

INVESTIGAR SOBRE EVALUACIÓN. FUNDAMENTOS Y PERSPECTIVAS PARA EL ESTUDIO DE LOS PROCESOS DE MEJORA EN LA UNIVERSIDAD¹

*Researching on Evaluation. Bases and Perspectives for the Study of
Improvement Processes at the University*

Norberto Fernández²

Martin Aiello³

Abstract

Institutional assessment is the process of formative evaluation that the Argentine university system has adopted. As part of a process strictly seeking improvement, its consequences are not direct, but they imply that the evaluated institution incorporates the recommendations in its process of planning. However, these are not only the consequences or impact the institutional assessment have. The present work intends to show how the real impact of the institutional evaluations on the Argentine university system can be analyzed in a comprehensive and contextualized way.

Key words: *Evaluation - university - improvement - impact.*

Resumen

La evaluación institucional es el proceso de evaluación formativa que ha adoptado el sistema universitario argentino. Como parte de un proceso que busca estrictamente la mejora, sus consecuencias no son directas, sino que implican que la institución evaluada incorpore las recomendaciones en su proceso de planificación.

¹ Este trabajo es parte de los resultados de la investigación “¿Evaluación para la mejora? Análisis del impacto de las evaluaciones institucionales en la mejora de la calidad de diversas instituciones de Educación Superior”, proyecto acreditado y financiado por la UNTREF y dirigido por los autores.

² Magister en Planeamiento y Organización de la Educación. Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina. E-mail: nflmarra@fibertel.com.ar

³ Dr. en Educación. Universidad Nacional de Tres de Febrero. E-mail: aiellomartin@gmail.com

Pero éstas no son solamente las consecuencias o impacto que tienen las evaluaciones institucionales. El presente trabajo pretende mostrar cómo se puede analizar de forma comprensiva y contextualizada, el real impacto que han tenido las evaluaciones institucionales en el sistema universitario argentino.

Artículo Recibido: 18 de enero de 2013

Artículo Aceptado: 20 de marzo de 2013

Palabras clave: Evaluación - universidad - mejora - impacto.

Introducción

Desde hace más de 20 años, la evaluación universitaria - y con ello nos referimos a la evaluación periódica de las instituciones, los programas, los servicios, los procesos e incluso de los académicos - se ha generalizado. La evaluación universitaria, bastante desarrollada durante toda la segunda mitad del siglo XX en los Estados Unidos y Canadá, comenzó a profundizarse en Europa con la crisis del Estado de Bienestar y con lo que Neave denominó Estado Evaluador en el último cuarto del siglo XX. Estos procesos, con diversas experiencias pero de forma continua, fueron instalándose en el espacio universitario en América Latina, a partir de los '90 junto con la preocupación por la calidad universitaria.

A partir de la sistematización y profesionalización de los distintos procesos de evaluación universitaria, se fue incorporando lentamente en el ambiente académico, el interés por el estudio y la investigación sobre los efectos de estos procesos. En Estados Unidos y Europa se fue dando de forma más avanzada, ya desde estudios culturales en cuanto a los efectos en las identidades académicas o desde perspectivas más sistémicas, que analizaron el cambio en la estructuración de los sistemas, en la gestión institucional o en el perfil de los programas y de las carreras. Sin embargo, en América Latina, con excepción de algunos pocos trabajos, las publicaciones se centraron en describir los procesos o en posicionamientos políticos, claramente necesarios, sobre lo que implicarían las diversas alternativas de evaluación.

Lo señalado implicaba la necesidad de realizar estudios sistemáticos y empíricos sobre las consecuencias o impactos de los procesos de evaluación. A esto se agrega que, como se verá más adelante, las evaluaciones pueden tener dos tipos bien diferentes de finalidades: de control o de mejora. Estas últimas, que son las que se debieran preocupar por una búsqueda permanente de la calidad, tienen consecuencias que no están estipuladas de antemano, de allí su riqueza y potencialidad. Pero esto puede implicar que las consecuencias también sean nulas, o pocas, tanto para el esfuerzo y energías que se destinan a estas actividades como para la búsqueda de calidad que el sistema, las instituciones y los programas necesitan.

En el sistema universitario argentino -a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior de 1995 y la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en 1996 -se puso en marcha diversas actividades de evaluación de control, como la acreditación de carreras de grado y posgrado, la habilitación y seguimiento de nuevas instituciones privadas o extranjeras y la habilitación de agencias privadas de evaluación y/o acreditación. La actividad de evaluación formativa fundamental fue - a partir de una serie de experiencias iniciadas por algunas instituciones y el Ministerio de Educación algunos años antes - la evaluación institucional. El objetivo de este trabajo es doble: por un lado, mostrar cómo se analizan estos procesos, y por otro, investigar efectivamente sobre las consecuencias de las evaluaciones institucionales en el sistema universitario argentino y su relación con la mejora de la calidad universitaria.

