

LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y LA
DEMANDA DE CALIDAD.

EL DESAFÍO DE EVITAR LA PRÁCTICA
RUTINARIA Y TRABAJAR EN POS DE UN PROCESO
DE MEJORA CONTINUA

AUTORA: LIC. CLAUDIA ROXANA GIOSCIO

TUTORA: DRA. SONIA MARCELA ARAUJO

AÑO 2019

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN
EN EVALUACIÓN UNIVERSITARIA

Resumen

Este ensayo pretende ser un aporte a la reflexión, que contribuya a que las instituciones universitarias puedan indagar respecto al rol que tiene la evaluación en el interior de la propia institución, analizando si los procesos de evaluación han devenido en meras prácticas rutinarias o, en tanto procesos realizados en forma continua y sistemática, proveen información que permite a través de acciones concretas contribuir al mejoramiento de la institución.

Palabras clave: evaluación institucional, calidad, planificación estratégica

Abstract

This essay aims to be a contribution to reflection, which contributes to the university institutions can inquire about the role of evaluation within the institution itself, analyzing whether the evaluation processes have become mere routine practices or, as processes carried out in a continuous and systematic way, provide information that allows through concrete actions to contribute to the improvement of the institution.

Keywords: institutional evaluation, quality, strategic planning

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. LA EVALUACIÓN UNIVERSITARIA EN ARGENTINA	5
2.1. La Ley Nacional de Educación Superior N° 24.521	8
2.2. El rol de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria	10
3. LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y LA DEMANDA DE CALIDAD	14
3.1. Evaluación y calidad, dos conceptos polisémicos	15
3.1.1. Cultura de la evaluación y cultura de la calidad	19
3.2. Los procesos de aseguramiento de la calidad	21
3.3. Propósitos de la evaluación institucional	25
4. LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL COMO HERRAMIENTA PARA LA MEJORA	27
4.1. El peligro de las prácticas rutinarias	28
4.2. El sentido de la planificación estratégica	34
5. CONCLUSIONES	38
6. BIBLIOGRAFÍA	42

1. INTRODUCCIÓN

En el presente ensayo se aborda el proceso de evaluación institucional en el ámbito universitario argentino como herramienta para la mejora, desde la aplicación de la Ley Nacional de Educación Superior N° 24.521 del año 1995 (LES). Se busca encontrar respuestas posibles al desafío de lograr un proceso de mejora continua superando el obstáculo que genera la rutina en los procesos. Para ello se parte de la contextualización de la evaluación en América Latina, se consideran los conceptos de evaluación institucional y de calidad, sus implicancias, los procesos de autoevaluación y evaluación externa y el papel de la planificación. En ella y en su vinculación con la gestión y la evaluación institucional se busca encontrar respuesta al interrogante planteado.

Este ensayo pretende ser un aporte a la reflexión, que contribuya a que las instituciones universitarias puedan indagar respecto al rol que tiene la evaluación en el interior de la propia institución, analizando si los procesos de evaluación han devenido en meras prácticas rutinarias o, en tanto procesos realizados en forma continua y sistemática, proveen información que permite a través de acciones concretas contribuir al mejoramiento de la institución. Asimismo, es necesario considerar las razones por las cuales, si bien la LES establece la obligatoriedad de llevar a cabo la evaluación institucional cada seis años, la mayoría de las instituciones no ha cumplido dicha periodicidad. Para ello se indaga en distintas fuentes bibliográficas y documentación oficial elaborada por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), con el fin de obtener información, organizarla, analizarla y poder reflexionar sobre ella.

¿Cómo lograr entonces llevar a cabo un proceso de mejora continua evitando caer en una práctica rutinaria de los procesos? ¿Cómo lograr que las instituciones se comprometan con la evaluación institucional? Estos interrogantes abren el espacio para la reflexión. Se busca encontrar respuesta indagando en el vínculo de los procesos de evaluación institucional (procesos de autoevaluación y evaluación externa) con la planificación y con la gestión institucional.

2. LA EVALUACIÓN UNIVERSITARIA EN ARGENTINA

Para abordar la evaluación universitaria en Argentina, es preciso previamente contextualizarla en América Latina. En la década de 1990, una nueva agenda de políticas de educación superior se plantea en la región latinoamericana. Surge como respuesta, entre otras cuestiones, al bajo nivel de la calidad de la enseñanza, la poca vinculación entre el trabajo de las instituciones y las demandas sociales, la rigidez curricular y los problemas de financiamiento. En este contexto surge la evaluación como uno de los ejes fundamentales para la mejora, en el marco de nuevos elementos de relación entre gobierno e instituciones y la necesidad de volver a pensar el concepto de autonomía universitaria y su relación con la responsabilidad social (Marquina, 2017: p.36).

Hasta la década de los ochenta, la universidad en América Latina era en su mayoría estatal, con autonomía académica e institucional (Fernández Lamarra, 2007: p.2). Fue a partir de la década de 1990 cuando se registró un rápido crecimiento del alumnado y al mismo tiempo disminuyó el gasto público destinado a las universidades y al sistema educativo en general (Fernández Lamarra, 2012a: p.3). Para dar respuesta a esta creciente demanda se fueron creando instituciones de educación superior universitarias y no universitarias, de carácter privado en su mayoría, sin contar con criterios previos referidos a niveles de calidad y pertinencia institucional. Se observó entonces una marcada diversificación de la educación superior. Frente a esta situación, surge la necesidad de establecer procesos de regulación de la misma (Fernández Lamarra, 2012b: p.663). En este nuevo contexto, los estados toman un rol evaluador del rendimiento y del desempeño, medido por resultados (Marquina, 2017: p.37). También se buscó que las instituciones de educación superior rindieran cuenta del uso de los recursos provenientes de la esfera gubernamental (Araujo). Así, en medio de la crisis del Estado de Bienestar, tiene lugar el llamado Estado Evaluador.

Frente a este requerimiento de determinar procesos de regulación, se establecen entonces mecanismos destinados a la aprobación de estas nuevas instituciones universitarias privadas como así también para la revisión de su funcionamiento. Es decir, se trata de procesos de evaluación y acreditación institucional con la finalidad de

procurar mayor homogeneidad respecto de los niveles de calidad. Esto ha permitido de algún modo limitar la enorme propagación de nuevas instituciones universitarias. Argentina, como así también Chile, Colombia y Ecuador, son países en los que principalmente se puso de manifiesto esta situación (Fernández Lamarra, 2012a: p.4).

La mayoría de los países de la región latinoamericana, teniendo en cuenta la heterogeneidad de una creciente población estudiantil y la diversidad de instituciones de educación superior, implementó o está implementando, mecanismos de aseguramiento que permitan brindar garantía pública respecto de la calidad de dichas instituciones, como así también de sus carreras y programas. En América Latina hay una gran diversidad de modelos de aseguramiento de la calidad que responden a las necesidades de los propios sistemas de educación superior y a las particularidades de la cultura local. Estos procesos de aseguramiento de la calidad involucran diversos mecanismos tendientes a controlar, garantizar y promover la calidad de las instituciones de educación superior. Estos propósitos no son mutuamente excluyentes. Los tres están presentes en los sistemas, focalizando en cada uno según el contexto en el que se aplica (Lemaitre y Mena, 2012: pp. 26, 28).

Por medio de la sanción de una ley de educación de carácter general, en casi todos los países de la región latinoamericana se da un marco para la regulación del sistema educativo en todos sus niveles. Asimismo, es a través de una ley de educación superior que se regula específicamente dicho nivel. Todo ello, sin vulnerar la autonomía universitaria ni el derecho a la educación, ambos proclamados en la Constitución Nacional de cada país. En general, mediante la ley específica de educación del nivel superior se expresa la necesidad de llevar a cabo procesos de aseguramiento de la calidad (Fernández Lamarra, s.f.: pp. 5, 19).

La evaluación universitaria en Argentina se instala como tema de agenda política a partir de la Reforma de la Educación Superior de la década de 1990 (Marquina, 2017: p.77). Del mismo modo que en otros lugares, según plantea Marquís (2014: p.20), los comienzos de la evaluación institucional en las universidades no fueron fáciles. Surgieron múltiples contradicciones y tensiones entre las universidades públicas y privadas con el gobierno que la impulsaba. Una de las tensiones tenía que ver con el temor de que las evaluaciones afectaran la autonomía de las universidades. Lo que se busca, como plantea el autor, es que las universidades y los gobiernos, por medio de sus

agencias y ministerios, lleven a cabo sus acciones de modo que las universidades no pierdan su autonomía y los gobiernos no pierdan su responsabilidad.

Previo a la sanción de la Ley de Educación Superior del año 1995, se llevaron a cabo en Argentina procesos de evaluación institucional en tres universidades nacionales: la Universidad Nacional de Cuyo, la Universidad Nacional del Sur y la Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Estos procesos ocurrieron como consecuencia de convenios celebrados entre dichas universidades y el Ministerio de Educación de la Nación (Fernández Lamarra, 2014: p.79). Corengia (2014: pp.127-128) manifiesta al respecto que las experiencias de autoevaluación institucional hasta esa fecha fueron muy limitadas y que, salvo algunas excepciones, hubo de parte de la dirigencia universitaria estatal (autoridades universitarias, gremio docente y conducción del movimiento estudiantil) gran resistencia a la adopción de actividades de evaluación. Por su parte, universidades privadas también expresaron su preocupación frente a las nuevas regulaciones. En cambio, comunidades académicas en ciencias básicas y aplicadas hallaron en los procesos de evaluación externa y la elaboración de programas de mejora, la posibilidad de obtener financiamiento público con vistas a la mejora de la calidad, esto como resultado de la creación de la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP) en el año 1994 y del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA) en el año 1995, siendo ambos los antecedentes principales de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

Es en el año 1995 con la sanción de la Ley de Educación Superior N° 24.521 (LES) y la posterior puesta en marcha de la CONEAU en el año 1996, que se formalizan y se llevan a cabo en forma sistemática, los procesos de evaluación y acreditación universitaria en Argentina, es decir, procesos de evaluación de instituciones universitarias y de acreditación de carreras de grado (consideradas de interés público mediante el artículo 43 de la LES) y de carreras de posgrado. Stubrin menciona que la Argentina es uno de los primeros países de la región latinoamericana que mediante una ley nacional crea un organismo oficial, la CONEAU, que tiene la misión de administrar el mecanismo de garantía pública de calidad. De este modo entonces, estas tareas se institucionalizaron dentro del sistema de educación superior, constituyéndose como funciones estatales formales (2010: p.164).

Tanto la evaluación institucional como la acreditación de carreras fueron en un comienzo objeto de conflictos y críticas, generando tensiones y cierta resistencia (Roig, 2015: p.48), por considerar como principal crítica que las evaluaciones atentaban contra la autonomía universitaria (Marquís, 2014: p.20). Al respecto, Roig plantea que esta situación ha ido disminuyendo, a tal punto que esta política educativa está siendo aceptada por la comunidad académica. En este sentido, a través de estudios y evaluaciones externas, como por ejemplo las evaluaciones realizadas por Ernesto Isuani en el año 2003 y la autoevaluación del año 2011 de la CONEAU entre otras, se pone de manifiesto que la comunidad universitaria argentina ha aumentado su percepción de legitimidad de la agencia (Roig, 2015: p.48).

La Ley Nacional de Educación Superior N° 24.521

La Ley Nacional de Educación Superior N° 24.521 (LES), como ya se ha mencionado, se aprobó en Argentina en el año 1995. Dicha ley, según se expresa en el documento “La CONEAU y el sistema universitario argentino. Memoria 1996-2011”, mediante la implementación de la evaluación y el aseguramiento de la calidad como eje de la política universitaria, impuso un nuevo marco regulatorio, cambiando el control que el Estado tenía hasta ese momento sobre las instituciones universitarias (CONEAU, 2012: p.13). La LES fue proyectada como un sistema común para el sector público y el privado, al igual que para las instituciones universitarias y no universitarias o terciarias, contando con amplio consenso (Stubrin, 2010: p.183).

