



XX Colóquio Internacional de Gestão Universitária - CIGU 2021

Universidade frente aos desafios da Pandemia:  
Cenários Prospectivos para a Gestão Universitária

Evento virtual  
24 e 25 de novembro de 2021  
ISBN: 978-85-68618-08-0



## PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN: EL CASO RECIENTE DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES DEL COMAHUE Y DE RÍO NEGRO, PATAGONIA - ARGENTINA

**Herrera Soledad Inés**

Universidad Nacional del Comahue

Universidad Nacional de Río Negro

[soledad.herrera@curza.uncoma.edu.ar](mailto:soledad.herrera@curza.uncoma.edu.ar)

[solherrera@unrn.edu.ar](mailto:solherrera@unrn.edu.ar)

### RESUMEN

El presente trabajo pretende analizar y reflexionar sobre los planes de desarrollo institucionales de las Universidades Nacionales del Comahue y de Río Negro, Argentina, respecto del proceso de planificación, la participación y la articulación con la evaluación institucional. La metodología es la cualitativa y el enfoque adoptado es el estudio de caso.

Ambos planes de desarrollo institucionales, basados en una perspectiva estratégica, reflejan la historia institucional de cada Universidad y el tipo de gobernanza. En el caso de la Universidad Nacional del Comahue, el contenido del plan surge de la participación directa de toda la comunidad universitaria, pero carece de articulación con la evaluación institucional y con los organismos nacionales de planificación y evaluación. En cambio, el del plan de desarrollo institucional de la Universidad Nacional de Río Negro se origina en el proyecto institucional, en los informes de evaluación y en políticas formuladas por los órganos superiores.

Finalmente, entre los principales desafíos se plantea que la planificación sea continua, que se incorpore un horizonte de largo plazo, se avance en los momentos estratégicos y operativos como así también que la evaluación institucional se conciba como un proceso interno de gestión de la calidad por parte de toda la comunidad universitaria.

**Palabras clave:** Planificación estratégica; evaluación institucional; plan de desarrollo institucional.

## **1. INTRODUCCIÓN**

La planificación educativa de tipo normativa predominó en América Latina durante las décadas del 80' y 90', hasta que surgió una perspectiva diferente llamada estratégica (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2006). En Argentina y en materia de planificación universitaria, la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación promovió la elaboración de planes estratégicos a partir del año 2016. En ese marco, el presente trabajo de tipo cualitativo pretende analizar y reflexionar sobre los planes de desarrollo institucionales de las Universidades Nacionales del Comahue y de Río Negro, Patagonia - Argentina. Específicamente se enfoca en el proceso de planificación, la participación y la articulación con la evaluación institucional. Cabe destacar que, según el artículo 44 de la Ley 24521 de Educación Superior, se establece que las universidades deben realizar evaluaciones institucionales internas para analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones y sugerir acciones para su mejoramiento. Además, tienen que complementarlas con evaluaciones externas y como mínimo cada seis años.

Inicialmente, esta presentación trata ciertas consideraciones teóricas sobre la planificación y la evaluación. Luego se especifica la metodología utilizada y se exponen los principales resultados. Por último, se plantean algunos desafíos en materia de planificación y evaluación para ambas universidades.

## **2. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA**

En el presente trabajo se entiende por planificación al “instrumento político para pensar y crear la acción futura, como proceso que actúa como mediador entre el conocimiento de la realidad y la acción que se ha de emprender entre el presente que se quiere cambiar y el futuro que se desea alcanzar” (ANDRETICH, 2008, p. 111). Por su parte, un Plan es una toma anticipada de decisiones que permite reducir la incertidumbre y guiar a la acción hacia una situación deseada, mediante una instrumentación reflexiva de medios (OSSORIO, 2003, p.16). Se caracteriza por la selectividad de objetivos, metas y medios, por tener una direccionalidad e intencionalidad, entre otros aspectos.