La evaluación en el campo universitario

La evaluación en educación tuvo un importante desarrollo durante toda la segunda mitad del siglo XX y se incorporó paulatinamente a condicionar las políticas universitarias a partir de la década de los '80; generalizándose a la mayoría de los sistemas en la última década del siglo. Entre los aspectos que se pueden mencionar - como justificadores de la implantación de la evaluación- se puede señalar la crisis del Estado de Bienestar y las nuevas estrategias y demandas del Estado Evaluativo; los cambios que implican la masificación de la educación superior y la demanda de calidad, tanto de los programas como de las instituciones, las nuevas perspectivas de

la planificación estratégica; la necesidad de tener en cuenta la pertinencia social y de aportar al desarrollo económico, tecnológico y social de cada uno de los países.

La evaluación implica una regulación alternativa a aquella que se efectúa mediante las tradicionales autorizaciones burocráticas. Algunos autores como Harvey y Knight (1996), ya planteaban que la evaluación debería introducir una tendencia hacia la autonomía institucional evaluada. Esto se debería alcanzar por dos tendencias: mediante mecanismos de rendición de cuentas o promoviendo autoevaluaciones que se conecten con mecanismos de planificación estratégica de las instituciones. Esto implica que la tendencia a la autonomía evaluada de las universidades a nivel mundial - quizás con el mismo objetivo convergente - debería introducir diversas estrategias de evaluación según el punto de partida de los sistemas universitarios y sus instituciones.

Por ejemplo, a la masificación y el correlativo aumento de nuevas y disímiles instituciones universitarias, se combinarían los tradicionales controles de autorización con los mecanismos rendición de cuentas - ya sea de acreditación de instituciones o de carreras - para poder asegurar un nivel mínimo de calidad en las nuevas instituciones y programas. Pero para que las instituciones puedan cumplir con los desafíos que la sociedad requiere, se debiera privilegiar los procesos centrados en la mejora y en las autoevaluaciones, siendo la evaluación institucional uno de los principales instrumentos para tal fin.

Las dos estrategias más claramente definidas han sido: la evaluación institucional y la acreditación. Esta última es un ejemplo claro de evaluación de control que implica una nueva estrategia de autorización pública suplementaria a las tradicionales homologaciones. La acreditación se identifica con concepciones más ligadas al concepto de “aseguramiento” de la calidad (Fernández Lamarra, 2008). Este discurso normativo, propio de los procesos de control, se identifica con “resoluciones” que son consecuencias de estos procesos, ya sea acreditando o no la unidad evaluada, u otorgando un grado de calidad o una determinada categorización.

Por el contrario, la evaluación institucional es una clara estrategia orientada a la mejora de la calidad universitaria. Esta estrategia, aunque puede - y es

recomendable - que se combine con una evaluación externa, debe centrarse en un proceso de autoevaluación participativa, que busque identificar puntos débiles y fuertes de la unidad evaluada, así como oportunidades para la mejora. Tanto en el informe de autoevaluación como en el externo, es importante que se identifiquen y planteen propuestas y recomendaciones, que impliquen entender a la evaluación como una dinámica de mejora. Para que esta dinámica se efectivice, se debe incluir estas recomendaciones en un plan estratégico de mejora y, por lo tanto, con la capacidad de la unidad evaluada de reelaborar estas propuestas para transformarlas en objetivos o metas estratégicas de su planificación y gestión (Aiello, 2005). Por el contrario, normalmente, las acreditaciones se centran en programas de estudios, de grado o de posgrado, en donde predomina el control de la calidad, vía dominio disciplinar.

Es fundamental que un proceso de evaluación institucional basado en una autoevaluación contribuya a establecer un plan de mejoras, producto ya sea de la propia autoevaluación o de las recomendaciones de los expertos del comité de evaluación externa. La participación activa de los miembros de la institución es relevante, no sólo para generar información de calidad, sino también, para poder legitimar las aplicaciones del plan de mejora. La aplicación del plan de mejora generaría lo que algunos autores (Rodríguez, 1997; Westerheijden et al. 1994) llamaron “espiral de la evaluación de la calidad”. Esto significa que un proceso de evaluación de la calidad se continúa en la aplicación de sus recomendaciones, cuyo seguimiento da lugar a un nuevo proceso de evaluación, y así sucesivamente, como un movimiento permanente hacia la calidad.

La evaluación institucional en Argentina

Si se tipificara a las evaluaciones universitarias con un criterio fundamental, éste sería su finalidad principal. Así se podrían tipificar en evaluaciones de control, también llamadas sumativas, por un lado, y evaluaciones orientadas a la mejora, también llamadas formativas, por el otro.

En el contexto argentino, la evaluación institucional ha sido el único

mecanismo con finalidad propiamente de mejora. Si bien las acreditaciones de carreras o las habilitaciones institucionales - que también se introdujeron con la creación de la CONEAU- incorporan, en algunos casos, aspectos de mejora de la unidad evaluada, su finalidad principal es la de controlar la calidad mínima de los programas y de las nuevas universidades. Ésto pone en relieve la importancia de la evaluación institucional como mecanismo de evaluación que promueva la mejora en base a procesos autónomos. Estos mecanismos de mejora implican una preocupación específica por la búsqueda permanente de calidad.