Según indica la LES, las actividades de evaluación y acreditación pueden incumbir a la CONEAU o a entidades privadas creadas para dicho fin. Esto da lugar a la existencia de entidades privadas con funciones análogas a la CONEAU. Sin embargo es este organismo el único presente y reconocido en la actualidad (Araujo, 2014: p.66).

De acuerdo con el artículo 44 de la LES, las instituciones universitarias deben autoevaluarse y evaluarse externamente, cada seis años, abarcando las funciones de docencia, investigación, extensión y, para instituciones universitarias nacionales, se considera también la gestión institucional. La tarea de evaluación externa es realizada por la CONEAU. La LES señala en su artículo 42 que la formación académica recibida queda certificada a través de los títulos con reconocimiento oficial, habilitando para el

ejercicio profesional correspondiente dentro del territorio nacional. En el artículo 43 se establece que deben acreditarse las carreras cuyas profesiones están reguladas por el Estado y que en su ejercicio pongan en riesgo valores jurídicamente protegidos. Al respecto, la Universidad de Buenos Aires (UBA) interpuso un recurso y obtuvo, en primera instancia, un fallo que declara la inconstitucionalidad de los dos artículos mencionados, 42 y 43. Por lo tanto la UBA puede no exponer sus carreras de grado y posgrado a la acreditación, amparándose en la orden del Juez (Stubrin, 2010: p.167). Posteriormente, en mayo de 2001, la CONEAU y la UBA realizaron un acuerdo en el cual se dejó sin efecto esta negativa a acreditar y se autorizó a las unidades académicas a acreditar posgrados (Stubrin, 2010: p.198). Como consecuencia entonces, según datos publicados en 2016, la UBA ha acreditado más de 234 posgrados y 10 carreras de grado, de las cuales algunas ya se presentaron en la segunda convocatoria de acreditación. No obstante, no ha abordado aún una evaluación institucional integral (Nosiglia y Mulle, 2016: pp.41-42).

Las carreras de grado y de posgrado se acreditan, en tanto las instituciones se evalúan en base a la aceptación de procesos externos. La acreditación, a diferencia de lo que ocurre con la evaluación institucional, se basa en estándares y criterios los cuales son definidos por acuerdo entre el Ministerio de Educación y el Consejo de Universidades. La LES se refiere a la acreditación a través de los artículos 39, 43 y 46 (Araujo, 2014: p. 67). A diferencia de la evaluación institucional, el proceso de acreditación de carreras de grado y de posgrado está directamente relacionado con el reconocimiento oficial de la titulación como así también con el otorgamiento de su validez nacional (Araujo, 2017b: p.4).

Asimismo, la LES establece la obligatoriedad de llevar a cabo la evaluación institucional cada seis años. No obstante, la mayoría de las instituciones no lo ha cumplido. Al respecto, Araujo (2014: p. 70) sostiene que este hecho se debe a que la evaluación institucional no ha sido incorporada como una práctica sistemática y cotidiana, indispensable para el fortalecimiento de la gestión institucional. En este sentido, la autora menciona también el planteo de Adolfo Stubrin, quien manifiesta que esta situación ocurre puesto que la evaluación institucional no está relacionada con recursos, ni con rankings, ni con estímulos o incentivos específicos (Araujo, 2015b: p.29). Por su parte, Fernández Lamarra (2003: p.48) analiza el bajo número de

instituciones universitarias comprometidas con los procesos de evaluación institucional y enumera las posibles razones que dan lugar a dicha situación. Entre ellas, el autor menciona: la resistencia a la evaluación por parte de instituciones donde esta práctica no forma parte de su cultura organizacional; la ausencia de instrumentos metodológicos y de especialistas capacitados en el área; la falta de una estrategia político-institucional por parte de la CONEAU y del Ministerio de Educación para que las instituciones cumplan con el requerimiento de realizar la evaluación externa cada seis años, conforme lo dispuesto en el artículo 44 de la LES; el tratarse de una evaluación que no conlleva premios ni castigos al no existir relación entre la evaluación y el financiamiento de las instituciones. Isuani, en tanto, en su informe de evaluación de la CONEAU, plantea que si bien muchas instituciones reconocen la evaluación institucional como parte de su quehacer, considerándola un elemento imprescindible en la vida institucional, existe una baja cobertura en las evaluaciones institucionales:

La baja cobertura es un dato que no se puede soslayar y cuyas causas todavía no se han dirimido. Entre los motivos, podrían señalarse la falta de incentivos económicos o simbólicos, la envergadura de una tarea que requiere de liderazgo para conducirla, la desconfianza de los directivos acerca de la utilidad de sus resultados y el natural temor a los resultados de una evaluación (Isuani, 2003, pp.18-19).

En el informe “Avances de Gestión desde la Evaluación Institucional 2008-2010” la propia CONEAU, respecto de la cobertura alcanzada en cuanto a las evaluaciones externas, manifiesta: “En relación a la función de Evaluación Externa, en el marco del carácter voluntario que de hecho ha adquirido es destacable la cobertura alcanzada” (CONEAU, 2011: p.40). Es decir, reconoce que la evaluación externa ha adquirido un carácter voluntario, puesto que se lleva a cabo a solicitud de las instituciones universitarias, a pesar de que el artículo 44 de la LES determina la obligatoriedad de la evaluación institucional con una periodicidad de seis años.

2.2. El rol de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria

Como ya se ha mencionado, a partir de la sanción de la Ley Nacional de Educación Superior N° 24.521 (1995) se introducen en Argentina los procesos de

evaluación institucional y la acreditación de carreras de grado y de posgrado. Asimismo, se determina la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Este organismo, autónomo y descentralizado, funciona dentro de la jurisdicción del Ministerio de Educación de la Nación. En el artículo 46 de la LES se establecen sus funciones, las cuales consisten en coordinar y realizar la evaluación externa de instituciones universitarias; acreditar las carreras de grado y de posgrado acorde a los estándares establecidos por el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades; manifestarse respecto de la consistencia y viabilidad del proyecto institucional para que el Ministerio de Educación reconozca una institución universitaria provincial o autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional; elaborar los informes que permitan la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas y también los informes para evaluar su período de funcionamiento provisorio. Respecto a los miembros que integran esta Comisión, el artículo 47 de la LES determina que serán doce miembros, todos personalidades de reconocida jerarquía científica y académica, designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: tres por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno por la Academia Nacional de Educación, tres por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación y uno por el Ministerio de Educación.

Las funciones desempeñadas por la CONEAU ponen de manifiesto dos perspectivas en la implementación de la política de evaluación, cada una de las cuales conlleva un impacto distinto en la educación superior universitaria, con distintos propósitos y referentes. Se distinguen así la evaluación centrada en las instituciones y la acreditación centrada en las carreras (Araujo, 2017b: p.3).

A través del documento “Lineamientos para la evaluación institucional” del año 1997, la CONEAU establece la finalidad del proceso de evaluación institucional, describe las fases de dicho proceso, sus características y las etapas que deben transitar las instituciones. En un documento más actualizado, del año 2016, “Evaluación institucional. Criterios y procedimientos para la evaluación externa”, la CONEAU hace una caracterización de cada una de las etapas, define dimensiones para organizar el

proceso y los procedimientos formales que deben cumplir las instituciones, y la guía que los pares evaluadores utilizan en el proceso.

La evaluación institucional consta de dos etapas: la autoevaluación institucional (a cargo de la institución universitaria) y la evaluación externa (a cargo de la CONEAU). Tiene como premisa el respeto irrestricto a la autonomía universitaria. El informe de autoevaluación es una presentación cualitativa y cuantitativa que presenta las actividades, la organización y el funcionamiento de la institución, sus objetivos, políticas y estrategias. Muestra el análisis de los logros alcanzados y los problemas en el cumplimiento de sus funciones. Considera a la institución universitaria en forma integral, atendiendo a su contexto y perspectivas históricas, y plantea medidas para su mejoramiento (CONEAU, 1997: pp.7-8). La evaluación externa es llevada a cabo por personas que no forman parte de la institución (pares evaluadores), tomando como guía pautas generales planteadas en el documento “Evaluación institucional. Criterios y procedimientos para la evaluación externa”, abiertas a la construcción de otras complementarias que permitan una mayor y mejor comprensión del proyecto institucional (CONEAU, 2016: p.20). La evaluación externa contempla el funcionamiento y la organización de la institución universitaria, valora los procesos y resultados, el desarrollo histórico, la inserción social, toma en cuenta la autoevaluación realizada y el proyecto institucional, y sugiere líneas de acción a seguir. Se emiten juicios valorativos teniendo en cuenta siete dimensiones: contexto local y regional; misión y proyecto institucional, gobierno y gestión (esto último sólo para universidades nacionales); gestión académica; investigación, desarrollo y creación artística; extensión, producción de tecnología y transferencia; integración e interconexión de la institución universitaria; bibliotecas, centros de documentación, publicaciones (CONEAU, 2016: p.18). El proceso finaliza con la elaboración del Informe de Evaluación Externa en el que la CONEAU propone una serie de recomendaciones a seguir.

La CONEAU considera que la evaluación institucional de las universidades consiste en un proceso que como mínimo, involucra a dos instituciones que comparten como meta común el mejoramiento de la calidad de las universidades. Esto supone un compromiso de colaboración mutua y una actitud de confianza y transparencia. Tanto la institución universitaria como la CONEAU tienen un rol protagónico y decisorio, cada una en la fase del proceso que le corresponde: la autoevaluación en el caso de la

universidad y la evaluación externa en el caso de la Comisión (CONEAU, 1997: p.10). Mediante la elaboración de un informe final, la CONEAU da cuenta de la experiencia de la evaluación institucional, analiza los resultados y presenta sus recomendaciones. Se espera que la evaluación externa contribuya a la mejora de las prácticas institucionales, permitiendo realizar cambios e innovaciones a lo largo del tiempo, fruto de una reflexión respecto de lo que se hace y lo que se cree hacer, y de una mirada crítica, informada y analítica del acontecer institucional (CONEAU, 1997: p.12).

Para que el proceso de autoevaluación sea representativo de toda la institución, es fundamental por un lado la participación de toda la comunidad universitaria, como así también considerar la institución universitaria en forma integral, contemplando su perspectiva histórica y contextual, y disponer de información cuantitativa y cualitativa a través de la cual se pueda realizar una adecuada interpretación y análisis de la realidad de la institución. Este proceso de autoevaluación se complementa luego con la evaluación externa que realiza la CONEAU a través de pares evaluadores. En esta instancia se observa y valora la conformación y organización de la institución universitaria, su funcionamiento, los procesos, los resultados, su desarrollo histórico y su inserción social. Se realiza un análisis particular, riguroso, atento al proyecto institucional que la propia institución establece para sí misma y teniendo en cuenta la autoevaluación, para finalizar el proceso de evaluación externa con la recomendación de cursos de acción tendientes a la mejora de la calidad (CONEAU, 2012: p.31).

En el informe “Avances de Gestión desde la Evaluación Institucional 2008-2010” (2011: pp.39-40) la CONEAU plantea como desafío de la Dirección de Evaluación Institucional, promover capacidades institucionales para desarrollar sus funciones y poder brindar un acompañamiento a las instituciones en los procesos internos tanto de evaluación como de acreditación. En este sentido, como forma de acercamiento con las instituciones universitarias se propone el diseño de estrategias que posibiliten la realización de un seguimiento de aquellas instituciones cuyas evaluaciones externas se encuentran vencidas, como así también de las que al momento no realizaron ninguna evaluación.

3. LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y LA DEMANDA DE CALIDAD

Antes de iniciar el proceso de evaluación es preciso definir y comprender a la universidad como una institución compleja, que debe ser analizada desde un marco teórico determinado. En este sentido, Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2000: p.90), expresan que para poder afrontar el proceso de evaluación es necesario tener una concepción teórica respecto del objeto de evaluación y sobre el contexto donde éste se ubica. La evaluación, como manifestara Víctor Baldrige, no es una actividad técnica, sino eminentemente política. Necesita de un diálogo permanente de la realidad interna de la institución y la realidad externa del contexto en el cual está inserta (Krotsch, 1994: p.111).

