

La Evaluación Institucional: entre oportunidades y amenazas

Dimas Sulbarán

Universidad Central de Venezuela¹

Junio, 2015

Resumen

Esta reflexión atiende a los conceptos de Evaluación institucional y enfatiza sobre su naturaleza social, histórica, cultural, ideológica y, por tanto, política en el marco de una realidad nacional: la evaluación de la calidad de nuestras instituciones de educación superior. Para ello, se ha llevado a cabo una revisión documental que ha permitido estudiar emblemáticos trabajos a nivel nacional e internacional. Tras describir y caracterizar las relaciones entre las modalidades de evaluación institucional, en términos de sus propósitos, ámbitos, componentes, entes, organismos o personas que la auspician y realizan, así como en las instancias o momentos en que se realizan, se muestra que la evaluación institucional: a) evidencia una sensible evolución a nivel mundial, b) tiene su origen en el concepto de Estado y atiende a factores históricos, especialmente, lo ideológico y político, c) es inmanentemente cultural; por lo que está determinada por marcos de pensamiento y acción sentados en la tradición, d) está cargada de intereses y valores, por lo que entraña una imperiosa reflexión política acerca de sus oportunidades y amenazas, el ¿para qué? Y ¿para quién? Se da la evaluación; lo cual, permite entrever el peligro de su uso a favor de los intereses asociados al poder. Las reflexiones finales giran en torno a la necesidad de que la evaluación institucional recupere la lectura crítica de los logros, las limitaciones y las deficiencias, en pos de la calidad educativa. La necesidad de que la evaluación institucional, en la actual situación política nacional, se someta a duda razonable, está relacionada con esta expectativa de ser una oportunidad de mejora real o la amenaza a los valores fundamentales de la evaluación. Las recomendaciones que se plantean incluyen que, más allá de minar el interés de mejorar, quienes estipulan sensato un rescate racional de la evaluación institucional, deben trabajar en la generación de propuestas de evaluación válidas que representen los verdaderos intereses del Estado y no del grupo político dominante.

Palabras clave: evaluación educativa, evaluación institucional, educación superior, calidad educativa, política y educación.

El carácter inmanentemente humano de la evaluación institucional se puede recoger en una afirmación muy precisa: es una construcción social. Autores como Berger y Luckman (1968), acuñaron el término construcción social de la realidad para caracterizar la reificación de los fenómenos sociales como

¹ Estudios de Maestría en Evaluación de la Educación, perteneciente al Área de Educación de la Comisión de Estudios de Postgrado de la Facultad de Humanidades y Educación.

el producto de procesos intersubjetivos. Lo más emblemático de esta propuesta es que reivindica la naturaleza social, histórica, cultural, ideológica y política de la realidad social. Entre la carga de significados que implica declarar la evaluación institucional como construcción social está el rechazo al carácter ontológico de ésta. De esta manera, se invita a comprender que la evaluación institucional no “es” fuera de los acuerdos humanos que la constituyen como una institución o mecanismo social al cual las personas le atribuyen el carácter de objeto real. Toda construcción social surge de las convenciones sociales contextualizadas en las que se promueve y busca atender a las demandas de regulación del comportamiento de los actores sociales. Como toda construcción social la evaluación y; más específicamente, la evaluación institucional, es el producto de los acuerdos de los actores sociales involucrados, que tiene lugar en un marco de sentidos culturales, históricos y políticos.

Las críticas a la filosofía positiva destacaron un cuestionamiento a los modelos representacionistas de la realidad social fundados en el naturalismo, reduccionismo, estáticos, lineales y armónicos. Estas críticas alzaron su voz para sostener que, a diferencia de los hechos naturales, los fenómenos humanos responden a una naturaleza social, compleja, dinámica y dialéctica; por tanto, cambiante. (Guba & Yvanova, 2002). La evaluación institucional como fenómeno humano se adecúa a esta naturaleza social, compleja, dinámica y dialéctica; por tanto, ideológica y política que han enfatizado las críticas al positivismo. Como fenómeno social la evaluación institucional ocurre en las relaciones e interrelaciones entre los sujetos que comparten una determinada comunidad de sentidos, intereses y valores, tales como la Escuela, Facultad, Universidad, Ministerio De Educación Superior, etc. Implica complejidad en tanto que los factores que la determinan son múltiples, esto implica: el acontecer cultural, tecnológico, económico y político, entre otros. Es dinámica en tanto que la realidad social está en interacción con los procesos históricos y esto incide en la definición de los criterios de calidad. Se vincula con la dialéctica clásica entendida como el conflicto permanente en el que se confronta una determinada concepción o convención, tesis, y el planteamiento de alternativas a los déficits y contradicciones de estas, antítesis. De cuyo proceso de confrontación y diálogo se espera la síntesis, como una reconstrucción o resolución del problema. (Abbagnano, 2004). En tanto que fenómeno humano la evaluación institucional es inmanentemente cultural y está determinada por los hábitos y las tradiciones de pensamiento y acción de una comunidad determinada.