La evaluación institucional universitaria en Argentina se empezó a desarrollar - como ya se señaló - con anterioridad incluso a la sanción de la Ley de Educación Superior de 1995 y la consecuente creación de la CONEAU. Las Universidades Nacionales del Sur, de Cuyo y de la Patagonia Austral fueron pioneras, y sus informes externos fueron realizados por pares independientes y sin la mediación de una agencia, la CONEAU, creada en 1996. Para 1997, ya habían completado su evaluación institucional las Universidades Nacionales de San Juan, del Nordeste y de Luján. La Evaluación Institucional (EI) - tal como lo plantea el marco normativo de la CONEAU - se divide en dos claras etapas: la autoevaluación y la evaluación externa, precedidas por un acuerdo para realizar la EI entre la institución y la CONEAU. La evaluación externa se manifiesta en un informe que es enviado a la institución evaluada para su conocimiento y la respuesta con los comentarios de su Rector. Como parte importante de este proceso de seguimiento, empieza a aparecer un nuevo tipo de investigaciones sobre los procesos de evaluación: los análisis del impacto de las evaluaciones universitarias.

El análisis del impacto de las evaluaciones universitarias

Posteriormente a la generalización de las prácticas evaluativas, en los diversos sistemas universitarios comenzaron a aparecer los estudios sobre las consecuencias que éstas habían tenido. En Europa, las investigaciones empezaron a estudiar los efectos en los grandes casos relevantes con diversas aproximaciones, ya sea en el sistema inglés, holandés o sueco. Casos de estos análisis son el trabajo de Vroeijenstijn (1994) sobre el primer ciclo de evaluaciones formativas en el sistema

universitario holandés (modelo con mucha influencia en el resto de Europa), el de Bauer y Kogan (1997) - un estudio comparado sobre los sistemas de evaluación del Reino Unido y Suecia - o el proyecto EVALUE, financiado por la UE, sobre los procesos de evaluación experimentados durante la primera mitad de los '90 en Europa.

Westerheijden (1994, 1997, 1999) pretendió sistematizar cómo analizar el impacto de las evaluaciones. Al inicio trató de categorizarlo entre usos activos y pasivos, y entre usos conceptuales e instrumentales. Posteriormente, señaló que se lo debería analizar desde un perfil más comprensivo que causalista, con una serie de dimensiones a tener en cuenta según los procesos pero, sobretodo, centrándose en si produjo o no mejora de la calidad. Brennan y Shah (2000) distinguieron distintos niveles de impacto de los procesos: el sistémico, el institucional, el de las unidades básicas (departamentos, facultades, carreras, etc.) y el de los individuos.

La evaluación institucional universitaria en la Argentina se centró en la institución como un todo y éste fue su objetivo de análisis. Por lo tanto, si uno pretende analizar el impacto de la evaluación institucional en las universidades y, por lo tanto, los factores que inciden en la calidad de los distintos ámbitos institucionales, se deberá analizar cómo se han desarrollado las políticas de calidad, cómo se han modificado las estructuras de las unidades básicas de las instituciones para poder implementar y gestionar estas políticas y, finalmente, cómo los profesores han incorporado las concepciones de calidad y su evaluación en su cultura académica.

A su vez, hay que tener en cuenta factores contextuales que median entre los procesos de evaluación institucional y su impacto. Por ejemplo, en el Espacio Europeo de Educación Superior, desde los primeros años del siglo XXI, el proceso de evaluación de las actividades universitarias, muchas de ellas centradas en evaluaciones institucionales orientadas a la mejora, como en España, Suecia y Holanda, debieron orientar sus actividades a cumplimentar estrategias que dirigían la evaluación hacia la Convergencia Europea en Educación Superior - Proceso de Bolonia - o sea, a orientaciones externas en muchos casos - sobre todo, en los sistemas de modelos continentales como el español - a las propias instituciones. Para el caso argentino, desde la creación de la CONEAU, la Evaluación Institucional

convivió con la Acreditación, con la de postgrados desde 1995 y con la de grado, a partir de 1999. A la Acreditación, al tener una consecuencia directa (que la Evaluación Institucional no tiene) ejemplificada en la resolución de acreditación (con categorización o sin ella) o de no acreditación de una carrera o un postgrado, se le prestaría más atención que la evaluación formativa. A esto se sumó, en las universidades nacionales, que la Secretaría de Políticas Universitarias financió las mejoras necesarias detectadas por las acreditaciones con proyectos ad-hoc. En cambio, no se financiaron los procesos de mejoras surgidos de la EI. Este aspecto es fundamental para comprender que los efectos de un proceso de evaluación no se pueden aislar de las otras acciones, y es preciso abordarlo desde una perspectiva comprensiva.