Para evaluar la universidad, Alicia Camilloni manifiesta que se requiere primero definir el modelo de universidad considerado como óptimo (Roig, 2013: p.3). La evaluación, en tanto proceso cognitivo, supone una comparación pues para emitir un juicio de valor sobre algo es necesario contrastarlo con aquello que es considerado bueno o mejor. Surge como interrogante contra qué se compara, cómo se confeccionan los criterios de comparación empleados para valorar. Es importante identificar las concepciones teóricas y políticas sobre el nivel universitario que conforman la base sobre la cual se obtienen los indicadores y su interpretación (Roig, 2013: pp. 2-3).

Según Martínez Porta y Toscano (2014: pp.196-197), la evaluación institucional conlleva una lógica sistémica. La propia organización es el objeto de estudio, contemplando distintas dimensiones dentro de la institución evaluada y la vinculación de ésta con otras instituciones, nacionales y extranjeras, con el entorno socio productivo y con los lineamientos estratégicos definidos para el sector desde el ámbito de las políticas públicas. Los autores sostienen que la evaluación institucional supone un gran esfuerzo colectivo. A través de ella, las instituciones tienen la posibilidad de observarse a sí mismas en forma contextualizada, pudiendo identificar objetivos de desarrollo. En este sentido, Roig (2013: p.1) expresa las razones por las cuales se justifica realizar este esfuerzo e instrumentar procesos de evaluación: por un lado, puesto que es responsabilidad de la universidad dar cuenta a la sociedad sobre su accionar, en tanto constituye un elemento esencial al servicio del cambio social, del desarrollo económico y de la producción del conocimiento. Asimismo, porque la universidad busca mejorar y ampliar las oportunidades de acceso de los estudiantes, de su formación, el desarrollo de la investigación y actividades de extensión.

Si se quieren introducir procesos de evaluación que sean asumidos por todos los actores y que permitan la mejora continua, es esencial, por un lado, comprender la dinámica universitaria, considerar el contexto institucional, su realidad interna y sus particularidades. Asimismo, es necesario tener en cuenta también el contexto político, las relaciones sociales y los intereses de los distintos actores. Finalmente, todo ello considerando y comprendiendo la realidad externa.

¿Cómo se producen los cambios dentro de las instituciones de educación superior? Se trata de pensar en cómo, en un sistema heterogéneo y complejo como es el sistema universitario argentino, las diferentes culturas institucionales ofrecen la

posibilidad de pensar realidades particulares, específicas, en este procesamiento de los cambios a partir de las idiosincrasias de los establecimientos universitarios. Al respecto, Burton Clark sostiene que es el peso de las estructuras existentes lo que en gran medida determina las modalidades y estilos de cambio. Para el autor, la particular constitución interna de las instituciones (la división del trabajo en secciones, sectores, niveles y jerarquías; los sistemas de creencias; patrones de autoridad e integración) es la que facilita o resiste la incorporación del cambio. Las estructuras existentes en los sistemas de educación superior constituyen la base sobre la cual se van a procesar los cambios. Plantea además, que los distintos actores que participan en la coordinación e integración del sistema hacen uso de estrategias de cambio propias (Krotsch, 2009: pp. 86-87).

3.1. Evaluación y calidad, dos conceptos polisémicos

Evaluación y calidad son conceptos polisémicos. La evaluación es un proceso de carácter sistemático, que tiene lugar en un contexto social determinado. Usa una metodología y tiene un propósito específico. Posibilita, esencialmente, la emisión de juicios de valor producto de la contrastación entre algo evaluado que es el foco y objeto de la evaluación y algo que sirve de referente. Este algo es el denominado modelo de referencia y constituye un elemento sustancial que revela la no neutralidad existente en la evaluación, definiendo sus procesos y otorgando identidad propia a la propuesta. Toma los elementos de comparación que son valiosos para los propósitos del evaluador, representa una propuesta ideológica que incluye los elementos esperables en el evaluando, permitiendo la emisión del juicio de valor (Vizcarra Herles, Boza Condorena y Monteiro de Aguiar Pereira, 2011: pp.4-5).

La evaluación de la educación superior responde a una construcción ideológica, a un proyecto social o a un modelo de desarrollo, no es neutral. Inciden en ella intereses, propósitos y prioridades propios de los actores sociales, más allá de considerar los valores y percepciones propios de toda interacción humana. En consecuencia, hay que aceptar que existen intereses detrás de cada evaluación, haciendo necesaria la participación de todos los actores sociales intervinientes en la definición de calidad y en la construcción del modelo de referencia para conseguir una mirada compartida de la calidad de la educación y de su mejora. Las distintas demandas de calidad que se plantean a la universidad (demandas del Estado, sociales, empresariales, de desarrollo

de ciencia y tecnología), favorecen la no neutralidad de la evaluación de calidad al brindar distintos elementos de referencia (Vizcarra Herles et al., 2011: pp.14-16).

El concepto de calidad, que proviene del mundo empresarial, genera en el ámbito educativo una multiplicidad de significados. Éstos pueden distinguirse según el énfasis puesto en determinadas características que orientan el juicio de calidad sobre el objeto evaluado (Vizcarra Herles et al., 2011: p.8). La literatura permite reconocer la existencia de una variedad de definiciones en torno al concepto de calidad. Así, Araujo (2018: p.192) menciona, de acuerdo con lo planteado por los autores Harvey y Green, cinco conceptos de calidad: la calidad como condición excepcional, atribuida como algo exclusivo a pocas instituciones, o relacionada a la excelencia en tanto superación de estándares en los inputs o en los outputs de la educación superior; la calidad como perfección, entendida como la disminución y eventual eliminación del margen de fallas en el producto; la calidad como adecuación a una finalidad, considerando de calidad el servicio brindado por una institución de educación superior cuando cumple las expectativas de los interesados; la calidad como entrega de valor por dinero, definida como eficiencia en el empleo de recursos; y la calidad como transformación, considerando la educación como proceso constante de transformación de los participantes, entendiendo transformación como maduración personal de índole integral.

Resulta valioso el análisis realizado por Araujo (2018) respecto de las nociones de calidad presentes en la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior de Cartagena de Indias del año 2018. La autora menciona que el término calidad se encuentra más de 30 veces a lo largo del documento. Fruto de su análisis manifiesta que:

La calidad acompaña el rasgo que han de asumir los posgrados, las propuestas que incluyen enseñanzas con Tics, la enseñanza de grado, las capacidades científicas, tecnológicas y humanísticas, la definición de estándares y procedimientos para garantizarla, entre otras proposiciones que expone el documento. Suele plantearse como un requisito o una necesidad de garantizarla en diferentes actividades de la educación superior sin que quede definido su contenido social, político y educativo. Asimismo, la calidad se incluye en términos de grados alcanzables (“creciente calidad” y “aumento de la calidad”), en términos de requisitos

que debe cumplimentar (“clara y rigurosa”) y de su constatación a través de conceptos como “aseguramiento de la calidad”, “garantizar la calidad”, “control de calidad”, entre otras expresiones (Araujo, 2018: p.189).

La autora menciona que desde esta última perspectiva se evidencia la necesidad de la evaluación puesto que las expresiones enunciadas suponen criterios comparativos entre realidades. Asimismo, destaca otro sentido del concepto calidad en el que:

La evaluación y la acreditación se asocian a la búsqueda y a la instalación de mecanismos para que la calidad se promueva en las instituciones, así como al fortalecimiento de la convergencia de los sistemas de evaluación y acreditación nacional y subregional de la educación superior y de la investigación (Araujo, 2018: p.198).

A pesar de los distintos significados del término calidad, es posible plantear un modelo que distingue sus dimensiones: pertinencia, eficiencia, eficacia, productividad, innovación, mejoramiento continuo y sustentabilidad. Estas dimensiones explicativo-relacionales pueden emplearse para la evaluación de la calidad de la educación ya sea en instituciones como en programas. También pueden emplearse en los sistemas de evaluación para su meta-evaluación (Vizcarra Herles et al., 2011: pp.10-12).

Asimismo, el concepto de calidad es subjetivo. Quien evalúa, desde su cosmovisión otorga significatividad a los elementos de referencia que le permiten formular el juicio de calidad (Vizcarra Herles et al., 2011: p.14). El concepto de calidad, el modelo de referencia y los indicadores que manifiestan la calidad de la educación universitaria son distintos dependiendo de quiénes son los demandantes de dicha calidad y cuáles son sus propósitos (Vizcarra Herles et al., 2011: pp. 16-17). Días Sobrinho (1995), se refiere al concepto de calidad, manifestando que es una construcción social, no es unívoco sino que se construye entre los actores mediante negociaciones y consensos. Varía teniendo en cuenta los intereses de los grupos internos y externos a la institución educativa que pone de manifiesto las características de la sociedad deseadas para el presente y que se proyecta para el futuro.

La calidad de un programa o de una institución universitaria es fruto de la convergencia de demandas que tienen lugar en un contexto histórico y social específico, de ahí que el resultado de las evaluaciones de la calidad, tanto de programas como de

instituciones universitarias, sea pertinente plantearlo cualitativamente (Vizcarra Herles et al., 2011: p. 20).

La evaluación, vinculada a la búsqueda de la calidad y la eficiencia, se constituyó en uno de los temas de la agenda gubernamental a partir del retorno de la democracia hasta el presente. Entendida como estrategia de gestión del sistema de educación superior universitario, la evaluación como manifestación de una nueva relación entre las instituciones universitarias y el Estado, se convirtió en un tema central en los subsiguientes gobiernos nacionales convirtiéndose en política de estado (Araujo, 2015a: p.39).

Respecto de la evaluación y su relación con la mejora, Araujo (2017a: p.83) plantea que tanto la investigación como la experiencia ponen de manifiesto que los sistemas de evaluación no generan por sí mismos mejoras en la educación. Intervienen diversos factores que a su vez evidencian la complejidad de estos procesos: la formación de los evaluadores y su experiencia; los instrumentos y procedimientos de evaluación; la acreditación de carreras basada en el concepto de programa que no contempla las experiencias formativas en las aulas ni la voz de los protagonistas; las posibilidades de los actores institucionales para accionar sobre las condiciones que afectan en forma negativa el desarrollo del posgrado; las orientaciones y expectativas de los evaluados sobre los procesos de evaluación y acreditación. La autora concluye que todo lo descrito, “convierte a la evaluación en un campo de disputas en torno a su sentido e impactos en las instituciones y carreras” (Araujo, 2017a: p.83). Y plantea, refiriéndose al caso de los posgrados (reflexión que, a través de una aproximación comparativa, puede brindar información para la evaluación de la educación superior), que para que la evaluación mejore las prácticas vinculadas con la formación de posgrado “debería convertirse en una genuina necesidad de los actores involucrados y en una tarea permanente a través de autoevaluaciones participativas” (Araujo, 2017a: p.83). En la misma línea se manifiesta Díaz Barriga (2005: p.16), cuando expresa que “la evaluación no es una panacea para la educación superior, ni tampoco el mecanismo para lograr la calidad de la educación”. El autor sostiene que un informe de evaluación no mejora por sí mismo el desempeño educativo, es “reestableciendo una dinámica de trabajo pedagógico en el ámbito de la educación superior como se establecerán las condiciones para su mejor desempeño” (Díaz Barriga, 2005: p.16). Asimismo, Marqués

(2017) también aborda el tema buscando responder el interrogante respecto de cuánto mejoran la educación los sistemas de evaluación. El autor, tomando en consideración publicaciones, trabajos realizados por los propios organismos de evaluación, trabajos de investigación en Argentina y en Iberoamérica y opiniones de actores relevantes de estos procesos, sostiene que en general dichos actores valoran positivamente su institucionalización como así también la consolidación de la cultura de la evaluación. No obstante, plantea que:

No se hallaron respuestas que mostraran evidencias del impacto de la evaluación en el mejoramiento de las funciones sustantivas de las instituciones, pero sí resultó evidente que cuando a la evaluación le suceden planes y programas de mejoramiento, éstos pueden verificarse.

