



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en América del Sur “En homenaje al Dr. Roberto Ismael Vega”

*Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

### ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

### EVALUACIÓN EXTERNA: ¿HACIA UNA UNIVERSIDAD HOMOGÉNEA?

Adriana Accinelli- [aaccinelli@ciudad.com.ar](mailto:aaccinelli@ciudad.com.ar)  
Buenos Aires, octubre 2013

Palabras clave: Evaluación institucional- Evaluación externa- Gestión académica

#### Introducción

En la década del ochenta a nivel global, y en la década del noventa en América Latina, en el marco más amplio de reforma de los Estados, se configuraron nuevas relaciones entre el Estado y la Universidad. Se establecieron políticas regulatorias de la educación superior, que incluyeron entre otras, la creación de agencias de aseguramiento de la calidad. En esa línea, se incrementaron notoriamente la cantidad de países que adoptaron sistemas con dicho propósito, asumiendo estos organismos diversas funciones relativas a la evaluación y/o acreditación de programas de grado o posgrado, e instituciones, abarcando algunas o la totalidad de ellas.

En el caso argentino, el organismo nacional de aseguramiento de la calidad es la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) que tiene la particularidad de abordar multiplicidad de funciones abarcando la evaluación y la acreditación de programas e instituciones.

Las políticas de evaluación han adquirido un carácter estratégico en la educación superior por diversas razones. Una de ellas es la producción de información sobre las instituciones universitarias, esta información sirve como instrumento de gestión para la propia institución. Una de las modalidades de evaluación es la evaluación institucional, cuyo propósito central es el mejoramiento y/o aseguramiento de la calidad de las universidades. La evaluación institucional consta de dos etapas, la primera fase es un proceso de autoevaluación desarrollado por la propia institución, y una segunda etapa, de evaluación externa, realizada por sistema de pares evaluadores.

En este trabajo se examinan los informes elaborados luego de las evaluaciones externas hechas en las universidades nacionales y privadas en el período 2007-2011, haciendo foco en las recomendaciones formuladas para las dimensiones constitutivas de la gestión académica. Se sostiene la hipótesis de que las recomendaciones enunciadas tienden a moldear a las universidades

de un modo homogéneo. Para verificar esta hipótesis se sistematizaron las recomendaciones vertidas en los informes, agrupándolas en categorías -subdimensiones de la gestión académica- lo que posibilitó la comparación entre universidades de las recomendaciones formuladas, estableciendo la existencia (o carencia) de regularidades.

Las preguntas iniciales eran si las recomendaciones desarrolladas en los informes responden a una idea común de universidad, si se elaboran sin perder de vista el proyecto institucional, cuál es el impacto posible sobre la gestión institucional y, finalmente, si se evidencia una tendencia a imprimirle un carácter homogéneo a las instituciones.

El trabajo se elaboró sobre la base de fuentes documentales, por lo que queda fuera del mismo el análisis de la dinámica institucional que genera la actividad evaluativa, como así también las respuestas de los actores involucrados.

En la primera parte del trabajo se analiza cómo se fue configurando la práctica evaluativa en el contexto de una nueva relación de las universidades con el Estado en Argentina. Se describen las características del organismo evaluador y de la evaluación institucional, especificando la evaluación externa. En la segunda parte se plantea un marco conceptual de la gestión universitaria, seleccionando un aspecto de la gestión, el referido a la gestión académica. En la tercera parte del trabajo se analizarán las recomendaciones vertidas en los informes para la dimensión mencionada, el abordaje se realiza globalmente para cada una de las subdimensiones que la comprenden.

### *El Estado Evaluador en Argentina*

En Argentina, a partir de la década del '90, se establece una nueva relación de la universidad con el Estado. Dentro de un proceso mayor de reformas del sector público, en el que se modifica su estructura, escala y modalidad, el Estado argentino comienza a diseñar políticas para la educación superior en su conjunto.