El estudio del impacto de la evaluación institucional en Argentina

Este trabajo se propuso investigar cuál ha sido el impacto de la evaluación institucional en la mejora del sistema universitario y de sus instituciones, ya que, al ser una evaluación formativa, sus consecuencias no eran directas en las unidades evaluadas, por lo tanto, se hacía mucho más necesario estudiarlos. En este sentido, se ha planteado la necesidad de analizar cómo estas actividades han impactado en los distintos niveles de las instituciones, y, sobre todo, si han contribuido a mejorar las condiciones para llevar adelante una educación universitaria de calidad. En este sentido, el estudio se plantea como de carácter comprensivo, más que explicativo.

Parte de la especificidad de la evaluación institucional en el sistema universitario argentino, es que no todas las universidades lo han realizado la misma cantidad de veces, ya sea, porque no se ha cumplido con la normativa al respecto o porque al ser nuevas, deben cumplir con otros procesos, anteriormente. De igual modo, por cuestiones de volumen, al no poder analizar la totalidad de los casos de evaluación institucional llevados a cabo, se realizó un muestreo de distintas instituciones. Se tuvo en cuenta para la selección de las universidades estudiadas las siguientes consideraciones:

- Al menos una institución que haya desarrollado la primera serie de procesos de evaluación con anterioridad a la CONEAU.

- Al menos una universidad que haya participado en la segunda ronda, la primera bajo “contrato” CONEAU.
- Al menos una universidad privada.
- Al menos una universidad del interior del país y una del conurbano bonaerense.
- Al menos una universidad pequeña, otra mediana y otra grande.

De este modo, la muestra de universidades quedó conformada del siguiente modo:

- Una universidad privada mediana de la Ciudad de Buenos Aires
- Una universidad privada pequeña del interior,
- Universidad Nacional mediana del interior
- Universidad Nacional grande del interior que participó en varios procesos, incluso antes de la CONEAU
- Una Universidad Nacional del Conurbano Bonaerense.

El abordaje del objeto de estudio supuso dos instancias de trabajo. La primera se basó en la sistematización y análisis documental de los informes de evaluación externa elaborados por la CONEAU, de cada una de las universidades seleccionadas en la muestra, en los cuales se atienden los siguientes aspectos de la institución:

- docencia;
- investigación, desarrollo y creación;
- extensión, producción de tecnología y transferencia;
- gestión;
- recursos humanos;
- infraestructura y recursos naturales;
- servicios de biblioteca, de información e informáticos;
- integración de la institución universitaria.

La segunda estrategia de análisis consistió en entrevistas semi-estructuradas a miembros de las instituciones que pudieran dar información acerca del proceso de evaluación institucional, de cómo se había desarrollado, y de las consecuencias que había tenido para cada una de estas instituciones, y del grado de aplicación de las recomendaciones. En este sentido se analizan las siguientes dimensiones:

- a. Una más general, en relación con el proceso de evaluación.

- b. Percepciones relacionadas con las condiciones para llevar adelante el proceso.
- c. Percepciones relacionadas con las debilidades de la autoevaluación.
- d. Percepciones relacionadas con las debilidades de la evaluación externa.
- e. Percepciones relacionadas con la fortalezas de la evaluación externa.
- f. Percepciones ligadas a las consecuencias del proceso de evaluación institucional.
- g. Recomendaciones sobre la evaluación institucional.

Un primer análisis de las dimensiones que abarcan los juicios de las evaluaciones institucionales en las universidades argentinas

Las consideraciones que surgen del análisis de los informes de evaluación externa realizados por la CONEAU sobre la totalidad de las universidades consideradas para este estudio se realizaron en base a las dimensiones y subdimensiones desarrolladas por Fernández Lamarra y Alonso Brá (2004). De las cuatro dimensiones consideradas en el análisis, a saber: gobierno, gestión institucional, gestión administrativa y gestión académica (docencia e investigación), es de señalar que las observaciones de la CONEAU refieren principalmente a las dos últimas dimensiones. De todos modos, iremos abordando en el orden señalado las problemáticas más sobresalientes que se han encontrado.

El gobierno de las instituciones

Las observaciones realizadas por CONEAU en relación al gobierno de las universidades estudiadas, se agrupan en dos sub-dimensiones: dificultades vinculadas a la gobernabilidad y dificultades vinculadas a la relación entre gobierno y gestión.

En cuanto a la primera, la principal problemática observada en dos de los casos estudiados refiere a las pujas internas para la distribución presupuestaria entre las diferentes unidades académicas. Luego, en otros dos casos, se mencionan cuestiones relativas a la escasez de cargos para cubrir la estructura de conducción, desequilibrios en la composición de los claustros que integran el Consejo Superior, y

algunas falencias en cuanto a la participación de todos los sectores en los procesos electorales.