Se concluye que los mecanismos de evaluación facilitan que las universidades asuman el desafío de mejorar su calidad, pero no lo aseguran. La responsabilidad y el protagonismo están en las instituciones, en sus comunidades, particularmente en sus líderes académicos y en su gobierno (Marquís, 2017: p.59).

En este sentido, Lemaitre (2019) plantea la necesaria relación entre la evaluación y la planificación para que pueda tener lugar la mejora. Sostiene que la evaluación busca establecer un sistema de monitoreo que dé cuenta de la efectividad de las acciones institucionales para alcanzar los objetivos vinculados a los propósitos de la institución universitaria. En tanto, la planificación busca diseñar e implementar programas que consigan el mejor desempeño de los actores y de los recursos de la institución, encaminado al logro de los objetivos institucionales consecuentes con los propósitos de la institución universitaria (Lemaitre, 2019).

3.1.1. Cultura de la evaluación y cultura de la calidad

Para comprender el significado de los términos “cultura de la evaluación” y “cultura de la calidad” resulta necesario referirse, en primer lugar, al concepto de cultura. Valenzuela González, Ramírez Montoya y Alfaro Rivera describen el término cultura como un concepto polisémico, multidimensional y complejo (2011: p.43). Los autores sostienen que los elementos que abarca la noción de cultura cambian en número de acuerdo al autor que la define e incluso en muchos casos se superponen entre ellos.

En el contexto de su trabajo, los autores mencionados definen cultura como los modos de pensar y de sentir de las personas que pertenecen a un grupo, los vínculos existentes entre ellas, los acuerdos ya sea implícitos como explícitos entre los integrantes del grupo, los factores de identidad por los cuales una persona se identifica con el grupo (historia y tradiciones), los valores subyacentes que especifican las prioridades del grupo y el comportamiento individual y colectivo que se evidencia en sus acciones (Valenzuela González et al., 2011: p.43). En las instituciones educativas, en tanto organizaciones, la cultura representa las creencias y convicciones básicas de los miembros de la comunidad educativa respecto de la enseñanza, del aprendizaje, de la evaluación, y en forma general, del funcionamiento de la institución (Valenzuela González et al., 2011: p.44).

La cultura de la evaluación podría definirse como “el conjunto de valores, acuerdos, tradiciones, creencias y pensamientos que una comunidad educativa asigna a la acción de evaluación” (Valenzuela González et al., 2011: p.45). Por su parte, Bolseguí y Fuguet (2006: p.77) plantean que la cultura de la evaluación es un concepto en desarrollo, que se refiere a la necesidad de evaluar en forma continua. Sostienen que es de naturaleza flexible, diversificada y plural, requiriendo más que explicación, una permanente comprensión (Bolsekú y Fuguet, 2006: p.91). Asimismo, los autores plantean que sería equivocado referirse a la cultura de la evaluación desvinculada del contexto organizacional. Por el contrario, está inserta en la dinámica de la organización, en el contexto educativo y social, en las creencias y en las prácticas de las personas, en las convicciones, en las tradiciones y en el entorno institucional (Bolsekú y Fuguet, 2006: p.92). El concepto de cultura de la evaluación se refiere al anclaje de los procesos de evaluación en las instituciones de educación superior, a la necesidad de implantar la costumbre de evaluar y conferir mayor importancia a la evaluación en tanto proceso vinculado al cambio y la transformación desde las prácticas cotidianas, desde las acciones que se llevan a cabo en las instituciones (Bolsekú y Fuguet, 2006: p.95).

Martínez Nogueira (2000: p.70) plantea que no existe una única forma de evaluar. En este sentido, la construcción de una cultura de la evaluación es la superación de los ritualismos de la evaluación. Es a través de la construcción de la cultura de la evaluación que se busca fomentar la reflexión continua respecto del papel de la universidad en la sociedad, el avance sistemático de la innovación, y el fortalecimiento

de nuevas formas de gestionar y de vincularse con la comunidad (Martínez Nogueira, 2000: p.78).

La cultura de la calidad se construye como resultado de una permanente actitud de autoanálisis y de considerar la calidad como elemento fundamental de la cultura institucional y valor compartido por todos los miembros de la institución de educación superior, conformando elementos que otorgan sentido a la acción colectiva (Mora Alfaro, 2005: p.27). Los procesos de mejoramiento continuo de la calidad se pueden concretar en la medida en que la evaluación y la búsqueda continua de calidad en el quehacer institucional sea un elemento permanente de la gestión de la institución universitaria. La existencia de una convicción clara respecto de la importancia de invertir y promover la calidad, el contar con políticas institucionales e instrumentos y mecanismos para realizar dichos procesos, ponen de manifiesto el comienzo de una práctica institucionalizada de mejora continua, donde la calidad se erigirá como componente cultural en la vida de las instituciones y carreras (Mora Alfaro, 2005: pp.28, 39).

3.2. Los procesos de aseguramiento de la calidad

Los procesos de aseguramiento de la calidad, ya sea llevados a cabo dentro de las propias instituciones de educación superior, o complementados mediante procesos externos, constituyen mecanismos orientados al control, la garantía y la promoción de la calidad de dichas instituciones (Caillón, 2012: p.183). Como manifiestan Lemaitre y Mena, estos propósitos no son mutuamente excluyentes. Se encuentran en la mayoría de los sistemas, poniendo el foco en el que corresponda según el contexto determinado de aplicación. Así por ejemplo, plantean los autores, las instituciones ya consolidadas con varios años de operación requieren mecanismos focalizados en el mejoramiento; para las instituciones centradas en la formación profesional, la acreditación será el mecanismo más conveniente; en tanto que para las instituciones nuevas, como primera etapa de desarrollo, lo adecuado será un proceso de licenciamiento (2012: p.28).

Los procesos de control de calidad (procesos de licenciamiento) son mecanismos que buscan asegurar que los sistemas de educación superior cumplan con los criterios básicos de calidad. De esta forma, por un lado, representan una protección a estudiantes, empleadores y la sociedad en general, puesto que no formarán parte del sistema las

instituciones que no cumplan con los requisitos básicos para su funcionamiento. Por otro lado, otorgan legitimidad a las nuevas instituciones que demuestran cumplir los criterios definidos (Lemaitre y Mena, 2012: p.29).

La garantía pública como mecanismo de aseguramiento de la calidad, mediante los sistemas de acreditación, tiene por objeto brindar a la sociedad información fidedigna respecto del nivel en que la institución de educación superior cumple con los compromisos asumidos. De esta manera, los sistemas de acreditación evalúan los programas teniendo en cuenta los propósitos explicitados y los estándares establecidos, dando así garantía pública respecto del nivel de cumplimiento de ambos (Lemaitre y Mena, 2012: p.30). La acreditación constituye un factor de prestigio o reconocimiento académico. Asimismo brinda información que orienta en la elección a estudiantes, empleadores y responsables de decisiones políticas. Tiene impacto también en el acceso a fuentes de financiamiento, en posibilidad de obtención de becas, en la preferencia al momento de contratar profesionales titulados en programas acreditados (Caillón, 2012: p.188).

En los procesos de mejoramiento de la calidad (auditoría académica), la evaluación hace foco en los propósitos institucionales y en cómo la institución establece el nivel de avance respecto de dichos propósitos, haciendo los ajustes pertinentes para mejorar el desempeño cuando se identifican debilidades en su funcionamiento. Estos mecanismos de mejoramiento de la calidad impactan tanto en la profesionalización de la gestión institucional como en el establecimiento de procesos de autorregulación (Lemaitre y Mena, 2012: p.31).

La preocupación que autoridades estatales, autoridades institucionales y las mismas instituciones han manifestado por la calidad de la educación superior y por su aseguramiento no es reciente, sólo que estas prácticas anteriormente estaban circunscriptas al interior del sistema de educación terciaria. La novedad radica en la relevancia social que adquirió su calidad generando entonces en las instituciones de educación superior la necesidad de entablar vínculos con el contexto productivo y social con el propósito de identificar sus necesidades para poder dar las respuestas a las mismas (Lemaitre y Mena, 2012: p.25).

Los procesos de aseguramiento de la calidad resultarán verdaderamente útiles en la medida en que estén estrechamente vinculados a las características propias del

correspondiente sistema de educación superior. De esta manera, pueden brindar información relevante sobre sus aspectos fundamentales (Lemaitre y Mena, 2012: p.27). En este sentido, es importante no perder de vista que el aseguramiento de la calidad no es un fin, sino un medio que posibilita priorizar la necesidad de desarrollo de las instituciones de educación superior en respuesta a las demandas de la sociedad (Lemaitre y Mena, 2012: p.50).

El aseguramiento de la calidad se compone de procesos asociados al aseguramiento interno y procesos vinculados al aseguramiento externo de la calidad, ambos vinculados. El aseguramiento interno de la calidad comprende, por un lado los propósitos institucionales, la definición de los procesos a observar, la información a recabar, el diseño e implementación de planes de mejora y posibles modificaciones en los propósitos. Y por otro lado, la autoevaluación en tanto sustento del sistema de aseguramiento de calidad. Dentro del aseguramiento externo de la calidad se consideran como etapas tradicionales la autoevaluación, la evaluación por pares y la decisión final a cargo de la agencia de aseguramiento de calidad. Existe asimismo una etapa más en la que se realiza el planteo de acciones de mejora y su inclusión en la planificación institucional (Salazar, 2012: p.178).

El aseguramiento externo de la calidad se compone de una serie de elementos que guían el proceso. Caillón (2012) menciona como primer elemento la definición de criterios de evaluación. Dichos criterios permiten identificar fortalezas y debilidades y plantear en consecuencia acciones de mejora. Ponen de manifiesto las expectativas que tiene la agencia respecto del desempeño o la calidad de la institución o programa. En el caso de las instituciones, los criterios se focalizan en los propósitos haciendo referencia a las funciones institucionales, los procesos de gestión, la definición de políticas, la disponibilidad y asignación de recursos. Respecto de los programas, los criterios tienen que ver con el perfil de los graduados, los resultados de aprendizaje esperados, el proceso de enseñanza y de aprendizaje, la estructura curricular, la gestión (administrativa y financiera), los recursos (humanos, financieros, didácticos, físicos), la vinculación con el medio, la capacidad de autorregulación de la institución o del programa y los resultados logrados (Caillón, 2012: p.183)

La definición de procedimientos constituye el segundo elemento de la evaluación externa. Dichos procedimientos constan de tres pasos: la autoevaluación realizada por la

institución o programa, la evaluación externa y la elaboración del dictamen o decisión de acreditación. La autoevaluación es un elemento esencial, es una oportunidad para analizar con una mirada crítica la institución o el programa y su funcionamiento, en función de los propósitos establecidos y los criterios de evaluación definidos, con miras a mejorar su calidad. La evaluación externa propiamente dicha es el segundo paso. Revisa y valida los resultados de la autoevaluación y a su vez, la completa y complementa a fin de establecer el grado en que el programa o la institución cumple con los propios propósitos y con los criterios de evaluación definidos. La evaluación externa permite enriquecer el proceso evaluativo, minimizando el riesgo de la autocomplacencia, justamente a través de una mirada experta externa. El informe de los evaluadores externos, o pares evaluadores, refleja el análisis detallado de los propósitos institucionales y de los criterios de evaluación, una valoración acerca del cumplimiento de los criterios, las fortalezas y debilidades fundamentadas y las acciones adoptadas o adoptar. Finalmente, el tercer paso del proceso de evaluación es el dictamen o decisión de acreditación por parte de la agencia. El dictamen toma como insumos la autoevaluación, la evaluación externa y otros antecedentes que la agencia acreditadora especifica con anterioridad. Su finalidad es dar cuenta pública respecto del grado en que el programa o la institución dan cumplimiento a sus propósitos y los criterios de evaluación definidos (Caillón, 2012: p.184-187).