No obstante, antes de analizar las oportunidades y amenazas de la evaluación institucional en el contexto nacional es necesario aclarar algunos conceptos que sirven de marco para su entendimiento. En este apartado se describen y caracterizan las relaciones entre las modalidades de evaluación institucional: la interna, autoevaluación y autorregulación y la evaluación externa: rendición de cuentas y acreditación, en términos de sus propósitos, ámbitos, componentes, entes, organismos o personas que la auspician y realizan, así como en las instancias o momentos en que se realizan. En primer lugar, es importante aclarar

el concepto de evaluación institucional que ilumina el presente ensayo. En este sentido, se entiende por evaluación institucional:

...un estudio sistemático sobre las instituciones educativas, principalmente de la educación superior, que permite no sólo apoyar los procesos pedagógicos y cometido social que éstas cumplen y reorientar sus acciones, sino que, puede y es promovido por entes foráneos y externos (gobiernos y organismos financieros), a fin de obtener información pertinente que les facilite su control y regulación; esto último es precisamente el propósito central de la evaluación de programas sociales (Camperos, 2005, pág. 8).

En este orden de ideas, Villarroel (2005 c.p. Camperos, 2005) define la evaluación institucional como proceso regulador y establece también dos perspectivas para promover su ejecución: la de control y la de mejoramiento. Ubica en la evaluación externa el control, la acreditación y la rendición de cuentas, mientras que en la evaluación interna se ubican los propósitos de mejoramiento asociados a la autoevaluación y la autorregulación.

En primer lugar, la tradición asocia los procesos de evaluación institucional con la evaluación externa, entendidas como las modalidades cuyo propósito es el control; en otras palabras: rendición de cuentas y acreditación (Villarroel, 2005 c.p. Camperos, 2005). Es auspiciada por organismos externos; en este sentido, las personas que la realizan son ajenas a la institución. Incluye los ámbitos (docencia, investigación, extensión y gestión); los cuales, se cruzan con los momentos: organización, ejecución y resultados. Cuyos componentes incluyen la planificación, los recursos humanos y materiales.

Por su parte, la evaluación interna implica las modalidades cuyo propósito es el mejoramiento, tales como: autoevaluación y autoregulación (Villarroel, 2005 c.p. Camperos, 2005). Es auspiciada por las propias instituciones; en este sentido, las personas que la realizan pertenecen a la institución. Incluye los ámbitos (docencia, investigación, extensión y gestión); los cuales, se cruzan con los momentos: organización, ejecución y resultados. Cuyos componentes incluyen la planificación, los recursos humanos y materiales. La autoevaluación se caracteriza por ser un proceso globalizante, cíclico y formativo.

La autoevaluación comprende un proceso holístico y dinámico, de revisión para la mejora constante; en este sentido, se cruza con los conceptos de globalizante, cíclico y evaluación formativa. En primer lugar, se entiende por globalizante a ese proceso de revisión interna que caracteriza a las organizaciones orientadas por el enfoque de la calidad total, de forma que involucra tanto a los distintos actores como las distintas instancias que la conforman en el proyecto de evaluación (Carro & Gómez, 2012). De esta manera, en el proceso de evaluación se obtiene una visión integral y general de la organización que involucra y se sostiene en el compromiso de sus miembros con la calidad educativa, en

sus distintos ámbitos. En segundo lugar, comprende un proceso cíclico y constante, en tanto que comprende una visión sistémica de la organización; esto es, organización, ejecución y resultados. De forma que los productos de la autoevaluación no se agotan en observaciones finitas y generan constantemente los insumos para reflexionar en función de los criterios pertinencia, eficiencia y eficacia y nutrir con ello los procesos de autoregulación que le permiten implementar correcciones al sistema y acto seguido iniciar un nuevo proceso de autoevaluación de las acciones emprendidas. En tercer lugar, es formativo en tanto que, reiteramos, su propósito fundamental es la mejora.