Respecto de la segunda sub-dimensión, se encuentra con mayor recurrencia en los informes de CONEAU - en dos de los casos estudiados - el problema de la centralización de funciones en las figuras de Rector y Vicerrector, lo cual deriva en un modelo de gestión personalista. Luego, en otro caso de estudio, se menciona la falta de consenso e integración interna al interior de las unidades académicas, dificultando la necesaria articulación entre el gobierno y la gestión. Por último, sólo para el ámbito privado, se observa cierta falta de claridad en el modo de designación de diferentes autoridades y ausencia de participación de estudiantes y graduados en el gobierno universitario.

Gestión institucional

En esta dimensión las observaciones se agrupan en tres sub-dimensiones: problemas vinculados con la dirección y sentido de la gestión institucional; problemas de articulación y de integración entre unidades; y, dificultades respecto de la integración - o de consolidación de la presencia de la universidad - en el ámbito local y regional.

En la mayoría de las universidades, sobre todo, en las universidades nacionales que no son grandes y en las privadas, las recomendaciones sobre el gobierno y la gestión institucional de las evaluaciones, se orientan a plantear una estructura y una práctica más diferenciada de gestión funcionalmente en el gobierno y en su relación con la gestión. Pareciera, que el problema en este caso - y se verá después en las entrevistas - el modelo que tendrían los evaluadores es aquel de las grandes universidades públicas que, sin embargo, también presentan problemas de gobierno, y no habría indicios de que esta visión se adapte a realidades nuevas y distintas.

Gestión administrativa

Las observaciones de los informes de CONEAU respecto de esta dimensión, se agrupan en las siguientes tres dimensiones: la dimensión administrativa de la gestión; la gestión de los recursos materiales; la gestión de las herramientas e instrumentos que hacen al desarrollo académico.

En cuanto a la primera sub-dimensión, la principal dificultad señalada en la mitad de las universidades estudiadas, refiere a la debilidad de los sistemas de información, lo cual deriva en la dispersión de datos entre las diversas áreas, dependencias y sedes de la universidad, y las debilidades en el sistema de comunicación institucional. La segunda sub-dimensión nuclea una serie de dificultades referidas a la limitación presupuestaria, que impide el financiamiento de diferentes actividades y aspectos, como: el mantenimiento edilicio y la falta de información sobre la gestión de los recursos propios de cada facultad, especialmente, los extra presupuestarios (aranceles, ventas de servicios, etc.). Por último, la tercera sub-dimensión aglutina en mayor medida dificultades relacionadas con la gestión bibliotecaria.

Gestión académica

En primer lugar se consideran las observaciones en relación con la docencia y luego respecto de la investigación.

Docencia

En esta sección se encuentra la mayor parte de los señalamientos, los cuales se centran principalmente en dos tipos de dificultades: para operar sobre las condiciones institucionales que afectan el desarrollo de la docencia y para intervenir sobre las condiciones institucionales que afectan el desempeño académico de los estudiantes. Luego, en menor medida, se observan señalamientos referidos a otros dos tipos de dificultades: la articulación horizontal y la articulación vertical de la función docencia.

En cuanto a la organización académica, las observaciones se concentran en dos señalamientos. Por un lado, en dos de los casos estudiados, se señala la rígida estructuración de las cátedras, que deriva en una fragmentación del currículo. Este aspecto fue señalado tanto en el ámbito público como en el privado, lo cual revela que esta debilidad no sólo es exclusividad de las universidades públicas. También se observan limitaciones para flexibilizar el diseño curricular, como la incorporación de materias optativas, la rotación de carreras, la estructuración en ciclos, la no duplicación de la oferta por sedes y el traslado de estudiantes, entre éstas, la superposición de materias por planes de estudio o la dispersión de los estudios de posgrado.

En relación con la carrera docente y las condiciones del trabajo académico, las observaciones se concentran principalmente en las siguientes menciones: el aumento de la relación entre estudiantes matriculados y docentes, lo cual puede afectar negativamente la calidad académica de la enseñanza universitaria; a ello se suma cierta limitación para contratar nuevos docentes o para cubrir cargos de profesores en algunas asignaturas. Por otro lado, en dos casos analizados, se señala una limitada formación académica en la mayoría de los docentes, quienes poseen como máximo nivel de estudios alcanzado, el nivel de grado; además, se señala el escaso número de becas a docentes para el desarrollo de posgrados y subsidios o apoyos económicos, para viajes académicos.

Respecto de las condiciones institucionales que afectan el desempeño académico de los estudiantes, los señalamientos - observados en la mitad de los casos estudiados - se refieren principalmente a la marcada diferencia entre el tiempo teórico y real de la duración de las carreras de grado, lo cual repercute en el bajo número de graduados, y a la escasa articulación entre el nivel medio y el superior, que en algunos casos, a su vez, deriva en las dificultades de los estudiantes para aprobar el examen de ingreso. Luego, en dos de los casos estudiados, se señala como problemático el elevado porcentaje de desgranamiento y/o deserción, junto con la falta de indagación acerca de las condiciones reales que impulsan a los estudiantes a abandonar el sistema. Pero, lamentablemente, no se focalizan en la calidad específica de la docencia universitaria, de cómo se gestiona y se evalúa, en la calidad de los materiales de apoyo a la docencia, en el desarrollo de las actividades docentes, en la

innovación docente, etc. Es decir, las apreciaciones de los pares llegan hasta un limitado nivel de profundidad que no permiten alcanzar aspectos concretos y específicos de la calidad de la docencia.