Existen principalmente dos perspectivas o tipos de planificación: la normativa y la estratégica. La primera se caracteriza por considerar un contexto estable y cierto, donde no hay conflictos de intereses, el sujeto está separado del objeto de planificación, es un proceso técnico que orienta las acciones a partir del diseño de un plan-libro, con una única solución y de carácter homogéneo. En cambio, en el enfoque estratégico el contexto es incierto e inestable, se toman en cuenta los intereses de los actores en juego y además el sujeto forma parte de la realidad que planifica. Las soluciones son diversas. Dentro de esta última perspectiva, Matus (1985) propone cuatro momentos básicos e interconectados que rigen la planificación estratégica: el explicativo, el normativo, el estratégico y el táctico - operacional. El explicativo se refiere al diagnóstico e identificación por ejemplo de problemas mientras que el normativo es una instancia de diseño y se lo vincula en la actualidad con la visión, misión y valores compartidos de una organización. En cuanto al momento estratégico, se relaciona con la construcción de viabilidad del diseño normativo, donde

Quien planifica no sólo debe diseñar cómo deben ser las cosas, sino que también debe hacer un cálculo de cómo sortear los obstáculos que se oponen al cumplimiento de ese

diseño. Aquí empezamos a diferenciarnos fuertemente de la planificación tradicional, que normalmente agota su tarea en el momento de diseño. El mismo diseño que el técnico le entregará después a quien decide y a quien ejecuta al plan para que lo materialice, como si la "decisión" y la "ejecución" no fueran problemas recurrentes de quien planifica (MATUS, 1985, p.5).

Por último, el momento táctico - operacional se identifica con la ejecución de lo planificado. Armijo (2011) llama planificación operativa a la asociada a este momento, donde se establecen metas de corto plazo, compromisos internos, un plan operativo anual y la evaluación mediante el uso de indicadores.

Asimismo, las universidades son organizaciones complejas debido a la ambigüedad y variedad de objetivos, la intangibilidad de su principal recurso como es el conocimiento y a la gran diferenciación horizontal y vertical al interior de ellas (CLAVERIE, 2013). Es por ello que según Navarro (2004), el enfoque estratégico de la planificación es el adecuado en este tipo de organizaciones donde hay fuerzas que interactúan y conflictos. Así, puede sostenerse que

Los actores institucionales inciden y condicionan la planificación de una institución, ya que en la organización se desarrolla un estilo determinado de acciones e interacciones que le dan vida propia y le otorgan características particulares. Así, es importante la forma en que se asume y ejerce el poder, las fuentes de poder, la relación de fuerzas existentes... (NAVARRO, 2004, p.125)

Por su parte, la evaluación educativa es el “juicio sobre el valor educativo de un sistema, una institución o un programa, o de cualquier otra realidad educativa” (FERNÁNDEZ LAMARA; AIELLO, 2013, p. 170). Según su finalidad puede distinguirse la evaluación de control o sumativa y la de mejora o formativa. La primera se relaciona con el control de la calidad y un ejemplo es el sistema de acreditaciones de carreras de grado. En cambio, la evaluación formativa se orienta a contribuir y a realizar recomendaciones de mejora institucional. Se sugiere que esta última se centre en un proceso de autoevaluación participativa y se combine con una evaluación externa. Navarro (2004), manifiesta la necesaria articulación de la autoevaluación y la evaluación externa de las organizaciones universitarias con el planeamiento estratégico. La autora plantea la deseabilidad de que el Plan Estratégico surja de los procesos de autoevaluación para potenciar la mejora y la innovación, programar acciones y establecer líneas de mejora. No obstante, si se piensa a la evaluación como un ámbito político “... no debe ser determinante, como una demostración definitiva de la verdad. Mas bien su función es la de generar procesos reflexivos que produzcan sentidos respecto de las decisiones” (MARQUINA, 2017, p. 54).

### **3. METODOLOGIA**

En función del objetivo planteado, la metodología adoptada es la cualitativa y el enfoque es el estudio de caso. Este último es de tipo intrínseco porque el caso por sí mismo es el que despierta el interés por su estudio y además es múltiple, ya que incluye más de un caso en el mismo trabajo. En efecto, el análisis se enfoca en la Universidad Nacional del Comahue y la Universidad Nacional de Río Negro, ambas situadas en la región de la Patagonia norte de la República Argentina. La primera fue creada en el año 1971 y está asentada en el territorio de

las provincias de Neuquén y Río Negro. Cubre una superficie de 297.091km<sup>2</sup> y cuenta con más de 35 mil alumnos activos repartidos en 78 carreras. Por su parte, la Universidad Nacional de Río Negro, creada en el año 2007, está presente en la Provincia de Río Negro a través de sus Sedes Atlántica, Alto Valle - Valle Medio y Andina, en una superficie de 203.013 km<sup>2</sup>. Tiene 11.600 estudiantes y 61 carreras.

