; tal es la lógica de los procedimientos de acreditación empleados en Estados Unidos y en algunos estados canadienses (Quebec, Ontario).

### G) Modelo de contracción del Estado.

Así como algunos autores generalizan indebidamente al sostener que el "Estado evaluador" constituye una retracción del Estado del control del S.E.S., y una ampliación paralela de la esfera autonómica, otros lo identifican con este modelo particular (según se expuso en el correr de este trabajo). De esta manera, el Estado evaluador sería la expresión en el ámbito de la educación superior de las ideas neoliberales.

Esta concepción es ampliamente conocida, y a la vez su descripción excedería las pretensiones de este ensayo, por lo que nos limitaremos a apuntar que en la especie se concreta en la restricción del flujo de los aportes financieros estatales al sistema público terciario.

A primera vista puede parecer contradictorio que la búsqueda de "menos Estado" se realice por la vía de la evaluación, que involucra un mayor protagonismo estatal con respecto a la modalidad de administración benevolente, afín al "Estado de bienestar". Pero la contradicción es sólo aparente: en esta como en otras esferas, el desarme del Estado social le implica al Estado nacional un nuevo repertorio de faenas, que requiere crear o reformular instrumentos para su ejecución.

Como incluso para un Estado "mínimo" no todos los cometidos de la educación superior le son equivalentes (y menos aún indiferentes), es que necesita operarse la contracción a través de procedimientos racionales -y racionalizadores-, entre los cuales se privilegia la

evaluación universitaria, la diversificación de fuentes de financiamiento y la apertura del mercado a instituciones privadas que concurrirán en régimen de libre competencia con las públicas. Es paradigmáticamente el modelo de la reforma inglesa de la década del 80, en una forma más parcializada el chileno, y para ciertos analistas el argentino y mexicano.

### A modo de conclusión.

En síntesis, de las elaboraciones desarrolladas puede concluirse que:

\* El "Estado evaluador" es una forma de coordinación y regulación de los sistemas de educación superior, y por ello mismo de relacionamiento Estado-universidad, originado en los años 70-80 en Europa para responder a desafíos de distinta naturaleza, vinculados tanto con la desarticulación de las versiones clásicas del Estado benefactor, como con profundos procesos de cambio sociales, científicos y tecnológicos que tienen como eje el conocimiento.

\* Su adaptación en América Latina -básicamente en los años 80- se produjo en un contexto político, económico y financiero extremadamente complejo y frecuentemente asociado a políticas de reestructuración del aparato estatal y de racionalización y selectividad del gasto público.

\* Al ser múltiples las causas de su surgimiento, también lo son los propósitos centrales de cada concreta instauración nacional. Por ello, es posible y necesaria la realización de una tipología que responda a estas múltiples encarnaciones.

\* Captar la complejidad de la figura no se reduce a una mera exigencia teórica, sino que puede constituir un insumo relevante en la toma de decisiones de gobiernos e instituciones universitarias en torno a la conveniencia de la promoción de procesos evaluatorios, a

explicitarse el catálogo de opciones disponibles, y permitir la ponderación de los contextos y actores necesarios para cada una de ellas.

\* Por ello, consideramos inadecuadas las valoraciones genéricas y descontextualizadas sobre la evaluación institucional promovida desde el Estado, tanto en un sentido positivo atado a la autorregulación institucional, como en otro opuesto vinculado a su categorización como instrumento de política neoliberal.

\* No obstante lo anterior, no puede soslayarse que movimientos de esta naturaleza, cualesquiera sean sus propósitos, resultan en mayor o menor medida cuestionadores de la visión tradicional de autonomía universitaria. La resolución del desafío estará dada por las formas en que se construya en cada experiencia nacional el nuevo relacionamiento "de época" entre Estados y universidades, que en última instancia incidirá en la administración social de los beneficios del conocimiento.

\* La promoción de prácticas sistemáticas de evaluación interna por parte de las universidades, posicionan a estas en mejores condiciones para afrontar los desafíos involucrados por la evaluación estatal, por dos razones: permiten el acopio de experiencias y destrezas, que en su momento les permitirá una mayor incidencia en la agenda e implementación del proceso, y las legitiman socialmente como sujeto promotor -y no mero receptor pasivo- de una herramienta de responsabilidad social.

\* En aquellos países de América Latina que no han ingresado al proceso de instauración de la evaluación externa -tal el caso de Uruguay-, la opción actual no se plantea entre las modalidades de "administración benevolente" versus "Estado evaluador", sino entre una forma degenerada de la primera, que comprende residuos de prácticas presupuestales incrementalistas en un contexto de restricción fiscal, y alguno de los varios modelos de Estado evaluador.

La afectación de la autonomía sustantiva referida en el párrafo anterior no sólo es un componente posible de éste último término, sino también de la situación actual, en mérito al "control negativo" por parte del Estado que implica la insuficiencia de recursos otorgados a las universidades.

