

La evaluación de las universidades. Un análisis de las perspectivas de *gestión de calidad*

RESUMEN:

EN ESTE ARTÍCULO REFLEXIONAMOS SOBRE LA INTRODUCCIÓN DE LOS MODELOS DE "GESTIÓN TOTAL DE LA CALIDAD" EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA, HACIENDO ESPECIAL REFERENCIA A LAS IMPLICANCIAS DEL MISMO EN EL TERRENO DE LA EVALUACIÓN. ANALIZAMOS EL CONTEXTO ECONÓMICO EN QUE ESTOS MODELOS SE ORIGINAN, TENIENDO EN CUENTA EL VALOR DE LA ACREDITACIÓN DE DETERMINADAS 'NORMAS DE CALIDAD' COMO PAUTA REGULATIVA GENERADA DESDE UN MERCADO Y UN PROCESO PRODUCTIVO FRAGMENTARIOS Y DISPARES. DESDE UNA MIRADA CRÍTICA, TRAEMOS UN EJEMPLO DE TRASLADO HACIA LA ESFERA EDUCATIVA DE LOS MODELOS DE GESTIÓN DE CALIDAD Y SU CONCEPCIÓN DE EVALUACIÓN Y DE CALIDAD INTERPRETADA COMO LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES DEL CLIENTE Y DE SUS EXPECTATIVAS. A PARTIR DEL RECONOCIMIENTO DE LA CRISIS QUE AFECTA A NUESTRA EDUCACIÓN SUPERIOR, CREEMOS QUE LA CUESTIÓN DEBERÍA COMENZAR PLANTEANDO CUÁL ES EL LUGAR QUE LA UNIVERSIDAD OCUPA EN LA SOCIEDAD Y QUE ESTABLECER DEFINICIONES SOBRE LA EVALUACIÓN Y LA CALIDAD IMPLICA POSICIONARSE RESPECTO DE LO QUE SE ESPERA DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA. PLANTEAMOS NUESTRA PERSPECTIVA, EN LA CUAL LA CALIDAD DEJA DE SER UN PROBLEMA EXCLUSIVO DE LOS EXPERTOS Y DE LA ADMINISTRACIÓN Y SE CONVIERTE EN UNA RESPONSABILIDAD PÚBLICA Y SOCIAL. DESDE ESTE PUNTO DE VISTA, LA EVALUACIÓN DEBE ASPIRAR A QUE AUMENTE EL CONOCIMIENTO DEL QUE HACER QUE DESARROLLAN LAS UNIVERSIDADES, ADEMÁS DE DAR A CONOCER SU VALOR SOCIAL, SIN OLVIDAR

QUE LA EDUCACIÓN ES UN DERECHO SOCIAL Y CIUDADANO.

• • •

PALABRAS CLAVES: EDUCACIÓN SUPERIOR - EVALUACIÓN - CALIDAD

• • •

ABSTRACT:

WE CONSIDER HOW THE TOTAL QUALITY MANAGEMENT IS INTRODUCING IN THE HIGHER EDUCATION. SPECIALLY WE ASK ABOUT WHAT DOES IT SUPPOSE FOR ASSESMENT'S PRACTICAL. WE REVIEW THE ECONOMIC CONTEXT IN WHICH THIS MODELS WAS BEEN CREATED, CONSIDERING THE VALUE AND WORTH OF CERTAIN QUALITY STANDARDS LIKE GUIDE LINE CONTROL GENERATED FROM A MARKET AND A PRODUCTIVE PROCESS. FROM A CRITICAL VIEW, WE PROPOSE AN EXAMPLE OF THE TRANSFERENCE FROM THE TOTAL QUALITY MANAGEMENT TO THE EDUCATIVE FIELD AND CONCEPTUALIZE THE ISSUES SURROUNDING CURRENT EFFORTS TO INSTITUTIONALIZE TOTAL QUALITY ASSESSMENT AND CONTROL IN ARGENTINIAN EDUCATION. IN THE RECOGNITION THAT THE CRISIS AFFECTS OUR HIGHER EDUCATION, WE BELIEVE THAT IT IS NECESSARY TO DISCUSS THE ROLE THAT UNIVERSITIES ARE PLAYING OR IT MUST PLAY. THEN, IT WILL BE POSSIBLE TO DISCUSS ABOUT ASSESMENT, ACCOUNTABILITY OR OTHER KINDS OF EVALUATION IN EDUCATION. WE BELIEVE THE EVALUATION HAS TO BECOME A PUBLIC AND SOCIAL RESPONSIBILITY, IN WHICH QUALITY IS NO LONGER AN EXPERTS PROBLEM AND A MANAGING WORK. FROM THAT POINT OF VIEW, THE EVALUATION MUST HOPE TO INCREASE THE KNOWLEDGE OF THE UNIVERSITY TASKS, TO DIVULGE ITS SOCIAL VALUE, AND ALWAYS REMINDING THAT EDUCATION IS A SOCIAL AND CITIZEN RIGHTS. →

POR MARIANA ALONSO BRÁ E INGRID SVERDLICK*



* Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Licenciada en Ciencias de la Educación, UBA. Investigadora del Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

** Doctora en Pedagogía, Universidad de Málaga - España. Licenciada en Ciencias de la Educación, UBA. Docente en la Facultad de Humanidades, UNLP. Investigadora en la UNER y en el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (Andalucía).

Las discusiones sobre la evaluación en el ámbito universitario argentino cobraron protagonismo a partir de la década del 90; y aún cuando no se arribara a un consenso, prácticas diversas de evaluación se fueron extendiendo en las universidades públicas y privadas. Luego de las primeras experiencias desarrolladas por las universidades desde 1995 y también por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria¹ entre 1997 y 2001, los debates sobre la calidad y la evaluación en este terreno, no sólo continúan, sino que se renuevan y actualizan. Nuevamente, y a pesar de haber sido fuertemente cuestionada, volvemos a encontrar artículos que en sus consideraciones y apreciaciones respecto de la evaluación universitaria se acercan a una perspectiva análoga al de los sistemas de control y medición de calidad del ámbito productivo. En general, esta asimilación se fundamenta, más o menos expresamente, en la necesidad de introducir los principios de eficiencia y eficacia en la actividad universitaria; tendencia, directamente vinculada a las nuevas orientaciones de las políticas de ajuste o de reducción de los aportes públicos, propias de los procesos de reforma estatal, generalizados a partir de los 80 e implementados en muchos países latinoamericanos a partir de los 90.

Si bien estas orientaciones se presentan en algunos artículos que tratan la problemática de la evaluación universitaria actual, creemos que se articulan, por un lado, con una concepción acerca del quehacer universitario y más específicamente sobre el modelo o función de la Universidad en la actualidad y, por otro lado, con cambios característicos de la economía neoliberal y de los efectos de la globalización, que exceden el ámbito universitario y lo sobredeterminan.

Aún cuando en los debates educativos actuales se insiste en las dificultades de traspolar modelos de la lógica empresarial a la educativa, siguen existiendo y circulando iniciativas que refuerzan esas concepciones. Un material que constituye una fuente documental relevante para analizar la pretensión de transferir los modelos de calidad total al escenario educativo en nuestro país lo constituye el trabajo que la "Fundación Premio Nacional a la Calidad" (FPNC), viene desarrollando y difundiendo en este sentido. Este documento nos provocó para escribir el presente artículo, a modo de una contribución a la reflexión sobre un tema que parece vigente a pesar de las resistencias de la comunidad educativa-en general.

A partir de estas consideraciones, las líneas que presentamos a continuación se proponen iniciar la reflexión sobre la introducción de los modelos de "gestión total de la calidad" en el ámbito de la educación universitaria, haciendo especial referencia a las implicancias del mismo en el terreno de la evaluación.

En este marco de preocupación, pensamos que el análisis de esta transferencia al campo de la educación superior no debería dejar de considerar, entre otras, las siguientes cuestiones:

- El contexto económico en que estos modelos se originan, en tanto instrumentos de gestión y administración del proceso productivo, que se consolidan y difunden en el

marco de una economía globalizada que adquiere características singulares;

- Su traslado, muchas veces naturalizado, hacia otras esferas cualitativamente diferentes de aquella original (la organizacional empresarial), entre los que cabría considerar muy especialmente la esfera educativa;

- Consideraciones respecto de su transferencia al campo de la educación superior, identificando la concepción de universidad que supone y las implicancias en el terreno de la evaluación institucional.