*La Reforma Universitaria promovida desde mediados de los noventa tuvo su énfasis en un nuevo marco legal que creó un ámbito público gubernamental de fiscalización y control (la Secretaría de Políticas Universitarias) y un ámbito de evaluación y acreditación (la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria - CONEAU).*

*Se reforzó así la supervisión del sistema a través de la creación y transformación de la estructura político-administrativa de la educación superior. Se mantuvo el fuerte peso de la educación pública y sus lógicas autonómicas y se controló la expansión de las instituciones privadas. El sistema de evaluación, con fuerte componente técnico-político, ha tendido a aumentar sus áreas de responsabilidad y los grados de obligatoriedad de sus competencias.*

(IESALC, 2000)

Efectivamente, una de las políticas de impacto en el sistema de educación superior en este período es la creación, en 1993, de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) "...que marca un punto

*de inflexión, porque desde esta dependencia se promovieron una serie de iniciativas tendientes a modificar el sistema universitario, entre ellas la sanción de la ley aún vigente.”* (Toribio, 2010, pág. 215) Partiendo de un diagnóstico crítico de la situación de la Educación Superior se impulsan una serie de políticas tendientes a modificar la financiación, mediante estímulo de la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento, la mejora de la calidad de la enseñanza y la investigación, el fomento de la investigación a través de la creación de un programa de incentivos a docentes investigadores y la promoción de la sanción de una nueva Ley Universitaria (Toribio, 2010)

De estas políticas, la de mayor importancia es la sanción de la Ley Nacional de Educación Superior (N° 24.521), por su alcance, ya que por primera vez abarca a todo el sistema de educación superior (universitario y superior no universitario), y por las prácticas institucionales a las que dará lugar, entre ellas la evaluación, a partir de la creación de la CONEAU. El eje de la política universitaria pasa a ser la evaluación y el reaseguro de la calidad.

El rol evaluador del estado no fue aceptado pasivamente por las universidades, que vieron en peligro su autonomía. Hubo resistencias en algunas, y reacomodamiento en otras. Desde un enfoque crítico se afirma que la instauración del “Estado Evaluador” responde a la intención de ejercer un control de modo indirecto, alineado con las orientaciones realizadas por los organismos multilaterales de crédito.

*Así se adoptó la utilización de criterios y conceptos propios de la gestión privada como eficacia, eficiencia, planificación, protagonismo de resultados y productos cuantificables, calidad, relación costo-beneficio, ajuste entre demanda y oferta, flexibilidad, competitividad y otros de la misma vertiente ideológica que fueron aplicados en la evaluación de las universidades.* (López Meyer, 2010, pág. 83)

Desde la perspectiva de la CONEAU se señala que la evaluación constituye un instrumento adecuado para establecer una forma de regulación de las instituciones universitarias, orientada a mejorar la calidad de la formación proporcionada por ellas.

No se puede soslayar el carácter estratégico de la evaluación en las políticas de la segunda generación de reformas del estado. Las reformas de primera generación estaban centradas en la reestructuración de la relación entre el Estado y el mercado y la redefinición de las respectivas áreas de influencia, mientras que la llamada segunda generación de reformas se centra en las mejoras en términos de calidad institucional. Es en este segundo encuadre que la evaluación se convierte en un eje de las políticas estatales para la universidad. Como señalan Krotsch, Camou, & Prati (2007) son varias las razones que explican el carácter estratégico de los procesos de evaluación, tales como:

- La función de rendición de cuentas de la evaluación institucional. Ante la demanda de diferentes sectores de la sociedad de una educación universitaria pertinente y de calidad, la

evaluación de los procesos y resultados permite dar cuenta del modo en que se gastan los recursos públicos (en el caso de las universidades nacionales)

- Le brinda a la propia universidad información sistemática sobre sí misma; el proceso de autoevaluación se convierte en una instancia de aprendizaje institucional, y el conocimiento obtenido, un valioso insumo para realizar las transformaciones necesarias para adecuarse a las nuevas demandas internas y externas.
- La evaluación como herramienta de gestión. La evaluación permite obtener información diferencial de los procesos y los rendimientos, y asignar recursos en forma racional.