\* En ese contexto, ambos actores cuentan con recursos de poder "defensivos": las universidades públicas, el marco jurídico autonómico, para evitar ingerencias estatales; el Estado, la herramienta presupuestal, que a través de la restricción de recursos puede constreñir el accionar de aquéllas, obstando a mayores desvíos con respecto a su concepción de fines y funciones deseables de la educación terciaria.

Esta situación -sumada a las prácticas y tradiciones autonómicas- hace dificultosa la instauración coercitiva de la modalidad de regulación evaluatoria, y promueve o bien una prolongación de la situación actual (de "equilibrio castrófico", en la terminología de la teoría de juegos), o un tránsito negociado hacia el "Estado evaluador" (estrategia de cooperación, en la misma terminología).

En esta última opción, los recursos de cada actor deberían orientarse a la obtención del "modelo" de "Estado evaluador" que constituyendo una alternativa admisible para el otro, resulte más cercano a su preferencia.

\* Dada la multiplicidad de finalidades que pueden procurarse a través de la relación de evaluación, y la conveniencia de que ambos componentes del vínculo -Estado y Universidades- contribuyan a su conformación, es deseable que desde el Estado se emitan señales claras acerca del objetivo definido. No bastará que éstas se registren en el plano discursivo, en mérito al tradicional recelo que genera cualquier afectación de las formas clásicas de autonomía universitaria; por ello, esas señales deberían concretarse por vías legales y presupuestarias, asegurando el mantenimiento

sustantivo del estatus autonómico y un flujo de recursos mayor o al menos no inferior al preexistente. Más explícitamente, tendrían la función de indicar cuáles modelos **no** están contemplados en la iniciativa estatal (de control político, de retracción financiera, etc.), a través de medidas que les fueran disfuncionales.

\* De no configurarse las condiciones referidas, y en un escenario de marcado distanciamiento entre Gobierno y Universidad, la mejor alternativa disponible para ésta es el rechazo de cualquier injerencia estatal que se sustente exclusivamente en recursos de autoridad, y la promoción voluntaria de prácticas autoevaluatorias rigurosas y públicas que permitan dar cuenta a toda la ciudadanía de su gestión.

## BIBLIOGRAFIA CITADA.

**BRUNNER, José Joaquín.** Coord. 1994. Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000. Bs.As., CEDES DC/108/E.S.

**CLARK, Burton.** 1992. El sistema de educación superior. Nueva Imagen-Universidad Futura-UAM. México.

**COX, Cristián.** 1993. "Políticas de educación superior: categorías para su análisis", en Courard (ed.), Políticas comparadas de educación superior en América Latina. Santiago, FLACSO Chile.

**DE ALBA, Alicia.** 1994. "Construcción del curriculum y Estado evaluador". Pensamiento Universitario año 2, n°2. Bs.As.

**KENT, Rollin.** 1993. La evaluación de la educación superior en América Latina: una comparación de cinco experiencias nacionales. Bs.As., CEDES DC/ES/4.

**KROTSCH, Pedro.** 1994. "Organización, gobierno y evaluación universitaria", en Pui-

gros y Krotsch (comps.), Universidad y evaluación. Estado del debate. Bs.As., Rei-Ideas-Aique.

**LEVY, Daniel C.** 1993. "El gobierno de los sistemas de educación superior". Pensamiento universitario año 1, n°1. Bs.As.

**NEAVE, Guy.** 1990. "La educación superior bajo la evaluación estatal". Universidad Futura vol.2, n°5. México.

\_\_\_\_\_ y **VAN VUGHT, Frans A.** 1994. "Conclusión", en Neave y Van Vught (comps.), Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa. Barcelona. Gedisa.

**RIBEIRO DURHAM, Eunice.** 1994. "Avaliacao, avaliacoos", en Marquis (comp.) Evaluación universitaria en el Mercosur. Bs.As., MCE-SPU.

**SAMPAIO, Helena y KLEIN, Lucía.** 1993. Políticas de ensino superior na América Latina: una análise comparada. Bs.As., CEDES DC ES/1.

## RESUMEN

El artículo trata sobre los instrumentos y estrategias de relacionamiento entre gobiernos nacionales y universidades, con especial énfasis en las experiencias de América Latina. Se distinguen así varias formas de coordinación de los sistemas de educación superior, y se focaliza en el expediente de la evaluación externa de las instituciones universitarias - el llamado "estado evaluador" - como una nueva modalidad de regulación. Haciendo caudal de las disímiles configuraciones que ha ostentado la evaluación institucional en distintos países, se expone la hipótesis de que en puridad existen una pluralidad de modelos de estado evaluador, con mecanismos operativos semejantes pero finalidades estratégicas diversas.

## ABSTRACT

The article deals with the means and strategies of relationships between governments and universities, emphasizing on the Latin American experiences. The author reviews different forms of coordination of the High School evaluating systems and assesses the external evaluation of the University institutions - the so called "evaluating state"- as a new regulating style. Taking into account the different configurations that the institutional evaluation has acquired in different countries, the author puts forward the hypothesis that there is a plurality of evaluating states with similar operating mechanisms and diverse strategic aims.