Por último, la técnica de recolección de datos es la observación documental y se basa en el Plan de Desarrollo Institucional de la Universidad Nacional del Comahue - documento 1- del año 2018 y normativas como así también en los documentos de la Universidad Nacional de Río Negro sobre el “Plan de Desarrollo Institucional 2019-2025” presentado en el año 2019 y el “Informe de Autoevaluación Institucional 2009-2015”, del año 2016.

#### **4. RESULTADOS**

El análisis de los documentos de los Planes de Desarrollo Institucionales de las Universidades Nacionales del Comahue y de Río Negro permite observar un mayor desarrollo de los momentos explicativos y normativos de la planificación. En relación al primero, ambos presentan un diagnóstico institucional y una identificación de problemas. En cuanto al segundo, están presentes la visión, la misión y los objetivos, pero estos últimos no están priorizados.

Respecto del momento estratégico, no se desprende de la lectura de los documentos la realización de un análisis de viabilidad, si bien se identifican nudos críticos y líneas de acción. En el caso del Plan de Desarrollo Institucional de la Universidad Nacional del Comahue, se advierte que se debe avanzar al respecto en etapas posteriores y en el Plan de Desarrollo Institucional de la Universidad Nacional de Río Negro se plantean las respectivas actividades y metas de los ejes estratégicos. Por último, el momento táctico-operacional no fue desarrollado en esta fase de la planificación de ambas universidades, en la medida que no hay una agenda de proyectos ni recursos especificados. Armijo (2011) llama planificación operativa a la asociada a este momento, donde se establecen compromisos internos, un plan operativo anual y la evaluación mediante el uso de indicadores. Estos aspectos no están presentes en ambos planes.

Una de las características de la planificación estratégica es su carácter participativo, que en el ámbito educativo universitario implicaría la generación de una visión y objetivos compartidos en relación a una situación futura, como así también de consensos en la elección de las estrategias y de su implementación. Además, la participación de los actores en la planificación, en la gestión y en la toma de decisiones es una de las dimensiones de la gobernanza universitaria, que si bien es un concepto en construcción y multidisciplinar, se refiere a la manera en que las universidades están organizadas, al modo en que son administradas tanto en su gobierno como en su gestión y a la forma en que se relaciona con los diferentes grupos de interés ( GANGA CONTRERA; NUÑEZ MASCAYANO, 2018). En el caso del Plan de Desarrollo Institucional de la Universidad Nacional de Río Negro, no se detallan las instancias de participación ni de cada claustro: docente - no docente - estudiantes - graduados. Su elaboración parte de “definiciones institucionales emanadas de los distintos niveles de conducción” (PLAN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA UNRN, 2019, p. 15). En efecto, la formulación se guió por el Proyecto Institucional, los Planes presentados a los organismos de regulación universitaria y por políticas formuladas por sus órganos superiores. Hace referencia, por ejemplo, a que su visión se articula con los ejes de la política del Nivel Superior que establece la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio

de Educación de la Nación, a través de la Secretaría Ejecutiva de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES). Esos ejes son la articulación y cooperación del Sistema Universitario con el secundario y del Nivel Superior en su conjunto (Universitario e Institutos de Educación Superior), la vinculación, pertinencia y planificación del Sistema Universitario con las necesidades concretas de la sociedad y del sector productivo como así también mejorar y fortalecer las trayectorias formativas y la articulación con el mundo del trabajo de los estudiantes universitarios.

En cuanto a la formulación del Plan de Desarrollo Institucional de la Universidad Nacional del Comahue, el contenido básico del plan o marco surgió de una construcción colectiva de toda la comunidad universitaria (PLAN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE, 2018), a través de diferentes instancias de participación directa de graduados, docentes, no docentes y estudiantes. Por ejemplo, se realizaron encuestas institucionales, encuentros y talleres de debate institucional en todas sus facultades, asentamientos, centros regionales y escuelas. Por otra parte, no hay ninguna referencia ni se vislumbra en el documento del Plan una articulación en materia de planificación y evaluación con procesos anteriores ni con otros organismos de educación superior regional y/o nacional, como la Secretaría de Políticas Universitarias, los “Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior” (CPRES) y la Comisión Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria - CONEAU-.