Argentina es uno de los países de la región latinoamericana que cuenta con sistemas de aseguramiento de la calidad, los cuales son de iniciativa estatal, siendo la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) quien lleva a cabo los procesos vigentes. Dentro de los propósitos se encuentran: la evaluación externa de instituciones universitarias; la acreditación obligatoria de carreras reguladas; la acreditación de programas de posgrado; el pronunciamiento respecto de proyectos institucionales de nuevas universidades nacionales y provinciales; la aprobación de nuevas instituciones universitarias privadas; la acreditación de agencias evaluadoras privadas. Los procedimientos se aplican a programas académicos, instituciones y agencias, y consisten en procedimientos de autoevaluación y evaluación externa (Lemaitre y Mena, 2012: p.35).

Resulta interesante el planteo que realiza Araujo (2014: p.67) cuando analiza la diferencia entre la evaluación institucional y la acreditación de carreras de grado y de

posgrado, a la luz de las dos maneras de enfocar la tarea evaluativa planteadas por Stake. En este sentido, la autora menciona como una de las maneras, la evaluación basada en criterios y estándares. Esta evaluación, enfocada en las mediciones, analiza variables descriptivas. La otra forma de evaluación es la comprensiva o interpretativa. La base de esta evaluación es la experiencia, es decir, el conocimiento personal y experiencial en un contexto y momento real, con actores reales. Las evaluaciones que usan criterios cuantificados (estándares) se refieren a lo que debe o no ser considerado como mérito. En cambio, las evaluaciones basadas en una forma de pensar interpretativa, consideran las percepciones y opiniones de los actores involucrados con el objeto de evaluación. De esta forma, Araujo (2014: p.68) distingue dos enfoques de evaluación que coexisten en Argentina. Un enfoque tiene que ver con la evaluación institucional, basado en las características propias de los proyectos institucionales, considerado comprensivo. El otro enfoque es el de la acreditación, definido como comparativo puesto que compara la realidad (es decir, las carreras de grado y de posgrado) con criterios o estándares, constituyendo los mismos, referencias externas a las carreras.

La evaluación, como manifiesta Araujo, contribuyó al surgimiento de la universidad como organización. El proceso de autoevaluación, donde se identifican las principales dificultades institucionales, posibilita a quienes tienen la misión de gobernar y gestionar la universidad tener una visión integral de la misma. Por su parte, las evaluaciones externas realizadas por la CONEAU, en algunos casos representan un instrumento para justificar innovaciones institucionales cuando se detecta cierta resistencia para realizarlas (2014: p.69).

3.3. Propósitos de la evaluación institucional

La función de la evaluación es propiciar procesos reflexivos que generen sentidos en relación a las acciones. Asociada con la búsqueda de la calidad y excelencia de la educación superior, la evaluación es una herramienta fundamental para la toma de decisiones, siendo un proceso continuo y participativo (Días Sobrinho, 1995). Los procesos de acreditación y evaluación de instituciones y programas contribuyen a crear una cultura de la calidad y mejora en las instituciones, propiciando un mayor compromiso y responsabilidad de los protagonistas intervinientes en la generación de

procesos continuos de mejora. Los informes de evaluación permiten revisar, readecuar y servir de hojas de ruta para generar nuevos cursos de acción (Stubrin, 2010).

La CONEAU expresa respecto de la evaluación institucional, que la misma debe tener significado y utilidad principalmente a la institución evaluada como así también a la comunidad en general. Se pretende a través de ella mejorar la calidad de la institución identificando y comprendiendo los problemas en su contexto, interrogándose y reflexionando sobre las acciones y los resultados. En este sentido, sostiene que el propósito de la evaluación institucional consiste en interpretar, cambiar y mejorar las instituciones, para lo cual debe realizarse en forma permanente y participativa, de manera de constituir un sistema con retroalimentación continua. No tiene por finalidad prescribir, normatizar o convertirse en una actividad punitiva. De esta manera, la evaluación institucional es considerada una herramienta para la transformación de las instituciones y de la práctica educativa, una base para el planeamiento institucional (CONEAU, 1997: pp.6-7).

A través de la evaluación institucional, se pretende conocer y comprender el funcionamiento de la institución, obteniendo información que constituye un insumo valioso para la toma de decisiones y favorece el proceso de mejora de las propias prácticas. La mirada externa, observando desde otra perspectiva, representa un importante aporte en este sentido. Se procura que todos los actores involucrados puedan mejorar la comprensión acerca de la institución a la que pertenecen, promoviendo la reflexión respecto de la razón y el significado de las tareas que allí se llevan a cabo (CONEAU, 1997: pp.11-12).

4. LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL COMO HERRAMIENTA PARA LA MEJORA

La evaluación institucional es un proceso continuo, de carácter formativo, participativo y consensado. Parte de un proceso reflexivo de autoevaluación y se completa con el aporte de evaluadores externos, de manera de hacer un diagnóstico que permita elaborar un plan estratégico de mejora para accionar sobre las debilidades detectadas y transformar la realidad. En este sentido, Martínez Porta y Toscano (2014: pp.196-197) sostienen que la evaluación, entendida como instrumento de gestión, integrada a los procesos de planificación de las instituciones, tiene como propósito el mejoramiento, modernizando la gestión y reforzando sus funciones principales. Sostienen además, que el desarrollo y puesta en marcha de los procesos de evaluación institucional constituyen una tarea compleja, que requiere un importante esfuerzo colectivo. Es por medio de ella que las instituciones tienen la posibilidad de definir nuevos horizontes de desarrollo, a partir de una mirada reflexiva hacia su interior y en relación con su entorno.

Fernández Lamarra (2014: p.77, 79) sostiene que la evaluación institucional más que hacer foco en los resultados, se plantea como un proceso de carácter formativo que parte de una autoevaluación e incluye un plan de mejoras para trabajar sobre las propias debilidades que han sido identificadas. Pretende desarrollar la identidad del proyecto

educativo y contextualizar el progreso de la institución de educación superior en el contexto socioeconómico, poniendo énfasis en la mejora de la oferta educativa. Para ello es imprescindible la reflexión sobre las actividades que realiza la institución, una reflexión participativa y contextualizada de todos los actores de la comunidad educativa, que tome en cuenta tanto los aspectos cualitativos como los cuantitativos. Una reflexión que contemple entre otros aspectos, los procesos, los productos, los insumos, la incidencia de la institución en la sociedad, la gestión administrativa y académica.

Como expresa el autor, la evaluación institucional permite en la institución el desarrollo de capacidades de autorregulación y es fuente de insumos para la planificación y gestión estratégica desde la propia institución y su entorno. Es una herramienta que provee información relevante para la planificación estratégica de la universidad, propiciando condiciones para la mejora continua de la calidad institucional (Fernández Lamarra, 2014: p.77). En este sentido, Marquina y Morresi (2018: p.12) manifiestan que los resultados de la autoevaluación y los aportes de la evaluación externa son el insumo para la realización de un diagnóstico que posibilita proyectar la mejora, siendo la base para la elaboración de planes estratégicos o planes de desarrollo institucional. Para que la evaluación institucional se vincule con la planificación estratégica de la institución, Fernández Lamarra (2014: p.83) sostiene que ésta debe incorporar a la evaluación institucional en sus procesos de planificación y gestión estratégica.

4.1. El peligro de las prácticas rutinarias

En los procesos de mejoramiento de la calidad, las instituciones de educación superior tienen la responsabilidad por la calidad. Son quienes tienen la capacidad de desarrollar e implementar mecanismos de autorregulación y medidas efectivas con el propósito de lograr mejoras en la calidad (Torre y Zapata, 2012: p.119). Pero, ¿pueden los procesos de aseguramiento de la calidad tener un impacto no deseado sobre la calidad en las instituciones de educación superior? Torre y Zapata mencionan en su informe, resultado de un estudio exploratorio sobre los impactos del aseguramiento de la calidad realizado en siete países de la región iberoamericana, incluida la Argentina, que para algunos el impacto en el control y/o mejora fue claro, movilizándolo notablemente a las instituciones. Para otros, en cambio, si bien valoran algunos avances,

manifiestan la existencia de una tendencia a la burocratización de los procesos y reconocen una fuerte carga rutinaria. Esta situación no contribuye en nada a la cultura de la calidad. Particularmente en Argentina, se evidencia como obstáculo la excesiva burocratización y en algunos casos, una cierta pérdida del sentido de las evaluaciones. Así como también se menciona la burocratización de la misma CONEAU (Torre y Zapata, 2012: p.119). En este sentido, Marquina y Morresi, advierten también que la misma CONEAU ha ido cayendo en la estandarización de sus actividades y en la rutina, como así también en la falta de innovación para fomentar la cultura de la calidad (2018: p. 6).

Marquina y Morresi se refieren a la relación entre la evaluación institucional y la planificación. Sostienen que una evaluación institucional franca, en la que todos los actores involucrados participen y aporten su visión para entre todos hacer un diagnóstico de la situación de la institución y sus causas, es indispensable para que la planificación constituya una herramienta para la transformación, para lograr cambios en una estructura organizacional que sean consensuados y acompañados por todos. Sin embargo, según expresan los autores, todavía no se ha podido lograr totalmente la incorporación de la evaluación como proceso interno de gestión de la calidad en las universidades públicas, aun cuando está determinado en la Ley de Educación Superior a través de la CONEAU. Esta situación, manifiestan los autores, puede encontrar su origen ya sea en las mismas instituciones, como así también en el funcionamiento de la CONEAU y a nivel gobierno (Marquina y Morresi, 2018: p.5).

Con el tiempo, se logró construir un diálogo entre la CONEAU y las instituciones para entender, por un lado lo que éstas debían hacer en la evaluación, y por el otro, lo esperado en ese sentido por la agencia. Se intentó superar la tensión existente entre realizar la evaluación como una obligación, para cumplir con la ley, y llevarla a cabo con la intención y el interés en la mejora de la calidad de la educación superior. A pesar de esto, la CONEAU en algunas áreas de evaluación y acreditación, no consiguió aún que las instituciones vean en estos procesos una posibilidad para la mejora. La mayoría de las instituciones universitarias que han participado de los procesos de evaluación institucional, consideran esta experiencia como cumplimiento de un requerimiento legal, aun cuando fueron experiencias enriquecedoras (Marquina y Morresi, 2018: pp.5-6). Cuenta de ello da por ejemplo, la cantidad de evaluaciones llevadas a cabo

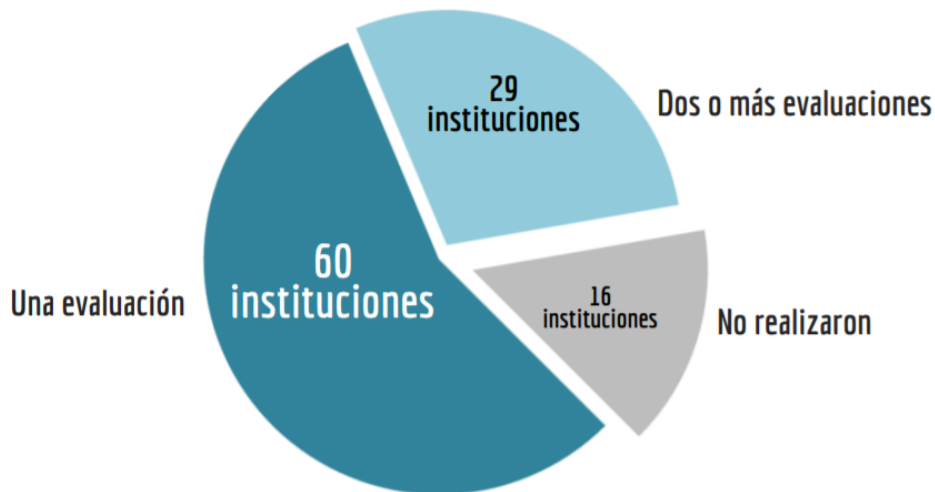
desde que se instauró esta exigencia, es decir, durante aproximadamente 21 años. Según indica la CONEAU en el “INFORME Evaluación y acreditación universitaria en Argentina” (2018: p.8), respecto de los procesos de evaluación y acreditación llevados a cabo por la agencia en el período 1997 – junio de 2018, de un total de 105 instituciones en condiciones de ser evaluadas, 16 instituciones no realizaron nunca la evaluación externa (15,24%). De las 89 instituciones que sí realizaron dicho proceso, 60 lo hicieron sólo una vez (67,42%) en tanto que 29 instituciones participaron de dos o más evaluaciones (32,58%).