LAS CONDICIONES DE PRODUCCIÓN DE LA "GESTIÓN DE CALIDAD"

Desde nuestra perspectiva, abordar el problema de la transferencia de los métodos de control de calidad al ámbito de la educación superior requiere previamente considerar, a grandes trazos, las condiciones de emergencia de este tipo de procedimientos en el campo productivo. Este requerimiento está involucrado con la modalidad en que este traspaso se lleva a cabo desde el campo empresarial. Generalmente, se presenta como una extensión 'naturalizada' de determinadas concepciones y criterios 'absolutos' capaces de ofrecer respuestas (en términos de 'eficacia' y 'eficiencia') a cualquier ámbito (susceptible de ser conceptualizado como 'organizacional') que se construya socialmente como objeto de transformación. Esta transformación, a su vez, se interpreta en términos de 'mejora', en un sentido positivo pleno, que desconoce las diferentes direcciones, opciones, supuestos e implicancias involucradas, tanto educativas como políticas, sociales o económicas.²

En este sentido, consideramos importante intentar 'resituar' estas perspectivas en sus condiciones de producción de forma de hacer un poco más visibles los supuestos involucrados para, luego, considerar también las implicancias que conllevan estas presunciones para el campo educativo.

El control de calidad en los procesos productivos no es una práctica reciente, sino que se fue consolidando en la medida que la producción industrial ganaba en complejidad y alcance. En este sentido, un punto de referencia importante es la etapa fordista (en tanto modelo de acumulación propio de la posguerra donde el sector industrial aparece como dinamizador indiscutible de la economía en su conjunto). En este período es posible caracterizar la organización de la producción a través de los rasgos que adquirió en el subsector de referencia para la época, la industria metal-mecánica. Las principales características del proceso eran: grandes unidades productivas, series largas de producción (donde cada etapa del proceso requiere de la previa), pocas líneas debido a un número relativamente restringido de productos (comparativamente con las actuales) y una localización geográfica de las plantas concentrada en determinados países, regiones y localidades (Coriat, 1997).

El control de calidad se realizaba sobre el producto final, este debía cumplir con las especificaciones técnicas predefinidas y probadas en el proceso de diseño. Esta modalidad resultaba bastante razonable si se tiene presente la existencia de un patrón de consumo masivo muy homogéneo, cuya diferencia, en términos de competencia, sólo

radicaba en la marca o firma productora. La uniformidad relativa de los patrones de consumo se correspondía con la producción de una diversidad limitada de productos que se mantenían en el tiempo, durante períodos relativamente extensos. Por otro lado, el proceso era concebido como una larga continuidad, sólo seccionable en su inicio (insumos) o en su culminación (producto final). En este marco, el control de calidad final apuntaba a mantener la imagen de prestigio y la seguridad de la firma, antes que a la eficiencia del proceso en términos de costos; aspecto que no aparecía preponderante en un contexto de fuertes mercados internos que aseguraban niveles estables o crecientes de consumo masivo.

Posteriormente, la crisis mundial de inicios de los 70, considerada como el punto de inflexión del modelo de acumulación previo, los procesos productivos comienzan a modificarse profundamente. Esta crisis desata un período de contracción de las inversiones y ajuste de costos productivos y desemboca en un escenario económico cualitativamente diferente para los 80 y los 90 que motoriza transformaciones y nuevas tendencias para la organización de la producción. A su vez, este proceso de crisis, de dislocamiento y de ajuste, desencadena una intensa difusión de innovaciones tecnológicas en nuevos sectores de la producción que se repositionan como "de punta" (especialmente aquellos vinculados a las actividades terciarias que ganan en protagonismo respecto del sector industrial), permitiendo aumentar considerablemente la productividad sin su correlato, hasta entonces necesario, de inversión intensiva en mano de obra o, incluso de capital (Argumedo, 1987).

Estas tendencias construyen un panorama internacional muy heterogéneo, respecto de los procesos productivos, donde conviven y se articulan modalidades de producción precapitalistas con nuevas formas de organización del trabajo (como el toyotismo). Su denominador común es la erosión definitiva del fordismo, la reducción de los costos productivos y una fuerte desaceleración de los niveles de inversión previos (Coriat, 1992).

En términos generales, se trata de un mundo productivo que ha perdido su relativa homogeneidad y estabilidad. Emergen nuevas relaciones económicas y procesos productivos cada vez más diversificados, segmentados y heterogéneos, en un contexto económico que se ha vuelto (y, en cierta medida, también permanecerá) incierto y difícil de predecir. En términos generales, el crecimiento económico ya no estará resguardado en la fortaleza de los mercados internos, sino sujeto a una fuerte competitividad en el mercado internacional.

En este marco, los nuevos sectores de punta (incluso algunos subsectores de la industria) comienzan a asimilar a sus procesos productivos nuevas pautas organizativas de forma que la inestabilidad de los mercados se vea compensada por una variable sobre la que las empresas pueden operar con certeza: los costos productivos. Es decir, los cambios en los procesos se pueden explicar, centralmente, como transformaciones que permiten hacer más eficiente el proceso y compensar los desequilibrios propios del mercado, que se ha tornado decididamente fluctuante (Pipitone, 1986; Coriat, 1992, 1997).

Así, de un proceso productivo concebido como un largo *continuum* se pasa a su segmentación, de forma que se vuelva flexible y fácilmente adaptable a diferentes combinaciones posibles. A su vez, esta segmentación es consonante con otros cambios: la reducción de la cantidad de series, su yuxtaposición, la diversificación de líneas, la relocalización y la reducción del tamaño de las unidades productivas³ (Dorfman, 1992).

En este nuevo escenario, los métodos de control de calidad no sólo se modifican, sino que ganan protagonismo. En principio este control, que antes era realizado sobre el producto final, se extiende a todo el proceso, es decir, a las distintas etapas de los distintos segmentos, de forma tal de ahorrar los desperdicios que involucra un producto final deficiente. En segundo lugar, no aparece diferenciado como una actividad específica sino que empieza a asimilarse a la producción misma en la medida que comienza a reinterpretarse en términos de "mejora permanente" (sobre el diseño preexistente del proceso) involucrando en muchos casos la opinión directa de operarios y supervisores para detectar las dificultades potenciales y proponer soluciones (Coriat, 1997). En tercer lugar, asume un carácter *soft*, es decir, se extiende progresivamente desde el ámbito de la planta productiva hacia la gestión, ganando protagonismo y constituyéndose, incluso, en una modalidad particular de gerenciar la actividad productiva.⁴ Esta tendencia aparece inicialmente favorecida por la creciente difusión de los sistemas de acreditación internacional en determinadas normas (como requisitos cada vez más indispensables para salir al mercado internacional o para operar en mercados comunes). El 'control de calidad' es redefinido en términos de 'gestión de calidad' (Coriat, 1997).

En relación con esta tendencia, cabría tener en cuenta que la acreditación de la calidad se torna en un elemento clave para participar en mercados fuertemente competitivos pero muy diversificados en el tipo y condiciones de producción de los productos. Estos diferentes sistemas de 'normas' internacionales parecen operar como una herramienta de regulación, generada desde las propias, y nuevas, reglas del mercado. Permiten establecer una base de comparabilidad común (construida sobre parámetros que se presentan como 'unívocos') en un mundo productivo fuertemente diversificado y fragmentado respecto de sus procesos productivos, su localización geográfica y sus productos finales. Es decir, esta heterogeneidad creciente parece requerir criterios uniformes (la definición de normas, pautas y acreditaciones de 'calidad') a partir de los cuales 'reconstruir' como totalidad el proceso productivo y calificar el producto final, para 'transparentar' o 'racionalizar' la competencia.

Sin embargo, la contracara, menos 'racional', de estos sistemas de calidad parece ser el protagonismo que ganan en los discursos gerenciales, no sólo como estrategias de supervivencia o crecimiento empresarial, sino también como posición capaz de aportar en el imaginario empresarial orden, uniformidad y certidumbre prescribiendo acerca del 'mejor gerenciar' frente a mercados, factores macroeconómicos nacionales y un mundo económico globalizado que se tornan impredecibles, difíciles de regular, con episodios de

crisis recurrentes. En este marco, la gestión de calidad en sus diversas versiones también parece asumir el valor del 'mito': aporta a la gerencia un horizonte y una dirección unívoca que se presenta como 'racional' y 'objetiva' pero que, fundamentalmente, resulta acogedora a, en una realidad configurada en la incerteza, la fluctuación o la dispersión. En este sentido, la 'gestión de calidad' adquiere un valor absoluto, incondicionado, al interior del propio campo empresarial.