En efecto, el plan de desarrollo institucional de la Universidad Nacional del Comahue no parte de una evaluación institucional interna y externa, sino que estas son posteriores a él y surgen como condición necesaria para presentarse a la convocatoria de la evaluación del Sistema de Educación a Distancia (SIED – UNCOMA) en el año 2020 (Universidad Nacional del Comahue, 2020, Ordenanza 0711/20). Si bien las universidades públicas en Argentina tienen autonomía en su gestión, el Estado Nacional puede ejercer cierta influencia en ellas a través de incentivos (GARCIA DE FANELLI, 2005). En el caso de estudio, la CONEAU condicionó el acceso a la convocatoria para la evaluación del Sistema de Educación a Distancia (SIED - UNCOMA) a la firma de un acuerdo para implementar la evaluación institucional en los términos pautados por ese organismo, según consta en la ordenanza 0711/20 del Consejo Superior de esa Universidad. Cabe destacar además que, en el Plan de Desarrollo Institucional, la evaluación institucional y la acreditación de carreras fue uno de los temas manifestados como prioritarios y con mayor énfasis en los claustros de graduados y docentes.

Por su parte, la Universidad Nacional de Río Negro realizó una autoevaluación institucional interna en el año 2016 para el período 2009 -2015, ya que en febrero del año 2015 firmó un acuerdo con la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria - CONEAU- para llevar a cabo la autoevaluación con vistas a la evaluación externa y de acuerdo con lo establecido por la Ley de Educación Superior (LES). Además, se formalizó un contrato programa con la Secretaría de Políticas Universitarias, obteniéndose apoyo presupuestario para el desarrollo de las actividades comprendidas en ese marco. En esa evaluación, se asignó importancia al nivel de consolidación de la Universidad respecto a los lineamientos fundantes del Proyecto Institucional (INFORME DE AUTOEVALUACIÓN INSTITUCIONAL 2009-2015 DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE RIO NEGRO, 2016). Se observa además una evaluación de tipo formativa y su articulación con el Plan de Desarrollo Institucional, favoreciendo la efectivización de la dinámica de mejora al conectar las recomendaciones de mejora con un plan, con sus objetivos y metas (FERNÁNDEZ LAMARRA; AIELLO, 2013).

## 5. CONCLUSION

Los planes de desarrollo institucionales de las dos universidades analizados manifiestan el tipo de gobernanza y la historia institucional de cada una. En el caso del Plan de Desarrollo Institucional de la Universidad Nacional de Río Negro, si bien está articulado tanto con la evaluación institucional y con los organismos de planificación y evaluación nacionales, resta avanzar hacia una mayor apertura de la planificación a la participación directa de docentes, no docentes, graduados y estudiantes.

En cuanto al caso de la Universidad Nacional del Comahue, se culminó en el año 2018 la primera parte del Plan de Desarrollo Institucional, luego de veinte y tres años del último realizado y dieciséis de la última evaluación institucional. Por aquellos años, esa Universidad Nacional rechazó la Ley 24521 de Educación Superior sancionada y desconoció a la CONEAU como organismo acreditador. Uno de los principales fundamentos de ese posicionamiento fue que se atentaba los principios de autonomía y autarquía universitaria, por la intromisión de esos organismos en competencias exclusivas, hasta ese entonces, de las Universidades (UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE, 2014, Ordenanza N.º 0738/04). Ese posicionamiento orientó los procesos posteriores relacionados con la planificación, la evaluación y la gestión institucional de esa Universidad y se refleja en el diseño del Plan Institucional analizado. Si bien este manifiesta una amplia participación directa de toda la comunidad universitaria, no está articulado con la evaluación institucional ni con los organismos nacionales de planificación y evaluación externa.