Instituciones Universitarias con Evaluación Externa según cantidad de evaluaciones

EVALUACIÓN EXTERNA

Instituciones universitarias con Evaluación Externa según cantidad de evaluaciones.

TOTAL: 89 instituciones (de las 105 en condiciones de ser evaluadas)



DISPONIBLE EN WWW.CONEAU.GOB.AR

NOTA. No se contabilizan las Evaluaciones Externas de los Institutos Universitarios Naval, del Ejército y Aeronáutico por haber sido absorbidos por la Universidad Nacional de la Defensa.

Página 8

Fuente: CONEAU (2018) INFORME Evaluación y acreditación universitaria en Argentina

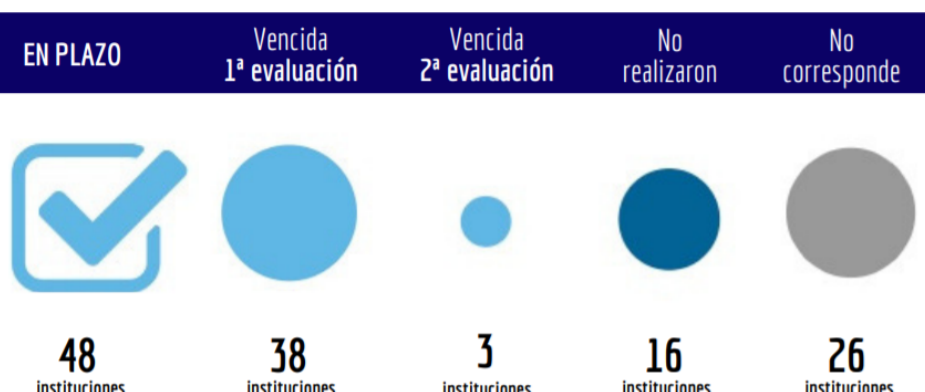
De las 89 instituciones que realizaron el proceso de evaluación externa, 38 tienen vencida la primera evaluación (42,70 %) y 3 instituciones tienen vencida la segunda evaluación (3,37 %), cuando es obligatorio realizarla cada seis años según lo establece la Ley de Educación Superior. En tanto 48 instituciones (53,93 %) están en plazo (CONEAU, 2018: p.7).

Instituciones universitarias según estado de la Evaluación Externa

EVALUACIÓN EXTERNA

Instituciones universitarias según estado de la Evaluación Externa.

TOTAL: 131 instituciones universitarias



Fuente: CONEAU (2018) INFORME Evaluación y acreditación universitaria en Argentina

Fernández Lamarra (2003: p.20) plantea que en el año 2003, a ocho años de la sanción de la LES, que establece que las evaluaciones externas deben realizarse cada seis años, prácticamente el 40% de las instituciones no se había comprometido a realizar el proceso de evaluación. Asimismo señala que solamente un tercio de las instituciones habían realizado evaluaciones externas.

Al respecto, el autor sostiene que la CONEAU ha llevado a cabo durante esos años de gestión, acciones de asistencia y cooperación destinadas a fortalecer una cultura de la evaluación dentro del sistema universitario. Mediante estas acciones buscaba colaborar con las instituciones en sus procesos de autoevaluación. En este sentido, se organizaron diversos cursos y talleres referidos a aspectos conceptuales y metodológicos de los procesos de autoevaluación; se concretaron acuerdos de cooperación con muchas instituciones (alrededor del 60% de las instituciones universitarias existentes); se pusieron a disposición documentos teórico-metodológicos sobre la evaluación institucional; se asesoró a través del equipo técnico a las instituciones que requirieron apoyo (Fernández Lamarra, 2003: p.16).

El análisis del impacto de las evaluaciones institucionales puede realizarse, según manifiesta Roig (2015: p.50) considerando, por un lado, los efectos de la autoevaluación en el aprendizaje institucional. Al respecto, la autora menciona como efectos positivos el empleo de indicadores educativos empleados en los procesos de gestión para la toma de decisiones; el surgimiento de sistemas permanentes que permiten el monitoreo de datos institucionales; la creación dentro de las instituciones, de espacios dedicados específicamente a la evaluación; la desnaturalización de procesos administrativos que se llevaban a cabo por mera tradición; la exteriorización de las actividades de extensión universitaria, al tener que estar incluidas en los informes de evaluación; el empleo de informes de evaluación para el desarrollo de planes estratégicos. Por otro lado, la autora plantea que es poco el impacto de la evaluación institucional respecto de sus objetivos en relación a la participación y al desarrollo curricular. En este sentido, se refiere al informe de evaluación de la CONEAU llevado a cabo por Isuani en el año 2003, en el cual se menciona como uno de los aspectos donde existe disenso, la baja aceptación y

participación de los procesos de evaluación y acreditación debido a una actitud de distanciamiento de la comunidad académica, poniendo en evidencia que dichos procesos no involucraban activamente a sus miembros (Roig, 2015: pp.50-51).

Respecto de la institucionalización de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior, Redes - Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior (2012: p.208), en el informe de impactos de dichos sistemas en Argentina, menciona como obstáculos la gran burocratización del sistema. Esta burocratización se refiere, por un lado, a la gran cantidad de requerimientos de información y la carga de trabajo administrativo. Y por otro lado, a una pérdida del sentido de las evaluaciones que algunos actores involucrados encuentran, vinculado al peso de gestión de los requerimientos de implementación. Asimismo, se destaca la burocratización de la CONEAU evidenciada en el cambio de función del directorio que pasa a delegar más sobre los técnicos. La propia CONEAU, en el informe “Avances de Gestión desde la Evaluación Institucional 2008-2010”, manifiesta dentro de los desafíos planteados, la necesidad de “revisar los procedimientos e instrumentos a fin de lograr evaluaciones de calidad que eviten la burocratización y la rutinización de los esquemas” (CONEAU, 2011: pp.101-102). Asimismo, Isuani en su informe de evaluación de la CONEAU, plantea la crítica que los participantes en las evaluaciones institucionales hacen respecto de la evaluación, considerándola “como un proceso excesivamente formalista y burocrático” (Isuani, 2003, p.90).

Fernández Lamarra (2012a: p.11) sostiene que es imprescindible superar la tendencia a la burocratización de los procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras de grado y de posgrado. Resalta la importancia del concepto de la evaluación para la mejora de la calidad, incorporando en las instituciones de nivel superior una cultura de la evaluación. En este sentido, el autor sostiene que es por medio de la evaluación de la calidad que la universidad debería poder vincular gestión con innovación. A través de la evaluación se podrán generar nuevos modelos de gestión y criterios para la toma de decisiones, planificación y administración. Asimismo, un modelo de gestión estratégico tendrá lugar a partir de una autoevaluación permanente.

El autor plantea que, si bien la cultura de la evaluación ha dado muestra de sus logros, su incorporación en las instituciones de educación superior se ha dado en forma muy lenta y desigual. Advierte en las instituciones de educación superior la existencia

de una cierta tendencia hacia la burocratización de los procesos de evaluación y acreditación, con aspectos normativos y procedimentales formales, como así también grandes ambigüedades respecto de las concepciones de calidad empleadas. Asimismo, señala la vacancia de modelos nuevos de gestión de las instituciones de educación superior en los que los procesos de aseguramiento de la calidad estén incorporados como mecanismos permanentes (Fernández Lamarra, 2007: p.15).

Un modelo estratégico de gestión, con autonomía responsable, tendrá lugar en tanto dichos procesos de aseguramiento de la calidad constituyan procesos permanentes, pues mediante el seguimiento y la autoevaluación permanente permitirán modificar criterios de gobierno, al mismo tiempo que favorecerán la toma de decisiones, la planificación y la administración. Se procura que a través de los procesos de aseguramiento de la calidad, la misión de las instituciones de educación superior sea revalorizada, se afiance su autonomía y se fomenten valores democráticos, en las propias instituciones y en la sociedad en su conjunto (Fernández Lamarra, 2007: p.15).

Es necesario entonces que la cultura de la evaluación de paso a la cultura de la gestión, una gestión responsable y eficiente, “en la que los procesos de evaluación, de acreditación y de aseguramiento de la calidad se incorporen como procesos permanentes, integrando una nueva concepción estratégica sobre planificación y gestión de la educación superior” (Fernández Lamarra, 2007, p.15). Todo ello, en el marco de una concepción institucional de calidad basada en una construcción social sustentada en procesos de reflexión, tanto internos como externos. Una construcción social colectiva, gradual y pertinente (Fernández Lamarra, 2007, p.21).

Por su parte, Araujo (2014: p.73) destaca que para evitar la naturalización de prácticas en los procesos de autoevaluación y evaluación externa, que conlleva el riesgo de convertirse en prácticas burocráticas y rutinarias, es imprescindible tener una actitud reflexiva respecto del alcance y sentido de dichos procesos.

4.2. El sentido de la planificación estratégica

Uno de los propósitos de entender la evaluación como instrumento clave para la gestión estratégica, es generar en las instituciones la capacidad de, una vez finalizado el ciclo de evaluación y planeamiento, poder comenzar nuevamente una etapa valorativa en la que se analicen los resultados, impactos y dificultades que aún subsistan para

poder entonces retroalimentar el proceso con nuevas acciones de mejora (Martínez Porta y Toscano, 2014: p.201).

Martínez Nogueira sostiene que cuando la evaluación se incorpora como práctica sistemática a la cultura institucional es cuando cobra real sentido. Mediante la construcción de la cultura de la evaluación se promueve la reflexión sobre el rol de la universidad en la sociedad, el afianzamiento de nuevas formas de gestión y de vinculación con la comunidad, y el desarrollo sistemático de la innovación. De esta forma, la evaluación es considerada un instrumento estratégico para una constante actualización de la universidad, no es una construcción unilateral sino un esfuerzo y compromiso que toda la comunidad universitaria debe asumir (Martínez Nogueira, 2000: p.78).

Fernández Lamarra plantea la necesidad de que las instituciones pasen de una cultura de la evaluación a una cultura de la planificación y gestión estratégica, a la cual caracteriza de responsable, pertinente, autónoma y eficiente. Para que esto sea posible, el autor sostiene que se deben fortalecer los procesos de autoevaluación y evaluación institucional para la mejora de su pertinencia social y académica como así también para el aseguramiento de la calidad, buscando formas nuevas de planeamiento, de evaluación, de conducción y de toma de decisiones, de índole participativo y democrático (2014: pp.84, 86).

La evaluación, como manifiesta Fernández Lamarra (2012b: p.683), no es un mecanismo que por sí mismo produce el mejoramiento de la calidad de la educación. En este sentido, Roig (2015: p.57) sostiene que, independientemente de su enfoque metodológico, la evaluación por sí misma no garantiza cambios significativos en las instituciones universitarias. En tanto, la evaluación pensada desde el punto de vista pedagógico-didáctico constituye la posibilidad de generar argumentos de cambio que sean compartidos y fundamentados. Retomando a Fernández Lamarra (2012b: p.683), los procesos de aseguramiento de la calidad permiten la revisión de criterios de gobierno, la toma de decisiones, la planificación, la administración, el seguimiento y autoevaluación continua, con miras a propiciar diseños de nuevos modelos de gestión estratégica.