Investigación

Las dificultades señaladas por la CONEAU con respecto a la investigación pueden agruparse en dos áreas: dificultades para definir una política institucional integradora en esta materia y dificultades que inhiben el fortalecimiento de la investigación.

Se señala falta de articulación entre los diferentes institutos y unidades de investigación, lo que dificulta el diálogo fluido e intercambio entre investigadores de temáticas afines o interconectadas. En el caso de las universidades privadas existe la falta de desarrollo del área de investigación, así como la insuficiencia de recursos económicos para el financiamiento de la actividad.

En relación con las dificultades que inhiben el fortalecimiento de la investigación, en el caso de una de las universidades privadas se señala la falta de un sistema de evaluación tanto de proyectos como de trabajos y publicaciones, que contribuya al control y ampliación de los procesos de investigación y, sobre todo, a promover la calidad de los buenos investigadores

Los ámbitos del impacto

El análisis de los informes de evaluación permite tener conciencia de los aspectos que son considerados en las evaluaciones institucionales. Las entrevistas a miembros que han participado en éstas, permiten comprender hasta qué punto estos juicios son pertinentes o tenidos en cuenta.

En relación con el proceso de evaluación

Los miembros de los equipos de gestión seleccionados privilegian el proceso

de autoevaluación a la evaluación externa, ya que es más rico, más participativo y promueve la discusión. En este sentido, los entrevistados aseguran que el proceso de autoevaluación es lo más valorado, pero demanda mucho esfuerzo. A su vez, una parte muy importante de este esfuerzo se centra en que los grupos o unidades académicas respondan adecuadamente y no planteen demoras innecesarias en el proceso de autoevaluación o de producción de la información. Desde ya, la participación debe ser siempre importante y adecuada, a pesar del tiempo y el esfuerzo que implica involucrar a las distintas unidades académicas y a sus actores.

Parte de la valoración positiva de la autoevaluación, es que estos procesos generan información de manera sistemática para la gestión, información que quizás anteriormente se producía o se conocía, pero sólo de manera informal. Para los entrevistados, la autoevaluación permite tener una visión integral del conjunto del funcionamiento de la universidad, y cumple un rol diagnóstico sobre el total de la institución. Paralelamente, se percibe que la autoevaluación produce desde cambios pequeños a inicios de planes de desarrollo institucionales o de mejora. En los casos institucionales en donde se ha desarrollado más de una evaluación se asocia al seguimiento de los planes de desarrollo institucional, promoviendo un círculo virtuoso de relación entre evaluación y gestión estratégica de la institución.

Debilidades de la autoevaluación

La debilidad en la producción de información adecuada - ya que una de las tareas de la autoevaluación es la búsqueda o la producción de dicha información - implica que las evaluaciones se alarguen mucho más del tiempo previsto. Otra de las grandes debilidades de los procesos de evaluación institucional es la visión que se tiene de ella, bajo la influencia que tiene la “acreditación”. En este sentido, la visión de la evaluación como control predispone negativamente a una evaluación que debería ser formativa, abierta. Un miembro de la gestión académica de una universidad pública señala: *“hay mucho temor en decir en ésto no andamos bien, la autoevaluación es vista como medición de fallas, es vista desde ahí por algunos y no como realmente una oportunidad de mejora”*

Esto hace que se produzcan informes de autoevaluación muy complacientes, o meramente descriptivos - sobre todo en las unidades académicas - sin la mirada crítica necesaria para producir dinámicas de mejora. En otra universidad señalaban sobre el proceso de autoevaluación: *“para nosotros sería un salto importante saltar la etapa descriptiva y de evaluación de procesos para poder ver si, sobre todo en áreas críticas, podemos ahondar más sobre los resultados en el contexto”*.

Evaluación externa

La evaluación externa, coordinada por CONEAU, en general ofrece valoraciones negativas. Las críticas están relacionadas con la incapacidad de abordar la complejidad institucional de la universidad en cuestión. Algunas consideraciones apuntan a una falta de tiempo adecuado en la realización de la visita de los pares evaluadores para poder captar la cultura y la historia de la institución. La responsable institucional de una universidad señalaba: *“A la luz de la experiencia, suponemos que la duración de la visita debería ser acorde al tamaño de la institución. (...) creo que en ciertos casos la falta de tiempo, puede conspirar contra la profundidad de las conclusiones obtenidas en la visita”*

Las recomendaciones, en general, coinciden con las propuestas de mejora de la autoevaluación, por lo tanto - en general - no aportan perspectivas innovadoras. Según una responsable de la autoevaluación de una universidad privada: *“las recomendaciones aunque pertinentes y relevantes en algunos casos “llegaron tarde”, o se chocaban con planes ya en ejecución”*.