En cuanto a la relación entre las modalidades de evaluación institucional, la literatura toma las dos modalidades de evaluación institucional estudiadas en un modelo que las articula en un proceso comprendido por tres fases, a saber: evaluación interna, evaluación externa y reevaluación (Días Sobrinho, 2000). Esto significa que en un compromiso de los distintos actores con la calidad educativa, el proceso de evaluación empieza con una revisión a lo interno de la organización, con el interés de procurar las correcciones necesarias y pertinentes que ubiquen a la institución en un punto en el cual pueda ser sometida a un proceso de evaluación externa para cumplir con los compromisos de acreditación (legitimación de la calidad) y rendición de cuentas. Indistinto de los resultados alcanzados por la evaluación interna y externa; las recomendaciones y las acciones emprendidas, debe existir un seguimiento con el fin de actualizar la información, bien para confirmar mejoras, identificar permanencia de las condiciones o una reducción de la calidad. En cualquier caso, la literatura recomienda que los procesos de evaluación se sometan a estrictos procesos de validación. En este sentido, la posibilidad de articular en un compromiso sincero con la calidad la evaluación interna con la evaluación por parte de elementos externos se alinea con las estrategias de triangulación tan útiles en la validación de resultados en la investigación social (Creswell, 1998; Strauss & Corbin, 2002; Taylor & Bogdan, 2000).

Una vez aclarados conceptos claves con relación a la evaluación institucional, se retoma la línea de análisis planteada, en este sentido se debe destacar que la revisión de la literatura en el área muestra que la evaluación institucional: a) evidencia una sensible evolución a nivel mundial; con la cual no se corresponde la realidad nacional, b) tiene su origen en el concepto de Estado y atiende a elementos como: el desarrollo de la ciencia, la tecnología, lo económico y, especialmente, lo ideológico y político, c) es inmanentemente cultural; por lo que está determinada por marcos de pensamiento y acción sentados en la tradición, d) está cargada de intereses y valores, por lo que las posibilidades de develar las deficiencias de las instituciones de educación entrañan una inminente reflexión política acerca de sus oportunidades y amenazas, el ¿para qué? Y ¿para quién? Se da la evaluación; lo cual, permite vislumbrar el peligro de su uso a favor del modelo ideológico dominante y el riesgo de convertirse en expresión irracional de los intereses asociados al poder.

A nivel internacional, existe un número importante de instituciones abocadas a la evaluación de la calidad de la educación en el mundo, tales como la *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization* (UNESCO); en Europa están los trabajos por España de la *Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación* (ANECA); en Inglaterra, *The Quality Assurance Agency for Higher Education* (QAA); en este continente, en Estados Unidos está *The National Center for Research on Evaluation, Standards and Student Testing* (CRESST); por América Latina, se cuentan el Instituto Internacional para la Educación Superior en la América Latina y el Caribe (IESALC); en México, el *Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior* (CENEVAL); por Colombia, el *Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior* (ICFES); por Ecuador, el *Consejo de Evaluación Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ecuador* (CEAACES); en Chile, la *Comisión Nacional de Acreditación* (CNA-Chile); en Argentina, la *Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria* (CONEAU); entre muchos más. Estos son organismos de carácter público y autónomo, que tienen como razón de ser verificar y promover la calidad de las instituciones de educación superior.

En todos estos casos, se puede constatar el esfuerzo de los organismos gubernamentales por mejorar la calidad de la educación. Particularmente, en el contexto latinoamericano se han generado importantes políticas y proyectos en este sentido, es por ello que la evaluación de los sistemas educativos ha experimentado un significativo desarrollo tanto en los países que gozan de una cierta trayectoria en evaluación de sistemas educativos, como en aquellos, con menor experiencia que se han ido incorporando progresivamente. En el plano nacional, uno de los aportes más significativos a la evaluación de instituciones de Educación Superior, fue el desarrollado en el marco del proyecto de aseguramiento de la calidad de las carreras universitarias (Villarroel & Camperos, 2008). Sin embargo, los proyectos de evaluación de la calidad educativa en nuestro contexto no han tenido la suerte de sus vecinos y al respecto se advierte:

Sin embargo, aún no hemos logrado sistematizar una práctica evaluativa en las universidades nacionales que muestre una visión global de las mismas o de sus funciones y mantenga procesos de mejoramiento y revisión constante; por lo tanto, no se han canalizado acciones que demuestren sus bondades y alcances. Quizás, ni siquiera hemos logrado avanzar en sensibilizar a las comunidades universitarias sobre los propósitos de esta evaluación, y por supuesto, tampoco hemos logrado atenuar la desconfianza, aversión y temores que se generan frente a cualquier evaluación (Camperos, 2005, pág. 2).

Pero qué hace a Venezuela, particularmente diferente al resto de los países de Europa, América y el Caribe que se han propuesto la evaluación institucional como un compromiso clave con la calidad de la educación superior. En este punto hay que rescatar que la evaluación institucional tiene su origen en el concepto mismo de Estado, entendido como ente político, que define el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad o una comunidad, tales como La Universidad, El Ministerio de Educación Superior, El CNU, etc., y atiende a elementos como: el desarrollo de la ciencia, la tecnología, lo económico y, especialmente, lo ideológico y político. Quizás, este último es el factor clave de la diferenciación de nuestro país con el resto de los países mencionados. Esto deviene en que el tema de la investigación evaluativa está ligado a la política y así lo señalan autores como Carol H. Weiss; quien, ya en 1993, publicó su obra "Where politics and evaluation research meet"; *Donde la política y la investigación evaluativa se encuentran*; según lo señala el autor en su obra:

Las consideraciones políticas se entrometen en tres formas principales, y el evaluador que no reconoce su presencia se expone a una serie de choques y frustraciones:

En primer lugar, las políticas y los programas con los cuales trata la evaluación son las criaturas de decisiones políticas...

En segundo lugar, porque la evaluación se lleva a cabo con el fin de nutrir la toma de decisiones, sus informes entran en la arena política...

En tercer lugar, y tal vez menos reconocida, la evaluación en sí misma tiene una postura política..." (Weiss, 1993, p.94).

De esta forma, las oportunidades de la evaluación institucional en nuestro contexto se encuentran supeditados a los inminentes conflictos ideológicos y políticos que caracterizan estos tiempos (Días Sobrinho, 2000) y están actuando, inevitablemente, como fuerzas que frenan u obstaculizan los procesos de evaluación institucional a nivel general y, más específicamente, en la Educación Superior.

Otro aspecto que hay que revisar es el carácter inmanentemente cultural de la evaluación institucional; razón por la cual, la práctica evaluativa está determinada por marcos de pensamiento y acción sentados en la tradición. Sin embargo, ya la literatura nos advierte acerca de los valores adversos de la cultura evaluativa en nuestro contexto. Uno de los mayores retos de la evaluación institucional en nuestros tiempos es superar la tradición medicionista que la define como pauta de acreditación y reconocimiento. Por esta razón, las distintas instituciones de Educación Superior en el país se niegan a llevar a cabo proyectos de evaluación institucional en los cuales resulten "aplazadas" y sean objeto de escarnio público. En la representación social de la evaluación no hay espacio para el concepto de

evaluación formativa; de la evaluación institucional como un instrumento clave para superar las deficiencias, la mejora y el desarrollo (Camperos, 2005).

Ya se ha mencionado el carácter político de la evaluación y así lo sostienen las referencias en el área (Días Sobrinho, 2000; Weiss, 1993; Markiewicz, 2008; Leigh, 2009; Hunter, 2009; Marmot, 2004), lo que deviene del hecho de que la evaluación institucional está cargada de intereses y valores que afectan las decisiones acerca de lo público. La literatura apoya el hecho de la evaluación como un fenómeno humano y por tanto social que se lleva a cabo dentro de un contexto político, mediado y condicionado (a favor o en contra) por la influencia de los distintos grupos interesados en los resultados de la evaluación; lo cual, tiene importantes implicaciones para la pertinencia y utilidad de la evaluación. Sin embargo, el contexto politizado también presenta desafíos para preservar la independencia y objetividad del evaluador, con potenciales consecuencias adversas para la validez y credibilidad de la evaluación. Esto deviene en una necesaria meditación con relación a las posibilidades de la evaluación institucional para develar las deficiencias de las instituciones de educación y entraña una inminente reflexión política acerca de sus oportunidades y amenazas, el ¿para qué? Y ¿para quién? Se da la evaluación. Lo anterior, permite vislumbrar el peligro de que la evaluación institucional sea usada a favor del modelo ideológico dominante y el riesgo de convertirse en expresión irracional de los intereses asociados al poder.