Para que los procesos de evaluación constituyan una herramienta de cambio institucional, contribuyan al mejoramiento de la calidad, a la pertinencia académica y

social, se requiere pensar en una nueva concepción de la política y la gestión universitaria, donde dichos procesos tengan carácter continuo y permanente. Es a través de estos procesos de evaluación y acreditación que se verá favorecido el desarrollo de políticas y estrategias nuevas que permitan una gestión universitaria autónoma, responsable, eficiente y pertinente con las necesidades locales y nacionales, que funcione con miras a la sociedad (Fernández Lamarra, 2003: p.50).

Marquís sostiene que ante situaciones críticas y ante situaciones en las que las instituciones requieren revisar el camino que han tomado, poder reflexionar sobre su estado y tomar decisiones con vistas a futuro, son necesarios tanto el planeamiento estratégico, como la evaluación institucional y los planes de desarrollo de mediano y largo plazo. Para el autor, el planeamiento es “una actividad fundamental del buen gobierno y la eficaz gestión” (Marquís, 2014: p.17).

La planificación estratégica puede considerarse como un proceso y al mismo tiempo como un instrumento. Se la define como proceso puesto que se compone de etapas, cada una de las cuales consta de un conjunto de acciones y tareas a través de las cuales los integrantes de la comunidad universitaria se comprometen en la búsqueda de caminos, determinaciones, oportunidades y estrategias apropiadas para su perfeccionamiento. Por otro lado, la planificación estratégica puede definirse como instrumento ya que constituye un marco conceptual que guía el proceso de toma de decisiones con el objeto de llevar a cabo los cambios necesarios. La planificación estratégica favorece el desarrollo de una visión compartida del rumbo a seguir para el logro de las metas propuestas (Gómez Castanedo, s/f: pp.61-62).

A través de la planificación, se potencia la autonomía de la universidad para convenir con el Estado su desarrollo. Una política pública basada en la planificación le permite a la universidad estar en un nivel de mayor horizontalidad para poder negociar el financiamiento para la realización de sus propósitos y misiones. Una planificación participativa, deliberativa y política permite, por un lado una mejor y más fluida gobernabilidad institucional; y por otro lado fijar metas a mediano y largo plazo (Marquina y Morresi, 2018: p.4).

Recién a partir del año 2016 la planificación institucional es considerada una de las prioridades de la política pública universitaria. La planificación es un instrumento que potencia la autonomía universitaria en tanto clarifica el rumbo de la universidad.

Asimismo potencia formas integradas de financiamiento, alineadas con los objetivos institucionales. En tanto participativa y vinculada a los procesos de autoevaluación y evaluación externa, la planificación suscita procesos de gestión interna de calidad. En este sentido, la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) impulsó en las universidades la elaboración de Planes de Desarrollo Institucional (Marquina y Morresi, 2018: pp.9-10).

Con el propósito de revitalizar la planificación institucional, se pusieron en práctica diferentes iniciativas. Una de ellas consiste en convocatorias (Convocatoria A-PDI) para brindar apoyo a universidades sin experiencia en planificación de manera de que puedan desarrollar capacidades y recursos para ello. Otras iniciativas son el curso regional de planificación y la apertura de Contratos Programa Integrales (CPI). A partir del año 2017, con el objeto de brindar recursos económicos a las universidades interesadas, que participaron de procesos de evaluación externa, se creó la Convocatoria de Apoyo al Desarrollo Institucional (A-PDI), para que las instituciones elaboren un plan estratégico de desarrollo institucional en un plazo de tiempo razonable. Esta convocatoria de A-PDI contó con una buena recepción. Cuenta de ello es que participaron 32 universidades y 10 de ellas avanzaron considerablemente en la elaboración de sus respectivos Planes de Desarrollo, los cuales esperaban ser aprobados a fines del año 2018. Por su parte, para aquellas universidades que ya tenían Planes Estratégicos o de Desarrollo, se crearon a comienzos del año 2017 los Contratos Programa Integrales (CPI) con la finalidad de financiar de forma integral el desarrollo institucional. Es decir, las universidades diseñan un plan de mejoras o de desarrollo considerando como diagnóstico la autoevaluación y las recomendaciones de la evaluación externa. Con ese plan la institución pide fondos a la SPU o a la dependencia correspondiente acordando prioridades para llevar a cabo las mejoras (Marquina y Morresi, 2018: pp.11-12).

El hecho de contar con un Plan de Desarrollo Institucional le otorga a la universidad un lugar de fortaleza para solicitar los fondos que necesita para su desarrollo. De esta manera lleva a cabo las acciones proyectadas y la gestión institucional hasta finalizar el plan y prepararse para emprender una próxima autoevaluación y evaluación externa. De esta forma, se enlaza la gestión interna de la calidad con la externa, constituyendo un único proceso en el que se potencian los

esfuerzos de la institución, invitando a todos los integrantes de la comunidad universitaria a identificarse con un proyecto propio que se está elaborando (Marquina y Morresi, 2018: p.12).

5. CONCLUSIONES

A lo largo del presente ensayo se abordó el proceso de evaluación institucional como herramienta para la mejora, en el ámbito universitario argentino desde la aplicación de la Ley Nacional de Educación Superior N° 24.521 del año 1995. Para ello se analizaron distintas fuentes bibliográficas y documentación oficial elaborada por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

Como se ha mencionado en este trabajo, la evaluación es un concepto polisémico. Podemos entenderla, de acuerdo con lo expresado por Vizcarra Herles, Boza Condorena y Monteiro de Aguiar Pereira (2011), como un proceso sistemático, que tiene lugar en un contexto social determinado, usa una metodología y tiene un propósito específico. Permite, esencialmente, la emisión de juicios de valor producto de la contrastación entre aquello que es evaluado (el foco y objeto de la evaluación) y aquello que sirve de referente, es decir, el modelo de referencia, el cual constituye un elemento sustancial que revela la no neutralidad existente en la evaluación, definiendo sus procesos y confiriendo identidad propia a la propuesta.

Se ha expresado también en este ensayo la polisemia del término calidad, mencionando además que es un concepto subjetivo, puesto que quien evalúa, desde su cosmovisión otorga significatividad a los elementos de referencia que le permiten formular el juicio de calidad (Vizcarra Herles et al., 2011). La calidad, como expresa Días Sobrinho (1995), es una construcción social, no es un concepto unívoco sino que se construye entre los actores mediante negociaciones y consensos. Difiere según los intereses de los grupos internos y externos a la institución educativa que pone de manifiesto las características de la sociedad deseadas para el presente y que se proyecta para el futuro.

Entendemos la evaluación institucional como un proceso continuo, de carácter formativo, participativo y consensado. Parte de un proceso reflexivo de autoevaluación y se completa y complementa con el aporte de evaluadores externos, de modo de hacer un diagnóstico que permita elaborar un plan estratégico de mejora para accionar sobre las debilidades detectadas y transformar la realidad. Esta mirada externa de expertos permite minimizar el riesgo de la autocomplacencia. Como plantea Días Sobrinho (1995), la evaluación, asociada con la búsqueda de la calidad y excelencia de la educación superior, constituye una herramienta esencial para la toma de decisiones.

Es importante destacar que la evaluación no genera per se mejoras en la educación. En este sentido, en coincidencia con los aportes de Araujo (2017a), Díaz Barriga (2005) y Marqués (2017), podemos decir que, para que la evaluación contribuya a mejorar las prácticas es imprescindible que sea incorporada como una tarea permanente que cuente con la participación activa y comprometida de todos los actores involucrados. Asimismo, para que la mejora tenga lugar, la relación entre la evaluación

y la planificación es necesaria. Al decir de Araujo, es necesario que también la planificación sea participativa para que permita luego la implementación de las acciones consensuadas antes y durante el desarrollo de la misma. Retomamos lo expresado por Lemaitre (2019) sosteniendo que mediante la evaluación se busca establecer un sistema de monitoreo que dé cuenta de la efectividad de las acciones institucionales para alcanzar los objetivos vinculados a los propósitos de la institución universitaria. Por su parte, la planificación procura diseñar e implementar programas que consigan el mejor desempeño de los actores y de los recursos de la institución, encaminado al logro de los objetivos institucionales consecuentes con los propósitos de la institución universitaria.

Es fundamental que todos los actores que integran la comunidad educativa participen comprometida y activamente en el proceso de evaluación institucional. Esto permite, como plantean Marquina y Morresi (2018), que mediante el aporte de su visión respecto de la institución se pueda construir entre todos un diagnóstico real de la situación y sus causas. De este modo es posible que la planificación sea una herramienta para la transformación y lograr así cambios en la estructura organizacional, consensuados y acompañados por todos los miembros de la comunidad. No obstante, aún no se ha incorporado totalmente la evaluación en las universidades públicas como proceso interno de gestión de la calidad. Esta es una de las razones por las cuales, si bien la Ley de Educación Superior establece la obligatoriedad y periodicidad de la evaluación institucional cada seis años, no se cumple en la mayor parte de las instituciones (Araujo, 2014; Fernández Lamarra, 2003).

Se ha advertido también una tendencia hacia la burocratización de los procesos de evaluación y acreditación en las instituciones de educación superior. Autores como Araujo, Fernández Lamarra, Torre y Zapata, Marquina y Morresi, Isuani, se han referido a la existencia de cierta carga rutinaria percibida en dichos procesos. En la misma línea de pensamiento de estos autores, mencionamos otros factores que amenazan con convertir los procesos de evaluación en prácticas rutinarias y burocráticas: la crítica manifestada por algunos actores intervinientes en evaluaciones institucionales considerando la evaluación “un proceso excesivamente formalista y burocrático” (Isuani, 2003); la pérdida del sentido de las evaluaciones; el no estar la evaluación institucional totalmente incorporada como una práctica sistemática y cotidiana; el no fomentar una actitud reflexiva respecto del alcance y sentido de los procesos de

evaluación. Destacamos aquí la importancia de la construcción de una cultura de la evaluación como superación de los ritualismos de dichos procesos, incorporando en las instituciones de educación superior la costumbre de evaluar (Martínez Nogueira, 2000). Una cultura de la evaluación necesariamente incluida en la dinámica de la institución, en el contexto educativo y social, en las creencias y en las prácticas de las personas, en las convicciones, en las tradiciones (Balsegú y Fuguet, 2006).

¿Cómo lograr llevar a cabo un proceso de mejora continua evitando caer en una práctica rutinaria de los procesos? ¿Cómo lograr que las instituciones se comprometan con la evaluación institucional? En consonancia con lo expresado por los autores citados en este trabajo, entendemos que puede lograrse en primer lugar, mediante la incorporación de una cultura de la evaluación en las instituciones, destacando la importancia del concepto de la evaluación para la mejora en torno a una visión consensuada respecto de la calidad de un proyecto institucional. Asimismo, es esencial la participación y compromiso de todos los miembros de la institución, aportando su visión y siendo parte del proceso. La institucionalización de una práctica de mejora continua donde la calidad forme parte de la cultura de la organización tendrá lugar siempre que exista el convencimiento respecto de la importancia de promover la calidad, como así también políticas institucionales y mecanismos para implementar dichas prácticas. En este sentido, es necesario que la evaluación y la búsqueda continua de la calidad en la labor institucional constituyan un elemento permanente de la gestión de la institución, de este modo se podrán llevar a cabo los procesos de mejoramiento continuo. De ahí la necesidad de construir nuevos modelos de gestión de la educación superior en los que dichos procesos estén incorporados como mecanismos permanentes. Modelos de gestión institucional donde la planificación estratégica conforma un marco conceptual que guía el proceso de toma de decisiones, posibilitando una visión compartida del camino a seguir para alcanzar las metas y cambios propuestos.