Esto se complementa con la idea de que siempre es positiva la visión o perspectiva externa sobre las dimensiones analizadas de la institución.

Consecuencias del proceso

La centralidad de la evaluación institucional como proceso de mejora, implica que también sea necesario ver las consecuencias subjetivas del proceso; es decir, cómo este proceso formativo es concebido por los actores internos de la

institución. Los entrevistados señalan que centran sus recomendaciones en las áreas de gestión administrativa y académica de las instituciones, pero que, en general, se limitan sólo a la gestión central de las instituciones. Como aspecto positivo, destacan que la evaluación ha generado algún tipo de formalización en la producción de la información para la gestión. Este impacto, limitado, es importante, pues en las instituciones universitarias argentinas la producción de información fiable para la gestión, y su uso efectivo, es todavía un aspecto que se debe mejorar sustantivamente.

En los casos en que se ha desarrollado más de una evaluación, los entrevistados señalan que se generó la necesidad de incorporar la evaluación institucional a las estrategias de gestión, siendo éste un indicador de la potencialidad de los procesos de autoevaluación y, en algún caso, se incorporó efectivamente a la planificación institucional. Por el contrario, otros manifiestan que se percibe como un proceso aislado:

“puede proponer pero no puede luchar contra la intrascendencia de esa proposición porque si esa proposición no encuentra después actores estatales que la reciban, que se hagan eco de ella, que la promuevan, que la ejecuten, etc., etc., no pasa nada, y si no pasa nada, en la próxima oportunidad la universidad no va a tomar en serio el proceso”

Pero las implementaciones de las mejoras producto de la evaluación institucional tienen otro límite que reside en los financiamientos específicos para aplicarlas. Esta perspectiva de aplicabilidad de las mejoras, es todavía más marcada en aquellas universidades nacionales que tienen carreras de grado acreditadas, que han recibido fondos específicos de los programas de mejora de la Secretaría de Políticas Universitarias para la implementación de las recomendaciones de las acreditaciones, como son el PROMEI para las Ingenierías o el PROAGRO, para Agronomía.

Recomendaciones

Los entrevistados también han manifestado ciertas recomendaciones que, a su criterio, deben ser tenidas en cuenta para mejorar las evaluaciones institucionales.

Un punto fundamental es el de disponer de recursos financieros, académicos y materiales para la implementación de las mejoras, como acontece con las recomendaciones de las acreditaciones de las carreras de grado, como se señala:

“sería importante que hubiera recursos para gastos para el mejoramiento de la calidad, para saltos organizacionales, etc., que ese tipo de gasto público sea orientado a partir de los resultados de las evaluaciones institucionales, cuando una universidad después de una evaluación institucional monte un Proyecto de Desarrollo institucional”

Incluso, algunos plantean que ésto debería ser parte de un proceso más integral y que el informe de evaluación institucional se constituya en un insumo para la gestión del presupuesto. Esto, según los entrevistados, permitiría dar sentido a la integración de la evaluación a los procesos de planificación institucional. También proponen que, tanto aquellos que deben llevar adelante la autoevaluación como aquellos que serán parte del comité externo de pares, sean capacitados para que puedan comprender la finalidad y complejidad del proceso y las particularidades de las instituciones, ya *“que la capacitación, la formación del par es una asignatura a medias pendiente”*.

Otra preocupación que los entrevistados manifiestan es que sería deseable mejorar la conexión entre los procesos de autoevaluación con las necesidades de las unidades académicas y las carreras, bajando el nivel de la mejora de la calidad a la formación, la investigación y la extensión, y no limitarlo sólo a la planificación y gestión central de las instituciones.

Conclusiones sobre el estudio del impacto de las evaluaciones institucionales

Una primera conclusión que surge del estudio es que se percibe a la evaluación institucional como otra actividad de la CONEAU, del tipo de aseguramiento de la calidad o de control, más que como un proceso de búsqueda de la mejora de la calidad. Esta percepción que se tiene de la evaluación ejerce un impacto en todo el proceso, por ejemplo, generando autoevaluaciones descriptivas o

autocomplacientes, sin las riquezas necesarias para orientarse a la mejora o, por otro lado, con evaluaciones externas centradas en un modelo relativamente rígido y pre-establecido de institución y con el objetivo de controlar que cada institución se adapte a ese modelo.

Otro de los problemas es la falta de financiamiento para la aplicación de las mejoras que permita una viabilidad sustentable de planes de desarrollo. Es muy clara, en las universidades nacionales, la diferencia de gestión y de recursos que tienen aquellas unidades académicas que poseen carreras de grado acreditadas - y, por lo tanto, con acceso a fondos diferenciales para la implementación de mejoras - de las que no poseen este tipo de carreras y, por lo tanto, de recursos.