El autor de este ensayo suscribe la preocupación de los teóricos de la evaluación y propone que los evaluadores tienen que reconocer y negociar estos desafíos de manera efectiva para asegurar que los resultados de la evaluación resulten de calidad y atiendan a las necesidades reales de la sociedad, sobre todo al velar por la mejora de las instituciones; en nuestro caso particular, las instituciones educativas.

Reflexiones finales

El trabajo llevado a cabo nos indica la necesidad de que la evaluación institucional recupere la lectura crítica de los logros, las limitaciones y las deficiencias, en pos de la calidad educativa. La necesidad de que la evaluación institucional, en la actual situación política nacional, se someta a duda razonable, está relacionada con esta expectativa de ser una oportunidad de mejora real o la amenaza a los valores fundamentales de la evaluación, tales como la validez, la objetividad, la justicia y un verdadero compromiso con la mejora.

El evaluador debe comprometerse con una campaña que apunte a cambiar las actitudes de las personas con respecto a la evaluación en general y, en este sentido, con respecto a la evaluación institucional. De esta manera desmontar los prejuicios que tanto daño le hacen a los proyectos de evaluación institucional. Se debe trabajar en la recuperación de la confianza, la credibilidad y el sentido de justicia que se ha visto tan erosionado como resultado de los mal entendidos compromisos políticos que han primado en la práctica evaluativa.

No obstante, esta situación, más allá de reducir el interés de las personas comprometidas con los valores más altos de la evaluación; que consideran sensata una reconstrucción racional de la evaluación institucional, debe ser el estímulo para la generación de propuestas de evaluación válidas que representen los verdaderos intereses del Estado y no de un grupo político.

Bibliografía consultada

- Camperos, M. (2005). *La evaluación institucional en el ámbito universitario*. Ponencia presentada en la UCLA, Universidad Central de Venezuela, Maestría en Evaluación de la Educación, Caracas.
- Carro, R., & Gómez, G. (2012). *Administración de la calidad total*. (F. d. Sociales, Ed.) Argentina: Universidad del Mar del Plata. Obtenido de http://nulan.mdp.edu.ar/1614/1/09_administracion_calidad.pdf
- Creswell, J. (1998). *Qualitative inquiri and research design*. London: Sage.
- Días Sobrinho, J. (2000). Evaluación Institucional en el Contexto Latinoamericano. *PROSPECTIVA*, 3-12. Obtenido de http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23260/2/jose_dias.pdf
- Guba, E., & Yvanova, L. (2002). Paradigmas en compentecia en la investigación cualitativa. En C. Denman, & J. Haro, *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social* (págs. 113-145). Sonora: El Colegio de Sonora.
- Hunter, D. (Septiembre de 2009). Relationship between evidence and policy: A case of evidence-based policy or policy-based evidence? *Public Health*, 123(9), 583-586. Leigh, A. (2009). What evidence should social policymakers use? *Australian Treasury Economic Roundup*, 1, 27-43. Obtenido de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1415462
- Markiewicz, A. (2008). The Political Context of Evaluation: What Does This Mean for Independence and Objectivity? *Evaluation Journal of Australasia*, 8(2), 35-41. Obtenido de <http://search.informit.com.au/payPerView;dn=099873707557972;res=IELBUS;type=pdf>
- Marmot, M. G. (17 de Abril de 2004). Evidence based policy or policy based evidence? *British Medical Journal*, 328, 906–907. doi:10.1136/bmj.328.7445.906
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar teoría fundamentada*. Colombia: Universidad de Antioquia.
- Taylor, S., & Bogdan, R. (2000). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Villarroel, C., & Camperos, M. (2008). *Aseguramiento de la calidad en la educación superior venezolana*. Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior. Caracas: CNU - OPSU.
- Weiss, C. (1993). Where politics and evaluation research meet. *Evaluation Practice*, 14(1), 93-106. Obtenido de <http://aje.sagepub.com/content/14/1/93.full.pdf>