Lo señalado hasta aquí, conlleva a tener en cuenta fundamentalmente dos cuestiones respecto de las perspectivas de 'gestión de calidad', atendiendo a sus condiciones de producción en el ámbito productivo. Por un lado, en términos económicos-empresariales, el valor de las acreditaciones determinadas 'normas de calidad' como pauta regulativa necesaria generada desde un mercado y un proceso productivo que han perdido su relativa homogeneidad y se han tornado fragmentarios y dispares. Por el otro, la centralidad progresiva que adquiere en el ámbito empresarial. Estas nuevas modalidades, prescriptas para el quehacer empresarial, si bien son construidas con un claro sentido instrumental-económico (reducir costos, insertarse en el mercado internacional o participar en mercados comunes), adquieren un valor absoluto, en términos de 'transformación', 'calidad' y 'mejora' no sólo para la totalidad de las empresas (independientemente de sus múltiples características sectoriales) sino para cualquier tipo de institución u organización que presente una faz de 'gestión', ya sea el aparato estatal, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones educativas o las instituciones de salud.

Pero esta extensión del campo empresarial, hacia cualquier otro capaz de ser pensado como 'un ámbito organizacional que se gestiona', no es neutra en sus implicancias. Interviene directamente redefiniendo estos espacios porque los asimila totalmente a las lógicas del proceso productivo, del mercado y de la economía. Esta asimilación opera, simultáneamente, constituyendo plenamente estos campos en objeto de actividad empresarial. Lo que también involucra instalar para ellos un nuevo sentido, asignarles un nuevo rol y establecerles un nuevo cometido en la sociedad.

Sin embargo, cabe señalar, que este tipo de 'propuestas' generadas desde campo empresarial hacia otros, signados por la lógica estatal, 'pública' o 'social', no son unidireccionales. Desde nuestra perspectiva, confluyen en forma consonante con otras tendencias propias de éstos ámbitos en donde la política estatal respecto de ellos o, incluso, las propias prácticas (de supervivencia) institucional van construyendo mecanismos de 'seudomercado', como direcciones explícitas o como procesos silenciosos, progresivos y cotidianos.

Para el caso de la actividad universitaria, nuestro foco de preocupación, estos mecanismos pueden considerarse ya presentes:

"Podríamos señalar la presencia en los SES (sistemas de educación superior) latinoamericanos de algunas estructuras de mercado (...). Se está gestando un mercado de consumidores, especialmente a través de las actividades generadas por los cursos de posgrado y la venta de

servicios técnicos y de consultoría al sector productivo. Comienza a emerger un mercado ocupacional, en tanto las universidades y los programas dentro de ellas, compiten por atraer a los profesores con las mejores credenciales a fin de jerarquizar la institución y los cursos que se ofrecen. Hay, además una cierta movilidad de los docentes entre instituciones en búsqueda de un ingreso más alto y/o de condiciones mejores de trabajo. También surge una estructura de seudomercado en la distribución de los fondos públicos entre las IES (instituciones de educación superior), las cuales compiten entre sí por dichos recursos" (Fanelli, 1998: 7).

Pero, estos mecanismos de mercado, también, parecen expresarse en una cuestión más vasta: las nuevas configuraciones de los sistemas educativos latinoamericanos. Un detenido análisis, de las tendencias actuales para el campo educativo argentino, que excede en mucho este trabajo, no podría dejar de lado la consideración de procesos estructurales casi equivalentes, a los mencionados para la actividad productiva, en general. El sistema educativo argentino y el sistema de educación superior, en particular, también puede ser analizado a partir de su progresiva segmentación, flexibilización, dispersión, diversificación, desregulación y transnacionalización. Procesos que, si bien no se explican simplemente como un mero reflejo de criterios económicos sobre la educación (y, en este sentido, requieren de un detenido examen histórico, institucional y político-pedagógico), sí son susceptibles de vincularse. Especialmente, considerando que fueron frecuentemente, motorizados, acompañados o admitidos 'de hecho', desde las propias direcciones de la política estatal en materia de reforma educativa, en el último decenio.

En este cuadro particular, el análisis de transferencias de modelos de 'gestión de calidad' hacia el campo de la educación superior cobra especial relevancia. El debate respecto de su 'adecuación', 'pertinencia' u 'oportunidad' no debería pasar por alto la necesidad de resolver una cuestión esencial previa: cuál es el valor social que guarda la educación superior para los diferentes actores y sectores involucrados, especialmente para aquellos que cuentan con menos capacidad para problematizar públicamente esta cuestión y legitimar su posición. Un problema, medularmente político, que no debería dirimirse ni desde la perspectiva empresarial ni desde simples indicadores económicos. Pero, tampoco, desde la sola prescripción construida en una racionalidad instrumental que hace de la 'eficiencia' y la 'eficacia' principios totalizadores, velando la orientación política singular que guardan y naturalizándose como opciones técnicas 'adecuadas'.

LA 'GESTIÓN DE CALIDAD' EN EL CAMPO EDUCATIVO: EL CASO DE LA "FUNDACIÓN PREMIO NACIONAL A LA CALIDAD"

En 1991, por iniciativa empresarial, se presentó un proyecto de ley para establecer un premio nacional a la calidad. Inmediatamente después, en 1992, se sancionó la ley 24127 con este propósito. La organización del Premio,

formalizada en dicha ley, sigue en líneas generales las orientaciones del "Premio Nacional a la Calidad Malcolm Baldrige", preexistente desde 1987 en EEUU. Este premio excede el marco nacional desde donde fue producido y se presenta como una referencia internacional importante en términos de 'gestión de calidad' empresarial. Está organizado por la Secretaría de Tecnología del Departamento de Comercio (del gobierno federal) y estuvo destinado a la promoción del desarrollo competitivo de las industrias de ese país.

El premio argentino, si bien en líneas generales, es muy similar al estadounidense, adopta algunas aristas interesantes: su otorgamiento está en la órbita del poder ejecutivo (y no de la cartera económica exclusivamente), su financiamiento es estatal (y no privado) y se aplica también a las reparticiones estatales.⁵ Aspectos todos que parecen dar cuenta de una rápida receptividad del gobierno nacional a esta demanda empresarial, la que no sólo instituye formalmente y financia, sino que atiende desde su propio aparato burocrático, transfiriendo los criterios de gestión, que promueve la iniciativa, a su propia administración, en tanto 'modelo' a seguir o, en sentido estricto, 'a premiar'.

Por su parte, para 1999, el premio Baldrige en Estados Unidos amplía su radio de actividad e incluye a las instituciones de salud y educativas. Este viraje se explica expresamente por sus responsables como el resultado de un pedido recurrente de la "comunidad de negocios", en tanto grupo 'muy interesado' en ambos sectores de actividad.⁶ En cierta medida, esta fundamentación permite comprender por qué el Departamento de Comercio de ese país, aparece preocupado por la gestión de este tipo particular de instituciones que, en una primera aproximación, se esperaría que fueran objeto de atención de otras áreas de gobierno (como la sanitaria o la educativa).

En forma concomitante, la fundación argentina (FPNC), a cargo de la gestión del premio nacional en el ámbito privado, trabajó en el transcurso de 1999 y 2000 en la elaboración de un modelo de gestión de calidad para instituciones educativas. Si bien, cabría tener en cuenta que se trata de un modelo generado, en principio, sólo para su difusión o divulgación, con el propósito de que sea incorporado "espontáneamente" por las instituciones educativas. Es decir, no involucra el otorgamiento del premio, cuya administración en el caso de esta Fundación está restringido al ámbito no estatal, según aparece formalizado, hasta ahora, por ley.