Por último, entre los principales desafíos que se vislumbran para los procesos de planificación de ambas universidades, pueden mencionarse que la planificación sea un proceso continuo, que incorpore un horizonte de largo plazo y se avance en los momentos estratégicos y operativos para evitar una planificación de tipo normativa. Al respecto, Fernández Lamarra y Pérez Centeno (2017) manifiestan que la planificación debe traducirse en una intervención real a través de programas y proyectos y superar la dimensión formal de las declaraciones. Por otra parte, si bien la evaluación institucional permite realizar recomendaciones para la mejora, verificar la eficiencia de una institución y legitimizar el uso de fondos públicos, entre los principales desafíos puede mencionarse que las evaluaciones recientes y futuras se conciban como un proceso interno de gestión de la calidad, que se articulen con los procesos de planificación para que se tornen efectivas y no sean sólo respuestas formales a incentivos del contexto y para el cumplimiento de la normativa.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ANDRETICH, G. El planeamiento educativo como herramienta de democratización: una mirada desde lo epistemológico. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, Concepción del Uruguay, n. 37, p. 109-135, nov. 2008.

ARGENTINA. Congreso de la Nación. Ley de Educación Superior N°24521. 7 de agosto de 1995.

ARMIJO, M. **Planificación Estratégica e indicadores de desempeño en el sector público**. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social -Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas, 2011. 105 p.

CLAVERIE J. La universidad como organización. Tres enfoques para el análisis de sus problemas de gestión. *Gestión y Gerencia*, Barquisimeto, v. 7, n. 1, p. 4-27, enero/abr. 2013. Disponible en: <http://www.ucla.edu.ve/dac/gestionygerencia.htm>. Acceso en: 15 sept 2021.

FERNÁNDEZ LAMARRA, N. Reflexiones sobre la planificación de la educación en la Argentina y en América Latina. Evolución, crisis, desafíos y perspectivas. En: \_\_\_\_\_. **Política, Planificación y Gestión de la Educación. Modelos de simulación en Argentina**. Buenos Aires: EDUNTREF, 2006. p. 46-65.

FERNÁNDEZ LAMARRA, N.; AIELLO, M. Evaluación para la mejora. El impacto de las evaluaciones institucionales en la planificación estratégica y en la gestión de las universidades argentinas. En: ALMUIÑAS RIVERO José Luis. **La planificación estratégica en las instituciones de educación superior**. Montevideo: Universidad de la República, 2013. cap. 8, p. 168-186.

FERNÁNDEZ LAMARRA, N.; PÉREZ CENTENDO, C. Debates y desafíos para el desarrollo de la educación superior latinoamericana del futuro. Hacia una nueva reforma universitaria. *Integración y Conocimiento*, Córdoba, v. 6, n. 7, p. 29-51, jul./dic 2017. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/19116>. Acceso en: 22 sept. 2021.

GANGA CONTRERA, F.; NUÑEZ MASCAYANO, O. Gobernanza de las organizaciones: Acercamiento conceptual a las instituciones de Educación Superior. *Revista Espacios*, Caracas, v. 39, n. 17, p. 9-23, 2018. Disponible en: <https://www.revistaespacios.com/a18v39n17/18391709.html>. Acceso en: 24 sept. 2021.

GARCIA DE FANELLI, A. **Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional**. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2005. 373 p.

MARQUINA, M. **Yo te evalúo, tú me evalúas...Estado, Profesión Académica y mercado en la acreditación de carreras en la Argentina**. Buenos Aires: EUDEBA, 2017. 186 p.

MATUS, C. **Planificación, libertad y conflicto**. En IVE-PLAN, 1985, Venezuela. **Cuadernos de IVE-PLAN**, Venezuela, 1985. p. 1-53.

NAVARRO, A.M. **El planeamiento educacional en las instituciones de educación superior.** La Plata: Ediciones Al Margen, 2004. 200 p.

OSSORIO, A. **Planeamiento Estratégico.** Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003. 151 p.

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE. **Plan de Desarrollo Institucional.** Neuquén, 2018. 292 p.

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE. Consejo Superior. Ordenanza N. ° 0738/04. 9 de diciembre del 2004

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE, Consejo Superior. Ordenanza N. ° 0711/20. 27 de octubre de 2020

UNIVERSIDAD NACIONAL DE RIO NEGRO. **Informe de Autoevaluación Institucional.2009/2015.** Viedma, 2016. 421 p.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE RIO NEGRO. **Plan de Desarrollo Institucional 2019-2025.** Viedma, 2018. 112 p.