Consideramos que, para asumir este desafío, una institución puede lograr mejores resultados si sabe preguntarse sobre lo que hace, si problematiza su realidad, si se anima a buscar alternativas de solución, si logra alcanzar los arreglos de poder y consensos necesarios para hacer los cambios. De esta forma avanza y aprende transformando las prácticas rutinizadas y estereotipadas por otras que incluyen su propio aprendizaje. Este aprendizaje tiene lugar a través de una autoevaluación real, significativa, que busca

encontrar respuestas posibles y reales a lo que pasa, cómo pasa y por qué pasa. La institución se convierte en una comunidad que aprende de sí misma, de sus procedimientos. Toda acción de mejora y de transformación necesita identificar los aspectos de la realidad que no se satisfacen, plantear una visión de futuro deseado, estimular la responsabilidad de los protagonistas para orientar la acción hacia esa visión de futuro esperado. Es fundamental el protagonismo de los actores institucionales en el proceso de mejora. Finalmente, para que la evaluación contribuya a la mejora, el cambio ha de ser planificado, sistemático y conducir a su institucionalización.

Surgen aquí nuevos interrogantes para reflexionar. Podemos preguntarnos, por ejemplo, ¿Cómo debe hacer la institución para lograr la participación y el involucramiento de la comunidad educativa en los procesos de evaluación? ¿Se generan espacios en el interior de las instituciones donde se dé a conocer a la comunidad en qué consiste el proceso de evaluación institucional, las ventajas de realizarlo, la finalidad que persigue? En función de la relación de retroalimentación que planteáramos entre planificación y evaluación, podemos preguntarnos, por ejemplo, ¿qué lugar le otorga la institución educativa a la evaluación del proceso de cambio? Estos interrogantes planteados pretenden abrir nuevos espacios de reflexión y debate.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Araujo, S. M. (2014). La evaluación y la Universidad en la Argentina: políticas, enfoques y prácticas. *Revista de la Educación Superior, XLIII (4) (172)*, 57-77. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60432737009>
- Araujo, S. M. (2015a). Evaluación de la universidad e investigación: temas, perspectivas de análisis e inserción institucional. *Pensamiento Universitario*, (17) (17), 39-49.
- Araujo, S. M. (2015b). Evaluación y acreditación: dos enfoques, dos dinámicas. *Política Universitaria (2)*, 28-31. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iec-conadu/20171114053757/pdf_845.pdf
- Araujo, S. M. (2017a). Evaluación, calidad y mejora de la educación: aproximaciones críticas. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada, 8 (12)*, 70-86. Recuperado de http://www.saece.com.ar/relec/revistas/12/revista_a8n12.pdf
- Araujo, S. M. (2017b). La evaluación y la acreditación universitaria en la Argentina. *Revista de la Educación y Derecho. Education and law review, (15)*. Recuperado de <http://revistes.ub.edu/index.php/RED/article/view/18346/21102>
- Araujo, S. M. (2018). La calidad en la educación superior. Discusiones en torno al concepto en la CRES 2008. En D. Del Valle y C. Suasnábar (Coords.), *Política y tendencias de la educación superior a diez años de la CRES 2008. CUADERNO 2 Aportes para pensar la Universidad Latinoamericana*. (pp. 189-204). Buenos Aires: CLACSO, IEC-CONEAU. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20180530031649/Politica_y_tendencia.pdf

- Bolseguí, M. y Fuguet Smith, A. (2006). Cultura de evaluación: una aproximación conceptual. *Investigación y Posgrado*, 21 (1), 77-98. ISSN: 1316-0087. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=65821104>
- Brunner, J. J. (1990). *Educación superior en América Latina. Cambios y desafíos*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Caillón, A. (2012). Aseguramiento externo de la calidad de la educación superior. En M. J. Lemaitre y M. E. Zenteno (Eds.), *Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica. Educación superior. Informe 2012*. (pp. 181-188). Santiago: Universia – CINDA.
- Clark, B. (1992). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México DC: Nueva imagen. Universidad Autónoma de México.
- CONEAU. (1997). *Lineamientos para la Evaluación Institucional*. Buenos Aires.
- CONEAU. (2002). *Contribuciones para un análisis del impacto del sistema de evaluación y acreditación*. Buenos Aires.
- CONEAU. (2011). *Avances de Gestión desde la Evaluación Institucional 2008-2010*. Buenos Aires.
- CONEAU. (2012). *La CONEAU y el sistema universitario argentino. Memoria 1996-2011*. Buenos Aires.
Recuperado de http://www.coneau.edu.ar/archivos/publicaciones/documentos/La_CONEAU_y_el_sistema_universitario_argentino.pdf
- CONEAU. (2016). *Evaluación Institucional. Criterios y procedimientos para la evaluación externa*. Buenos Aires.

CONEAU. (2018). *INFORME Evaluación y acreditación universitaria en Argentina*. Buenos Aires.

Corengia, A. (2014). Cultura de la calidad vs. burocracia evaluativa. Percepción de directivos universitarios acerca del funcionamiento de la CONEAU y de su impacto en la institución. En Atairo et al., *Evaluación y acreditación universitarias: actores y políticas en perspectiva*. (pp.127-164). Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Dias Sobrinho, J. (1995). Avaliação institucional, instrumento da qualidade educativa. En N. C. Balzan y J. Dias Sobrinho. (Org.), *Avaliação Institucional. Teoria e experiencias*. Sao Paulo: Cortez Editora.

Díaz Barriga, A. (2005). *Riesgos de los Sistemas de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior*. Ponencia presentada en Seminario Regional “Las Nuevas tendencias de la Evaluación y de la Acreditación en América Latina y el Caribe”. Buenos Aires: IESALC-UNESCO y CONEAU

Fernández Lamarra, N. (2003). *Evaluación y Acreditación en la Educación Superior Argentina*. Buenos Aires: IESALC/UNESCO. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139867>

Fernández Lamarra, N. (2007). La Universidad en América Latina y Argentina: problemas y desafíos políticos y de gestión. *Revista Gestão Universitária na América Latina*, (1) (1), 40-60. Recuperado de <https://doaj.org/article/dada060704a344948697247280943985>

Fernández Lamarra, N. (2012a). La Educación Superior en América Latina. Aportes para la construcción de una nueva agenda. *Revista Debate Universitario*, (1) (1), 1-29. Buenos Aires: CAEE-UAL. Recuperado de <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/debate-universitario/article/view/1603-9357-5.pdf>

Fernández Lamarra, N. (2012b). Universidad y calidad en América Latina en perspectiva comparada: interrogantes y desafíos. *Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)* (17) (3), 661-668. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772012000300006

Fernández Lamarra, N. (2014). Los procesos de evaluación institucional y de la docencia y la planificación estratégica universitaria en Argentina. *Revista Argentina de Educación Superior (RAES)*, (6) (9). UNTREF. Recuperado de http://www.revistaraes.net/revistas/raes9_art4.pdf

Fernández Lamarra, N. (s/f) *La Educación Superior en América Latina y el Caribe y la evaluación y acreditación de su calidad. Situación, problemas y perspectivas*. Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación. UNTREF, IESALC/UNESCO. Recuperado de <http://saece.org.ar/docs/congreso1/Flamarra.doc>

Gómez Castanedo, S. (s/f). Sobre el futuro de la planificación estratégica en las Instituciones de Educación Superior. En J. L. Almuiñas Rivero (Comp.). *La planificación estratégica en las instituciones de educación superior*. (pp.59-74). Red de Dirección Estratégica en la Educación Superior.

Isuani, E. A. (2003). *Estudio sobre algunos resultados de la labor de la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Informe Final*. Buenos Aires.

Krotsch, P. (1994). Organización, gobierno y evaluación universitaria. En A. Puiggrós y P. Krotsch. (comp). *Universidad y Evaluación. Estado del debate*. Buenos Aires: Aiqué/REI/Ideas.

- Krotsch, P. (2009). Modelos analíticos para la comprensión de la educación superior. *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Lemaitre, M. J. (2019). *Charla Información para la gestión de calidad - 1º de agosto 2019*. Buenos Aires: Comité Académico de la Unidad de Promoción de la Calidad
- Lemaitre, M. J. y Mena, R. (2012). Aseguramiento de la calidad en América Latina. Tendencias y desafíos. En M. J. Lemaitre y M. E. Zenteno (Eds.). *Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica. Educación superior. Informe 2012*. (pp. 21-69). Santiago: Universia – CINDA
- Marquina, M. (2017). *Yo te evaluó, tú me evalúas... Estado, Profesión Académica y mercado en la acreditación de carreras en la Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Marquina, M. y Morresi, S. (2018). *La Planificación institucional en la universidad. Conceptos, debates y experiencias en el marco de políticas públicas*. (En elaboración).
- Marquís, C. (2014). Dos décadas de evaluación universitaria en Argentina. En Atairo et al., *Evaluación y acreditación universitarias: actores y políticas en perspectiva*. (pp.15-60). Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Marquís, C. (2017). Reflexiones sobre el impacto de la evaluación universitaria en Argentina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 8 (12), 59-69. Recuperado de http://www.saece.com.ar/relec/revistas/12/revista_a8n12.pdf
- Martínez Nogueira, R. (2000). *Evaluación de la gestión universitaria*. Informe preparado para la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria CONEAU.

Martínez Porta, L. y Toscano, A. (2014). La evaluación de la función I&D + ien las universidades: una herramienta de gestión para planificar, articular y retroalimentar políticas en CyT. En R San Martín (comp.), *Evaluación y acreditación universitaria. Actores y políticas en perspectiva*. Colección de Educación Superior. Cátedra UNESCO. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Ministerio de Cultura y Educación. *Ley de Educación Superior N° 24.521*, 7 de agosto de 1995. Argentina.

Mora Alfaro, J. (2005). *Autoevaluación con fines de acreditación y cultura de la calidad en la educación superior de Costa Rica*. San José: SINAES / IESALC / UNESCO / Proyecto BID 1072 / SF-NI.

Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.

Nosiglia, M. C. y Mulle, V. (2016). Las políticas de evaluación universitaria en Argentina: balance y desafíos. *Panorama (10) (19)*, 33-44.
DOI: <http://dx.doi.org/10.15765/pnrm.v10i19>.

Redes. Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior. (2012). Resumen ejecutivo. Argentina. En M. J. Lemaitre y M. E. Zenteno (Eds.). *Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica. Educación superior. Informe 2012*. (pp. 203-219). Santiago: Universia – CINDA

Roig, H. (2013). Evaluación preordenada y evaluación deliberativa: en busca de alternativas para la evaluación en la universidad. En M. C. Nosiglia (comp.), *La evaluación universitaria*. Buenos Aires: EUDEBA.

- Roig, H. (2015). Alternativas en la evaluación universitaria: entre la crítica y la creatividad. *Revista Del IIICE, (0) (35)*, 47-59. doi:10.34096/riice.n35.1960
- Salazar, J. M. (2012). Modelos de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior. En M. J. Lemaitre y M. E. Zenteno (Eds.). *Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica. Educación superior. Informe 2012*. (pp. 175-180). Santiago: Universia – CINDA.
- Stubrin, A. (2010). Calidad Universitaria. Evaluación y acreditación en la educación superior latinoamericana. Santa Fe: Ediciones UN- EUDEBA.
- Torre, D. y Zapata, G. (2012). Impacto de procesos de aseguramiento de la calidad sobre las instituciones de educación superior: un estudio en siete países. En M. J. Lemaitre y M. E. Zenteno (Eds.). *Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica. Educación superior. Informe 2012*. (pp. 115-152) Santiago: Universia – CINDA
- Valenzuela González, J. R., Ramírez Montoya, M. S. y Alfaro Rivera, J. A. (2011). Cultura de la Evaluación en instituciones educativas: Comprensión de indicadores, competencias y valores subyacentes. *Perfiles educativos, 33 (131)*, 42-63. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982011000100004
- Vizcarra Herles, N., Boza Condorena, E. y Monteiro de Aguiar Pereira, E. (2011). Factores para la no neutralidad de la evaluación de la calidad de la educación superior. *Revista Actualidades Investigativas en Educación (11) (2)*, 1-23.