El modelo elaborado por la FPNC, presenta tres planos de consideraciones.⁷ El primero, refiere a principios generales sobre la 'Gestión Total de la Calidad' (TMQ) (en tanto marco 'doctrinario' que orienta su aplicación a la gestión educativa) y un esquema global a partir del cual se estructura como modelo de gestión. Este esquema se organiza a partir de tres conceptos simples que definirían la 'gestión' de cualquier tipo de organización: el 'liderazgo', el 'sistema de gestión', y los 'resultados'. El liderazgo sería expresión de la voluntad de 'mejora permanente' desde los cargos de dirección, donde se fijan objetivos; el sistema de gestión refiere a 'planes de acción' a seguir de acuerdo a estas metas determinadas y, finalmente, los 'resultados'

serían los 'efectos' de los procesos desarrollados (sistema de gestión). El esquema culmina en la "mejora permanente" sostenida por la evaluación de los resultados o 'autoevaluación' que, a su vez, "retroalimenta" el liderazgo. Se trata de esquema simple, que guarda una visible lógica 'causa-efecto' o 'inputs-outputs', de corte sistémico. En este sentido, la gestión de las instituciones se interpreta como un conjunto de 'entradas' (objetivos fijados por la dirección), su 'transformación' (operacionalización de objetivos) y un conjunto de 'salidas' (resultados). La evaluación, por su parte, se concibe como la 'comprobación' de la correspondencia entre estas 'entradas' y las 'salidas' para la corrección de sus posibles 'distorsiones': "Toda actividad desarrollada por la organización puede definirse en términos de procesos *orientados por objetivos* (entradas), es decir, la combinación de recursos humanos y materiales en una *serie de actividades repetitivas y sistemáticas* (transformación) para obtener un *servicio o producto que satisfaga al destinatario* (salidas). El éxito de la gestión se fundamenta en la *medición sistemática de los resultados* y en la introducción continua de mejoras en los procesos (correspondencia entradas- salidas)" (p.16).

El segundo conjunto de consideraciones se presenta a manera de 'encuadre metodológico'. Como señalamos, el principal supuesto en este sentido, desconoce la complejidad de las prácticas de los diversos sujetos que configuran una institución educativa. Estas sólo se reconocen en tanto se 'objetivan' en procesos y resultados, linealmente apreciables y medibles. De esta forma, la complejidad de la actividad institucional resulta fácilmente accesible (en términos de conocimiento e intervención) ya que se interpreta desde una relación causa-efecto u operación racional-resultados. Una estructuración instrumental que no reconoce sujetos, condicionamientos sociales, historicidad o política. Sobre este supuesto básico, 'mecánico', se apoya todo el modelo planteado.

"Si bien los procesos educativos están insertos en las realidades sociales, que conforman fenómenos complejos y multifacéticos, se debería procurar gestionar los procesos considerando evidencias objetivas que establezcan *relaciones causa efecto*. La mejora efectiva de un sistema de educación, *basada en la relación causa-efecto*, necesita *construirse sobre la medición*, información, los datos y el análisis. Las mediciones deben derivar de la misión y estrategia de la institución y tratar todos los requisitos claves (sic)" (p.15).

Todo el acontecer institucional se considera contenido en los tres conceptos: *liderazgo, sistema de gestión y resultados* que en este segundo plano 'metodológico' aparecen definidos como "componentes". Estos se desagregan en "criterios", los que, a su vez, se componen de "factores".

"Los componentes, criterios y factores que integran el modelo de gestión de calidad de la educación se asientan sobre un conjunto de conceptos fundamentales (los más generales del TQM), son el cimiento para desarrollar e integrar todos los requisitos, en un marco orientado a los resultados" (p.8).

Una vez que se delinea la concepción respecto de una institución educativa (una organización orientada por objetivos que transforma las entradas en resultados), y las diferentes orientaciones a seguir (un conjunto de requisitos de acuerdo a los principios básicos del TQM, organizados en "criterios" y "factores"), el tercer plano del modelo está dedicado a su 'evaluación'. Esta se concibe sólo en términos de comprobación empírica (guiada por evidencias objetivas o mediciones) de forma tal que la actividad institucional efectiva se ajuste (y se conciba) totalmente de acuerdo al modelo prescrito, es decir, que lo reproduzca. O, en términos del modelo, que promueva la 'mejora permanente' para desarrollar totalmente la 'calidad' en la gestión de la organización:

"Los modelos (sic) se complementan con metodologías de evaluación y/o de autoevaluación, que permiten conocer el grado de desarrollo de la calidad de gestión y detectar oportunidades de mejora que son procesadas por los equipos de trabajo que a tal fin se constituyen" (p.10).

La evaluación, en sentido estricto, se concibe como la asignación de un valor (numérico) al grado de aplicación de las orientaciones (componentes, criterios y factores). Estas, se sistematizan en tablas de puntajes máximos que se contrastan con otras de 'grado de aplicación', con el fin de determinar un puntaje final para la institución. La evaluación resulta de la predeterminación de un modelo deseable (descompuesto en tres niveles de aspectos), una ponderación prefijada de la correlación entre éstos (a través de puntajes máximos) y una escala de 'rango de aplicación'.

Más allá de la cantidad o variedad de los ítems considerados, el esquema es esencialmente un "check-list" donde está predeterminada una jerarquía deseable, a partir de la cual se obtiene una calificación numérica que indica la ausencia/presencia de estos criterios.

No es nuestro propósito destacar las dificultades o inquietudes teóricas o metodológicas que suscita este modelo sino, más bien, señalar como involucra supuestos propios de la actividad empresarial o productiva que no aparecen explícitos en su presentación. Desde nuestra perspectiva, el no tratamiento de una cuestión tan relevante es indicativa de la propia pretensión del modelo de naturalizarse y extenderse hacia otros ámbitos o campos de actividad social. En este sentido, creemos importante detenernos en algunos supuestos básicos sobre los que se construye:

a) El principio básico de *uniformidad*:

"La metodología y los criterios de gestión de calidad que se aplican en organizaciones privadas, públicas y sin fines de lucro, pueden ser adoptados por las instituciones educativas. (...) El uso de un marco común para distintos sectores privado y público, con y sin fines de lucro, producirá un gran beneficio: la cooperación entre sector y poder compartir la información sobre las mejores prácticas" (p.1 y 7).

El modelo se funda en la posibilidad cierta de asimilar diversas instituciones. Esta equivalencia aparece en la

definición de parámetros y criterios (para la acción o la evaluación) comunes para el mayor espectro posible de organizaciones, independientemente de cualquier característica que las torne "singulares". Sin embargo, este principio de uniformidad, excede este modelo particular. Puede considerarse presente, desde una mirada más amplia, en diversos planos vinculados a la actividad empresarial.

En primer lugar, todos los sistemas de control o acreditación de calidad de los procesos productivos se basan en la estandarización, sistematización y registro de los procesos, de acuerdo a determinados criterios unívocos, para asegurar su reproducción uniforme. En segundo lugar, estos sistemas de control y 'acreditación' de los procesos o de los productos tienen, como ya mencionamos, el propósito de establecer una base común, de comparación, para regular desde el propio mercado una realidad productiva crecientemente heterogénea y dispar.

En tercer lugar, la construcción de uniformidad también se expresa en una asimilación entre instituciones diversas. En principio, esta se produce al interior del campo empresarial (las normas de acreditación son comunes para cualquier rama de actividad y unidad productiva) pero también se prolonga hacia el campo social en general. En este marco cualquier tipo de actividad institucionalizada aparece susceptible de ser concebida como una organización, que a través de procesos orientados por objetivos, produce resultados. Y, esta asimilación no es menor, en la medida que extiende, hacia nuevos ámbitos, el campo de actividad empresarial.

En el modelo de la FPNC, el 'lado oscuro' de esta asimilación inmediata es la imposibilidad de articular o mediar con otras dimensiones constitutivas de lo educativo. Esta particularidad o especificidad se interpreta sólo con un carácter supletorio o accesorio, en términos de "lenguaje" o "adecuación":

"(...) Entonces, el desarrollo de la gestión de calidad en la Educación consiste en gran medida en la adecuación del lenguaje y los conceptos básicos de excelencia de las organizaciones sociales, económicas o estatales, a las características propias de la educación (...) y constituye un beneficio inmediato la concurrencia de mejores prácticas organizativas, fruto del aprovechamiento de un idioma común, que favorezca la cooperación entre los responsables diversos del quehacer social" (p.1).