La evaluación institucional ha tenido algunos impactos positivos. Uno se relaciona con la percepción de las potencialidades de los procesos basados en autoevaluaciones; y otro, en la necesidad de generar - y es una generación inicial - información fiable para la gestión y para la toma de decisiones académicas y administrativas. Pero es evidente que muchos de estas consecuencias positivas tienen un límite, ya que la planificación académica, en general, es de carácter centralizado y con énfasis en lo administrativo de las instituciones, y no “baja” hacia la calidad o mejora directa de las unidades académicas y de la docencia.

En el interior de las instituciones se percibe cómo la supuesta garantía de la calidad llega mediante las acreditaciones de algunas carreras y los fondos asociados a ciertas recomendaciones externas de éstas, pero no a otras, o para políticas de mejora, producto de autoevaluaciones. Esto es contradictorio, porque mientras la autoevaluación es una garantía para confirmar la autonomía de las instituciones, desde las unidades académicas - donde se adscribe en lo político fuertemente a esta concepción - tienden a dar mayor significación a los procesos de control estatal, como son los de acreditación.

Una alternativa sería promover más la calidad hacia dentro de las instituciones; es decir, trasladar hacia el interior de ellas los mecanismos de evaluación para la mejora, promoviendo una cultura de calidad, de revisión y evaluación de la actividad docente de las unidades, de evaluación de planes y

programas y de su gestión, de revisión de sus procesos institucionales y administrativos, por ejemplo. El rol de la evaluación externa, en este marco, sería supervisar y recomendar mejoras a estos procesos internos de evaluación de la calidad. Esto también implicaría que las instituciones se comprometiesen a generar sistemas de información estables y fiables.¹

Esto implicaría institucionalizar un debate amplio y participativo con funcionarios ministeriales, académicos universitarios y especialistas, para dar nuevas bases conceptuales y metodológicas a los procesos de mejoramiento de la calidad de las universidades. Este debate se debería proponer también a nivel latinoamericano, para confluir esfuerzos y metodologías conjuntas para la búsqueda de la mejora a nivel regional como se hace con otras estrategias asociadas al aseguramiento de la calidad.

REFERENCIAS

- AIELLO, M. (2005). *El Impacto de la Evaluación Institucional Universitaria en la Cultura Académica de los Profesores*. Tesis doctoral inédita de la Facultad de Pedagogía de la Universitat de Barcelona.
- BAUER, M. Y KOGAN, M. (1997). Evaluation Systems in the U.K. and Sweden: successes and difficulties. *En European Journal of Education* 32(2): 129-143.
- BRENNAN, J. & SHAH, T. (2000). *Managing Quality in Higher Education. An International Perspective on Institutional Assessment and Change*. London: Open University Press.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. Y ALONSO BRÁ, M. (2004). *La Gestión Universitaria en la Argentina. Una Aproximación a Partir de la Evaluación Institucional Externa*. En: Colosi, N. y Dias de Souza (orgs.): *Estudos e perspectivas em Gestao Universitária*. UFSC- Brasil: Nova Editora.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2008). *Modelos y Sistemas de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. Situación y Perspectivas para el*

¹ En Canadá -y también ya parcialmente en Estados Unidos- la evaluación institucional externa asume modalidades de “meta evaluación”. Es decir, se evalúa externamente cómo se evalúan las instituciones.

- Mejoramiento de la Calidad y la Integración Regional*. En Gazzola, y Pires Coords. Hacia una política regional de aseguramiento de la calidad en Educación Superior en AL y el Caribe. Caracas: IESALC UNESCO.
- HARVEY, L Y KNIGHT, P (1996). *Transforming Higher Education*. Buckingham, SRHE y Open University Press.
- RODRÍGUEZ, S. (1997). La Evaluación Institucional Universitaria. En *Revista de Investigación Educativa*. 15(2): 179-214.
- VROEIENSTIJN, T. (1994). *Preparing for the Second Cycle. External Quality Assessment in Dutch University*. En D. Westerheijden, Brennan, J., Maassen, P. Changing context of quality assessment. Recent trends in West European Higher Education. Utrecht, Uitgeverij Lemma B.V.: 95-110.
- WESTERHEIJDEN, D., FREDERIKS, M. & WEUSTHOF, P. (1994). *Effects of Quality Assessment in Dutch Higher Education*. En D. Westerheijden, Brennan, J., Maassen, P. Changing Context of Quality Assessment. Recent Trends in West European Higher Education. Utrecht, Uitgeverij Lemma B.V.: 226-250.
- WESTERHEIJDEN, D. (1997). A Solid Base of Decisions. Use of the VSNU Research Evaluations in Dutch Universities. En *Higher Education* 33: 397-413.
- WESTERHEIJDEN, D. (1999). Where are the Quantum Jumps in Quality Assurance? Developments of a Decade of Research on a Heavy Particle. En *Higher Education* 38: 233-254.