No resulta difícil notar que este idioma común no es el resultado del debate y la articulación con muchos otros. Parece tratarse, más bien, de uno unívoco: el idioma de la empresa, naturalizado como el más adecuado (las "mejores prácticas organizativas"). Es casi obvio señalar que, por ejemplo, la organización académica de una universidad requiere de la construcción de criterios cualitativamente diferentes a los de una fábrica textil o a los de una escuela rural. Cuando desde el modelo propuesto se considera ocasionalmente algún tipo de mediación entre las lógicas productivas y las prácticas educativas, la propuesta pierde consistencia. Esto ocurre porque los supuestos básicos, desde donde se la construye, están constitutivamente im-

posibilitados de contener dicha articulación:

"La eficacia de la enseñanza necesita hacer hincapié en la promoción del aprendizaje y los logros. Todo lo cual puede sintetizarse expresando que las instituciones educativas tienen la responsabilidad de que los estudiantes logren aprender a ser (sic), aprender a hacer, aprender a aprender, aprender a innovar y aprender a convivir (sic)".

El desvelo por la eficacia conduce a la fijación de metas, precisas y objetivas. Cuando estas se aproximan, tangencial y dubitativamente, a lo que convencionalmente se entiende en el campo educativo como 'formación' (la constitución de subjetividades, individuales y sociales), paradójicamente, resulta impracticable su 'verificación', en tanto "resultados" o "evidencias" "empíricas y medibles". Esta imposibilidad devela uno de los supuestos centrales del modelo: la asimilación unidireccional de las lógicas empresariales a la actividad educativa.

b) Un segundo eje medular es la *comparación*:

"(La búsqueda de la excelencia en educación se caracteriza por): Establecer elementos de comparación similares para todas las instituciones, independientemente de los recursos disponibles, la especialidad o las habilidades de los estudiantes y docentes" (p.5).

Tal como señalamos en la primer parte de este trabajo, una de las características, relativamente recientes que adquiere el control de calidad en el ámbito productivo es su homologación a la gestión de la totalidad de la empresa. La gestión, frecuentemente, aparece vinculada a la calidad y su acreditación, evaluación o control, tal como se presenta en este modelo de la FPNC. En este caso, la evaluación, entendida como la asignación de un puntaje, tiene como finalidad establecer comparaciones 'absolutas', tanto internas como externas.

"El uso de un único conjunto de criterios para abarcar todos los requisitos de todas las instituciones significa que estos requisitos necesitan interpretarse en términos de misiones específicas. (...) Por ejemplo, los resultados informados por escuelas de comercio, facultades de ingeniería y escuelas de música serán diferentes. Sin embargo, los tres tipos de instituciones seguramente mostrarán las mejoras de año en año en los resultados específicos de su misión para demostrar la eficacia y eficiencia de los esfuerzos para su mejora en el desempeño" (p.8).

Este modelo para las instituciones educativas no deja de operar como lo hace en el campo económico cualquier sistema internacional de acreditación de calidad: una modalidad de asignación de valores diferenciales, sobre una base común. Estos valores o calificaciones (sólo consolidados como tales en el ejercicio de la comparación) conllevan establecer una jerarquía o escala de acuerdo a un patrón deseable (la aplicación de los criterios de gestión propuestos). Es decir, no suponen realidades diferentes pero equivalentes en valor sino que conllevan una diferenciación jerárquica, de acuerdo a la distancia que guardan del

modelo establecido. Modelo que, por su parte, aparece pleno e incondicionado y, por lo tanto, se presenta como una herramienta clasificatoria 'neutral'.

Este tipo de comparación tiene, según se presenta, tanto una 'utilidad' interna como 'externa'. La comparación interna es en relación con los objetivos fijados. Esta, por un lado, vela por la aplicación de los criterios preestablecidos (advierte y mide su posible desviación) pero también atiende a la preocupación por la 'eficacia' y, más indirectamente, instrumenta el principio de eficiencia, es decir, la reducción relativa de 'costos', a partir de comparaciones costos-resultados, en el tiempo.

Por su parte, la comparación externa se presenta respecto de otras organizaciones. Esta resulta fácilmente comprensible en términos de competencia. Una valoración más alta para una institución universitaria, respecto de sus pares, podría significar el acceso a financiamiento estatal o privado, un aumento de su matrícula o del prestigio institucional, la posibilidad de captar profesores más reconocidos o de fijar aranceles más elevados. Pero estas 'ventajas comparativas' tienen un 'precio' social alto, su implicancia simultánea son las 'desventajas comparativas' que involucran para las restantes instituciones ya que la competencia se desarrolla en un 'mercado' inelástico respecto del financiamiento estatal o la cantidad potencial de estudiantes, por mencionar sólo algunas variables. En este sentido, pensamos que este principio de comparación 'absoluta' (respecto de un modelo a seguir), cuya consecuencia inmediata es la construcción de mecanismos de competencia, opera no sólo en el plano simbólico respecto del sentido y la transcendencia social involucrados en la actividad universitaria, sino también pronunciando la segmentación y las desigualdades inter-institucionales preexistentes. Es decir, profundizando la desigualdad y la atomización.

c) Un tercer foco constitutivo es la preocupación por los 'resultados':

"El enfoque es siempre en resultados, en logros del desempeño, no sólo planear sino ejecutar, no sólo decir sino hacer. Se manifiesta en la proyección de la mejora año tras año en los indicadores claves y en superar las metas establecidas y compararlas con instituciones de referencia" (p. 10).

La centralidad creciente que adquieren los 'logros de desempeño', no pueden dejar de evocar la importancia que tiene el producto final, para la actividad económica. Pero, en este sentido, las representaciones y significaciones históricas respecto de lo educativo presentan un escenario esquivo: las implicancias de las prácticas pedagógicas siempre tuvieron un valor, extensamente compartido, vinculado a su transcendencia social ya sea en términos de movilidad social, constitución de subjetividades sociales o de socialización en un conjunto de saberes y valores. El modelo, por su parte, pretende resignificarla como un conjunto de procesos 'sin sujetos', con alcances unívocos y 'manipulables', y consecuencias inmediatamente accesibles a través de su medición:

"(...) Pero no solamente debe estar preparado para satisfacer necesidades y expectativas, sino efectivamente deben obtenerse resultados concretos, medidos y evaluados, con relación a todos los involucrados: estudiantes e interesados" (p.5).

La recurrente preocupación por los resultados o la eficacia de los procesos, que se expresa en la imperiosa necesidad de medir, comparar, materializar o hacer 'tangible' la práctica educativa, parece no ser más que un requisito indispensable para acotarla y configurarla *qua* servicio. Aquel espacio social de constitución de subjetividad, debe 'cosificarse' para transformarse, en un bien "privado", personal, que se realice en el plano de la circulación, equiparado a cualquier otro tipo de mercancía. Pero su sentido en tanto práctica social y política queda velado en esa fetichización (Pérez y Alonso Brá, 2001).

Para las universidades esto involucra serios renunciamentos, particularmente uno: su dimensión pedagógica o la posibilidad de seguir pensándose como una comunidad académica que construye conocimiento, pero que también se construye permanentemente a sí misma, en tanto espacio social, configurado por inquietudes, controversia y pluralidad:

"La Universidad es una institución pedagógica que, a través de un conjunto de relaciones, se construye históricamente. Por esto, se comprende mejor cuando se observan sus dispositivos de acción, sus movimientos relacionales en la cotidianeidad, y no algunos de sus "productos" destacados posteriormente. El sentido más profundo de lo pedagógico no está, aisladamente, en el resultado final, objetivamente observable y cuantificable como 'producto', está arraigado en los movimientos intersubjetivos que se producen continuamente en todas las arterias de la universidad. (...) En otras palabras, por intermedio de formas diferenciadas, haciendo diversas cosas, constituyendo grupos divergentes ideológicamente, con valores y proyectos sociales distintos, trabajando en las más variadas disciplinas, la comunidad académica se instaura como una comunidad, precisamente, porque todos se dedican a una tarea que es esencialmente educativa. En esa pluralidad de relaciones, que se establecen en el esfuerzo de construcción del conocimiento, reside lo pedagógico" (Dias Sobrinho, 1998: 56).

En nuestra opinión, los principios considerados y los supuestos involucrados, son elocuentes acerca de las implicancias de la extensión de modelos de 'gestión total de calidad' hacia las instituciones educativas. Este modelo no sólo es un indicador importante del intento de consolidar criterios empresarios en este nuevo campo, sino de la constitución progresiva de instituciones sociales, como 'empresas'. Intentamos poner de relieve un proceso por el cual algunas prácticas sociales, que en nuestro país emergieron como prácticas públicas y estatales, directamente vinculadas a la atención de determinados derechos, se van configurando como 'servicios personales'.

Sin embargo, esto último para los defensores de la calidad total sería una necesidad respecto de lo que llaman

la 'modernización' del estado; transformación entendida como la mejora de su eficacia, de su eficiencia y de la calidad de sus servicios. En este sentido, la clave se encontraría en un cambio en la cultura de la administración. Sostienen que es necesario revalorizar la noción de cliente en aquellos ámbitos donde el estado administra 'bienes o servicios'. Así, lo central de esa nueva filosofía de gestión es interpretar "la calidad" como satisfacción de las necesidades del cliente y de sus expectativas. (López Rupérez, 1994). Según argumenta este autor,

"La elevación del usuario del servicio a la condición de cliente supone el reconocimiento implícito de que "gracias al ciudadano los funcionarios cobramos todos los meses". El ciudadano se hace así merecedor de un trato y de un servicio semejantes a los que se le dispensaría si verdaderamente fuera el cliente de una empresa de calidad" (p.86).

Dos cuestiones resultan centrales al trasladar esta concepción al campo educativo: la relevancia de la gestión interpretada en el sentido de 'gerenciamiento' y, en forma convergente y complementaria, la definición de la evaluación como el instrumento adecuado para garantizar la calidad. La perspectiva de la calidad total sostendrá que una institución educativa es de calidad, si simplemente es eficaz, es decir, si consigue sus objetivos y se ajusta a una serie de requisitos básicos de gestión. En otros términos, su eficacia está centralmente sujeta al establecimiento y cumplimiento, sin ambigüedad, de un conjunto de metas. En este sentido, la formulación de objetivos se presenta como un paso previo al logro de la eficacia.

Ahora bien, aún desde la perspectiva de este modelo (o, justamente por eso), cabe preguntarse ¿quién define las expectativas y necesidades del cliente? En el caso de las instituciones educativas, ¿quién puede y quién debe hacerlo? ¿La administración educativa, el gobierno de la institución, los docentes, los alumnos, las familias? ¿A qué 'clientes' se escucha? En la postura de la 'gestión total de calidad' existe un supuesto (no muy ingenuo) de que la voz de los clientes será oída, ignorando expresamente que la amplificación de la palabra de algunos, conlleva el silencio de otros. Así, también, el concepto de calidad, aún en su sentido más ortodoxo, como cumplimiento eficaz de los objetivos propuestos, nueva e inevitablemente, nos devuelve a un plano político y social, antes que técnico.

Desde nuestro punto de vista, otra lectura es posible. Los procesos de reforma estatal, iniciados en la década de los 90, implicaron un cambio en el rol asignado al estado y, muy especialmente, una profunda transformación de su articulación con la sociedad (Oszlak, 1997). Las principales direcciones de esta reforma (privatización, desregulación, descentralización, reducción de aparato y del personal estatal, etc.) frecuentemente construyeron su 'necesidad' en una valoración positiva, absoluta, de los criterios que orientaban la actividad empresarial, por confrontación con aquellos que se presentaban como propios de la actividad estatal. En este sentido, la iniciativa privada, sus prioridades, sus pautas, o sus estilos de gestión, se convirtieron en sinónimo de modernización.

A partir de aquí es posible comenzar a comprender la "naturalización" progresiva de conceptos "paraguas", imprecisos y sujetos a diversas interpretaciones, que van ocupando un espacio discursivo creciente (no sólo en relación con el cambio estatal sino también con la reforma en materia educativa). No estamos refiriendo a significantes tales como "calidad", "la evaluación para el mejoramiento", la "mejora de la calidad" o "la eficiencia, eficacia y pertinencia", como criterios de "calidad". La ambigüedad de estos términos, con significados, incluso, ocasionalmente antagónicos, lejos de tratarse de una cuestión meramente 'retórica', parece ser expresión de un debate abierto, desde diferentes perspectivas y posiciones ideológicas, respecto de la dirección de la transformación necesaria. A continuación, intentaremos asomarnos a esta controversia, en los términos que se presenta para las universidades y su evaluación.

LA UNIVERSIDAD Y LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

A pesar de las resistencias que manifiestan las universidades públicas, existen claras tendencias a la 'privatización' del sistema universitario argentino. Decisiones políticas, como la apertura de la educación superior a la iniciativa privada, simultáneamente con el desfinanciamiento de las universidades públicas se conjugan con la introducción (no siempre sutil) de un discurso que propone a la empresa como referente y modelo de organización universitaria.

"La empresa no es sólo un referente que pretende otorgar sentido a los procesos de formación e investigación. Ella parece erigirse en el modelo de organización universitaria que reemplace la tradicional concepción de universidad como espacio público, como lugar de encuentro y controversia entre muchas y potenciales identidades (...) Las generalizadas concepciones tecnocráticas que priorizan la relación insumo-producto, por encima del valor de los procesos, impulsan, a través de la política pública, una forma de ajuste al mundo de la producción donde ya no interesa tanto la formación y su relación con la demanda laboral cuanto la identificación de la universidad como empresa orientada a vender sus servicios" (Krotsch, 2000: 23).

La crisis de las universidades públicas se confunde, en forma análoga a como ha ocurrido con otras *ex* empresas estatales de servicios públicos. Efectivamente, la tendencia es a movilizar a la opinión pública en el sentido de percibir como ineficientes y costosas a las "empresas" del estado. Se busca que la universidad pública aparezca como una institución anacrónica y que debe modernizarse, según los nuevos patrones que ya hemos señalado.

No podemos ignorar que las universidades públicas están en una profunda crisis y que no todo es atribuible a cuestiones que atañen al financiamiento. Sin embargo, creemos que la cuestión debería comenzar planteando cuál es el lugar que la universidad ocupa en la sociedad. ¿La universidad debe orientarse al mercado de empleo/mundo del trabajo —a la formación de los recursos humanos, a la generación, y distribución del conocimiento?

Este es el contexto en el que la evaluación aparece en escena y el término "calidad" es disputado por diversos sectores. Establecer definiciones sobre la evaluación y la calidad implica, en primer lugar, posicionarse ideológica y epistemológicamente: ¿qué se espera de la institución educativa y cómo se considera a la evaluación, quién tiene la atribución de juzgar o de establecer los parámetros para evaluar? Al decir 'evaluar para el mejoramiento', se está utilizando como algo corriente una expresión ambigua que para muchos puede simbolizar el paso de un estado inicial a otro superador, luego de pasar por el proceso de la evaluación. Claro está que en dicha expresión, nada se dice respecto del "estado inicial" y de los "a priori" que ello supone, ni de los criterios, parámetros de la evaluación, y mucho menos respecto de cuáles son los juicios de valor aceptados como válidos. Quizás por la ambigüedad, o justamente con toda intención, resulta difícil sustraerse a esta propuesta y así se va conformando un ámbito confuso de términos que se van utilizando casi sin distinción por sectores que mantienen posiciones contrapuestas.

En los enunciados de la política educativa de estos últimos diez años y en aquellos documentos institucionales de las universidades, la mención y consideración del concepto de calidad (asociado genéricamente a una educación "muy buena", "excelente" o "lo mejor posible") es recurrente. La calidad aparece directamente asimilada a la mejora con un sentido positivo pleno. Aunque esta frecuente apelación a la calidad, (tanto desde las instancias nacionales de política y administración como desde las propias universidades) no conlleva linealmente un acuerdo espontáneo acerca del diagnóstico de las dificultades actuales y acerca de la dirección de la transformación necesaria.

Esta diversidad de posiciones, que encuentra en la calidad educativa un común denominador (la voluntad de mejorar o transformar la educación superior), impacta en las agencias de evaluación dificultando la elaboración de parámetros y criterios para consolidar una estrategia de evaluación institucional ya que el horizonte de las universidades (algunas definiciones compartidas y básicas acerca de lo que la universidad "debería" ser y, por lo tanto, la consolidación de criterios básicos acerca de su evaluación) no aparece consensuado por el conjunto de actores sociales y educativos en juego.

En este marco, el modelo de calidad total puede aparecer prometedor: conlleva este supuesto básico "unificador" que define a la institución universitaria en idénticos términos que cualquier otro tipo de organización, enfatiza la eficacia y la productividad organizacional y augura una mayor eficiencia en el empleo de sus recursos.

Como mencionamos previamente, el discurso que sostiene la perspectiva de la calidad total, se corresponde con el enfoque instrumental de la evaluación que concibe a la calidad de la enseñanza como el grado de correspondencia entre los objetivos propuestos y los resultados obtenidos; como la adecuación eficaz de los medios para obtener un producto con eficiencia y economía. La evaluación es la vara que mide "esa" calidad. Nada se dice respecto de la bondad de los objetivos, de los valores implícitos en ellos,

ni de su pertinencia. Los problemas que se les suscitan se vinculan con cuestiones técnicas de delimitación de los resultados esperados, establecimiento de estándares, elaboración de instrumentos adecuados, desarrollo de indicadores, etcétera.

Ya sea porque se comulgue con esa idea, o bien porque se esté próximo a ella argumentando con una lógica análoga, el discurso de "la evaluación para el mejoramiento de la calidad" que va ocupando en forma hegemónica el escenario de las instituciones, aparece con diferentes caras que comienzan a fundirse. Así, a pesar del intento por distinguir una evaluación más generalizada y asumida como "control de calidad" de otra que pone su énfasis en el "mejoramiento" y de lo que tradicionalmente fue entendido como auditoría, estos procesos (el de acreditación, por un lado, el de evaluación institucional, por el otro, y la propia auditoría) parecen confundirse dentro de esta lógica. Ahora bien, la auditoría no implica en sí misma ninguna confusión puesto que claramente se trata de un control, aceptado y necesario para asegurar la transparencia en las acciones. En los procesos de acreditación, en los cuales se compara una situación o realidad con un patrón preestablecido y consensuado, la idea de control es más ambigua. Aunque se explicita que el objetivo es delimitar cuánto se aproxima determinada realidad a un estándar (aún cuando se trate de "controlar con relación a un patrón"), esta evaluación no se denomina control. Aquí la discusión sobre los estándares es fundamental: ¿se trata de un mínimo, de un máximo, de una base insoslayable? Pero, también, ¿qué constituye el mínimo, el máximo o esta base?

Quizá, donde aparece la mayor dificultad para los argumentos eficientistas, es el caso la evaluación institucional. Efectivamente, bajo la necesidad de medir, de comparar o de hacer 'tangible' la práctica educativa, la definición de estándares e indicadores resulta el problema principal y el más urgente, incluso para este último tipo de evaluación.

Nosotros, en oposición a esa fusión que tiende a confundir la auditoría, la acreditación y la evaluación, pensamos que el problema de la evaluación se inscribe en una cierta manera de comprender la problemática de la educación y de la sociedad, que involucra cuestiones de orden ético y político. Desde allí, lo que debe plantearse son problemas vinculados con el acceso a la información, a la autoridad de quien juzga, a la confidencialidad de los datos, al uso de la información y a la toma de decisiones. Así, la calidad deja de ser un problema exclusivo de los expertos y de la administración y se convierte en una responsabilidad pública y social. Aquí vale la sentencia que dice: los fines no justifican los medios (Sverdlick, 1996-1997-2001).

De acuerdo con Mac Donald (1983), entendemos que el significado de la palabra "evaluar" se puede definir sin generar mayores controversias, como juzgar el valor de alguna cosa. Es decir, se trata de la formulación de un juicio sobre el valor educativo de una realidad o se interroga sobre el valor educativo que una realidad posee o desarrolla. El asunto se plantea a la hora de resolver *de quién* es el juicio. No todos percibimos las acciones y realizaciones de la misma manera, ni vemos lo mismo en ellas. La multitud

de puntos de vista, deseos e intereses es una característica de la pluralidad de nuestras realidades sociales y universitarias. Esta última, especialmente, importante de destacar y conservar:

"Parece ser grande la dificultad de muchas personas para comprender una noción de 'evaluación' diferente de aquella de punición. Somos una sociedad en que el espíritu punitivo, a pesar de sus innumerables y obvios fracasos, consiguió distorsionar lo que es más valioso de la evaluación (su capacidad de construir) transformándola en mero instrumento de clasificación. Cuando esta visión se enfraza en un espacio como las universidades, que son, por su naturaleza, casas de estudio y no de punición, tenemos razones serias para preocuparnos. La evaluación precisa ser un proceso de construcción, y no una mera medición de patrones establecidos por iluminados" (Ristoff, 1998: 47).

Así, las categorías o criterios "correctos" y "mágicos" de valoración no son "absolutos", ni tampoco son atribución legítima de algún sector esclarecido. Más bien, consideramos, de acuerdo con Angulo Rasco, F., Contreras Domingo, J. y Santos Guerra, M.A. (1991):

"(...)El juicio sobre la calidad de una realidad social no puede ser ni delegado ni sustraído a los sujetos implicados; el juicio es, en última instancia un proceso de construcción, y la riqueza de dicha construcción estriba, a su vez, en que se convierta en un aprendizaje colectivo, en un diálogo y una reflexión conjunta, un proceso a través del cual los sujetos puedan adquirir la capacidad y la responsabilidad para cambiar y decidir sobre la realidad inmediata" (p.3).

Esto significa que, para no caer en arbitrariedades, el juicio de valor es una construcción que requiere de la participación de los actores, protagonistas de la realidad evaluada. No se trata de demostrar o presentar 'hechos' o evidencias 'objetivas' que indiquen eficacia o eficiencia. Muy por el contrario, consideramos que evaluar se orienta hacia la argumentación, el análisis y la construcción de sentidos compartidos, sobre las circunstancias, los problemas, o los logros de lo evaluado.

Como resultado de la argumentación y de la reflexión, la evaluación es un proceso de aprendizaje. Vista de esta manera, la evaluación es una plataforma para desarrollar la capacidad de conocer, de interrogar, de interpretar y representarnos la realidad, pero también para, reflexionando sobre la realidad, desarrollar nuestro juicio 'profesional' y 'experiencial' sobre las realidades y ambientes educativos en los que estamos implicados, y actuar sobre ellos. (Angulo Rasco, Contreras Domingo y Santos Guerra, 1991).

Entonces, al hablar de valoración hay que reconocer la existencia de criterios de referencia, tanto al realizar el juicio de valor, como en el proceso de búsqueda de la información y selección de lo que se va a evaluar. Esto supone un reconocimiento de que tanto el objeto que se evalúa, como el proceso de valoración son construcciones, y como tales se encuentran afectados por componentes psicológicos, axiológicos, institucionales y sociales. Por ello es importante su explicitación, mantener una actitud

de autocrítica y relativizar el valor de "autoridad" de quienes juzgan (Gimeno Sacristán, 1993). La evaluación desde esta óptica implica un compromiso, la reflexión y acción permanentes sobre la propia práctica educativa.

También, resulta importante considerar el carácter de construcción histórica y social de las instituciones educativas, como marco del debate alrededor de los propósitos que se le adjudican a las mismas, ya que las asignaciones y responsabilidades varían con el tiempo y los contextos; y en tanto que la sociedad no es uniforme, las representaciones sociales que la educación despierta para cada sector no coinciden en cuanto a los significados y expectativas que le asignan. Como lo expresa Escudero (1999):

"La construcción del modelo educativo, (ineludiblemente cargado de valores y tomas de posición sobre todos y cada uno de sus componentes, configuraciones, condiciones, procesos y resultados), es una tarea esencialmente conflictiva, controvertida, socialmente moldeada por circunstancias históricas concretas, tributaria de ideologías sociales, políticas y educativas que marcan los valores y criterios desde los que se establece que se entiende por calidad, de quién es la calidad, al servicio de que opciones de cultura, sociedad y socialización, y, en esas coordenadas, también de escolarización" (p.4).

Posturas como el enfoque ético, aparecen en escena advirtiendo la crisis de la educación y los problemas de la calidad. Recuperando el valor pedagógico de las prácticas evaluativas, piensan que la evaluación puede tener otro sentido. Un sentido que se orienta hacia la toma de conciencia, la participación, el conocimiento y la responsabilidad de todos en la configuración del sistema educativo (Sverdlick, 2001).

En este caso, no se trata de rendir cuentas a una administración, sino de un proceso abierto y social, en el que se dilucidan intereses públicos. La evaluación debe tener como propósito el de servir a la sociedad. Es decir, debe aspirar a que aumente el conocimiento del quehacer que desarrollan las instituciones públicas, además de dar a conocer el valor social de las actividades que están desarrollando. Para que esta última afirmación no sea más interpretada en el sentido de "verificar", con expertos, el valor (competitivo) del servicio, con el propósito de justificar o legitimar acciones gubernamentales o de financiamiento, es imprescindible acompañarla, una vez más, con el recordatorio de que la educación es un derecho social y ciudadano. ➔

NOTAS

¹ La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, es la agencia estatal creada, en 1995, a partir de la Ley de Educación Superior, para intervenir en los procesos de evaluación institucional que deben realizar las universidades cada seis años, según determina esta ley. También tiene competencias sobre la acreditación de carreras de grado (de riesgo público), de carreras de posgrado y dictamina sobre nuevos proyectos de creación de instituciones universitarias.

² La siguiente cita resulta bastante ilustrativa de esta cuestión: "(...) realmente me pareció que existía una correlación directa entre las palabras calidad y universidad. Calidad consiste en lograr la capacidad

de aprender a mejorar aquello que cada uno realiza. De allí mi familiaridad con el término y la búsqueda de realización de aprendizajes. La relación quedó, para mí, entonces, *claramente establecida: aprender-universidad-escuela son conceptos que guardan una íntima relación. Al realizar este razonamiento me resultó más natural salir del ámbito empresarial, específico de mi trabajo cotidiano, y acercarme a una vinculación lógica entre los referentes (...): el acercamiento entre universidad y empresa*" (García Velasco, 1995).

³ La reducción de la cantidad de series, permite que los tiempos muertos entre una etapa y la siguiente sean menores (porque es menor la cantidad de estos intersticios) y, simultáneamente, facilita su combinación con otros para diversificar los productos finales a producir. La diversificación consiste centralmente en multiplicar la cantidad de líneas y productos de forma tal que aumenten las oportunidades de venta. Esta multiplicación opera bajo el requisito de un mercado segmentado. Funciona centralmente como mecanismo equilibrador de la demanda (en términos agregados para la empresa) y es simultáneo a la creciente diferenciación en los patrones de consumo masivo. La segmentación del proceso, por su parte, también permite su relocalización, es decir, modificar la radicación geográfica de los diferentes "subprocesos", en distintas regiones y, especialmente, países, de acuerdo a las condiciones relativas más ventajosas. Así, en algunos casos el proceso productivo puede desarrollarse en diferentes segmentos cualitativamente distintos (uno que incorpore tecnología de punta) en distintas partes del mundo, de acuerdo a condiciones nacionales e internacionales variables. Finalmente, una consecuencia lógica de las tendencias señaladas es la reducción del tamaño de las unidades productivas, su pérdida de autonomía, y una fuerte integración en redes que exceden las fronteras nacionales y van adoptando configuraciones cambiantes y diversas. Procesos también atravesados y vinculados con la creciente movilidad internacional del capital financiero.

⁴ Un claro indicador de esto es como las normas de calidad tradicionales (v.g. IRAM) se centran en especificaciones técnicas sobre el producto mientras las más recientes en voga (v.g. ISO) enfatizan los aspectos de gerencia.

⁵ En el caso argentino la extensión del premio al aparato estatal involucra que se establezca una distinción entre el ámbito 'público' y el 'privado'. El primero se gestiona desde la Secretaría de la Función Pública (actualmente dependiente de la Jefatura de Gabinete) y está dirigido a las diferentes áreas e instituciones del aparato estatal que deseen postularse. Simultáneamente, el del sector privado, cuyos destinatarios son las empresas, depende del Ministerio de Economía pero se gestiona y administra desde una organización no gubernamental, generada *ad hoc*, la "Fundación Premio Nacional a la Calidad" (FPNC), conformada por un grupo destacado de empresarios y directivos de empresas.

⁶ *Education Criteria por Performance Excellence*, Baldrige National Quality Program. USA, 2000.

⁷ "Modelo de Gestión de Calidad para Instituciones Educativas. Una herramienta para la autoevaluación". Material preliminar. Fundación Premio Nacional a la Calidad. Comisión Educación. Octubre de 2000.

BIBLIOGRAFÍA

- Angulo Rasco, J. F., Contreras Domingo, J. Y Santos Guerra, M.A. (1991), "Evaluación Educativa y democratización de la sociedad". En: *Cuadernos de Pedagogía*. Nº195. Madrid, Ed. Fontalba.
- Argumedo, A. (1987), *Un horizonte sin certezas*, Buenos Aires, Puntosur.
- Coriat, B. (1992), *Pensar al revés*, México, Siglo XXI.
- (1997), *Los desafíos de la competitividad*, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA.
- Dias Sobrinho (1998), "Avaliação institucional, instrumento da qualidade educativa: a experiência da Unicamp". En: Balzán y Dias Sobrinho (Orgs.) *Avaliação Institucional. Teorias y Experiencias*, San Pablo, Cortez Editora.
- Elliot, J. (1990), *La investigación-acción en educación*, Madrid, Morata.
- Elliot, J. (1992), "¿Son los indicadores de rendimiento indicadores de la calidad educativa?". En: *Cuadernos de Pedagogía*, Nº207, España, Fontalba.
- Escudero, J.M. (1999), "Calidad de la educación: entre la seduc-

ción y las sospechas". En: Revista *Heuresis*, Madrid, vol.2, N°5.

Fanelli, A. (1998), *La universidad pública frente a la nueva lógica de las políticas públicas y del mercado*, Buenos Aires, (mimeo). CONICET-CEDES.

García Velasco, J. (1995), "La gestión de calidad total en la universidad: oportunidades para el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles". En: AAVV, *Universidades, Gestión y Evaluación de la Calidad de la Enseñanza*, Buenos Aires, Unión Industrial Argentina.

Gimeno Sacristán, J (1993), "La evaluación en la enseñanza". En: Gimeno Sacristán, J. y Pérez Gómez, A. *Comprender y Transformar la enseñanza*, Morata, Madrid.

House, E.R.(1990), "Tendencias en evaluación". Laboratory of Policy Studies, School of education, University of Colorado at Boulder.

House, E.R. , Howe, K.R. (1999), *Valores en evaluación e investigación social*. España, Morata.

Krotsch, P. (2000), "La universidad frente a los desafíos de la imprevisibilidad y la integración social". En: *Revista Avalidacao*, San Pablo, vol.5, N°1.

López Rupérez, (1994), *La gestión de calidad en educación*, España, La Muralla.

Mac Donald, B. (1983), "La evaluación y el control de la educación". En: Gimeno Sacristán, J. y Pérez Gómez, A. (Comp.), *La enseñanza. su teoría y su práctica*, Madrid, Akal.

Mena, M.(comp) (1994), *Evaluación de la calidad en la universidad*, UBA. facultad de ciencias económicas. Buenos Aires.

Norris, N. (1997), "Evaluación, Economía e indicadores de Rendimiento". En: *Revista Heuresis*, vol.1, N°2.

Osziak, O. (1997), "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?".

En: *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD, Caracas, N°9, octubre/diciembre.

Pérez, O. y Alonso Brá, M. (2001), "Apuntes para pensar la reforma educativa argentina". En: *Realidad Económica*. Revista de Economía del IADE, Buenos Aires, N°177, febrero/marzo, pp.91-120.

Pipitone, U. (1986), *El capitalismo que cambia*, Nueva Era, México.

Ristoff, D. (1998), "Avalidacao institucional: pensando principios". En: Balzán y Dias Sobrinho (Orgs.) *Avalidacao Institucional. Teorias y Experiencias*, San Pablo, Cortez Editora.

Stufflebeam, D.L., Shinkfield, A.J. (1985), *Evaluación sistemática*, Paidós, España.

Sverdlick, I. y Marengo, R. (1996), *La evaluación sigue en debate*. Contexto & Educação, N°42, UNIJUI, Brasil, pp.86-97.

Sverdlick, I (1997), "Buscando a la calidad educativa". En: *Revista Crítica educativa*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

----- (2001), "La evaluación universitaria. La calidad como asunto político". En: *Revista Páginas del área educación de la Universidad Católica de Uruguay*, Montevideo, N°2, Uruguay.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

Education Criteria por Performance Excellence, Baldrige National Quality Program. USA, 2000.

Modelo de Gestión de Calidad para Instituciones Educativas. Una herramienta para la autoevaluación. Material preliminar. Fundación Premio Nacional a la Calidad. Comisión Educación. Buenos Aires, octubre de 2000.

Modelo Europeo de Calidad Total. UE. S/d., (mimeo).