La combinación de estas tres dimensiones constituye el uso sustantivo de la evaluación institucional, si son incorporados de manera regular y estable a la cultura institucional. Este uso se diferencia del uso instrumental o formalista de la evaluación.

#### Agencia de Aseguramiento de la Calidad en Argentina. Evaluación externa.

La CONEAU es un organismo descentralizado que trabaja en jurisdicción del Ministerio de Educación que comenzó a actuar en 1996. Sus funciones han sido determinadas en el artículo 46 de la [Ley 24.521 de Educación Superior](#) de 1995. Una de sus funciones es llevar adelante las evaluaciones externas de las universidades.

La LES establece en el artículo 44 que las instituciones universitarias, sean de gestión estatal o privada, deben asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional con el objeto de analizar logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones y tomar medidas para el mejoramiento. El proceso de autoevaluación se complementa con evaluaciones externas por parte de la CONEAU, con la participación de pares evaluadores, donde se observa y se valora la conformación de la institución, su organización, su funcionamiento, su desarrollo histórico, considerando el proyecto institucional que cada institución determina para sí misma y sobre la base de la autoevaluación. El proceso de evaluación externa concluye con la recomendación de cursos de acción para el mejoramiento de la calidad.

Los procedimientos para la evaluación institucional, resultado del consenso logrado con los organismos coordinadores (CIN y CRUP), se reglamentaron en principio en dos documentos: “Lineamientos para la Evaluación Institucional” (Res. CONEAU 94/97) que establece las condiciones que deben cumplir la autoevaluación y la evaluación externa, y en la Res. CONEAU 315/00 se establecen orientaciones para la redacción del informe final.

En 2011 se emitió la Resolución CONEAU 382/11 que especifica la información que debe tener la autoevaluación y establece criterios y procedimientos para la tarea de los pares que participan en la evaluación externa.

La evaluación institucional tiene como propósito fundamental el mejoramiento de la calidad institucional; la evaluación tendiente al mejoramiento presenta características diferenciales a la

evaluación como mecanismo de control. En principio, utiliza mecanismos participativos y reflexivos. Atiende a la complejidad del concepto de calidad, con una mirada contextualizada.

Dias Sobrinho (2003) plantea que la evaluación institucional no puede ser obra de individuos aislados y descomprometidos con los programas. Los juicios de valor sobre acciones, procedimientos, métodos, productos o servicios no pueden estar desvinculados de las relaciones estructurales en que son producidos. La evaluación es un proceso pedagógico cuyo objetivo no es sólo conocer el estado del arte, sino que tiene que convertirse en un proceso sistemático de producción de conocimiento de las actividades de la universidad: docencia, investigación y transferencia. Tiene que ir más allá de las fórmulas tecnocráticas de eficiencia; los recursos cuantitativos, conocer el número de graduados, cantidad de publicaciones, no dicen nada acerca de la calidad de esos graduados y de esas publicaciones.

En el mencionado documento “Lineamientos para la evaluación institucional” se afirma que la perspectiva a la que adscribe CONEAU es la “que postula que la evaluación institucional debe servir para interpretar, cambiar y mejorar las instituciones, que por ello debe realizarse en forma permanente y participativa, y que debe ser un proceso abierto y flexible”. Se encuentra en la definición del propósito evaluativo una orientación hacia el conocimiento y mejora.

Se menciona en este documento en relación al análisis y recomendaciones finales que las conclusiones de la evaluación externa son básicamente dos:

La elaboración de un informe final que recoja la experiencia de la evaluación institucional, el análisis de las dimensiones evaluadas y las recomendaciones de la CONEAU. Advierte que es necesario que el informe sea claro y preciso, destinado a multiplicidad de lectores.

Debe tender a mejorar las prácticas institucionales a partir de generar un proceso de reflexión sobre ellas. Una visión informada, analítica y crítica sobre la institución permitiría a la institución pensar en acciones para mejorar su gestión para el logro de sus objetivos.

Uno de los riesgos de la evaluación externa es que produzca recomendaciones homogéneas sin considerar el contexto, la historia institucional y la singularidad de cada institución.

*La evaluación no es neutral ni desinteresado el lenguaje. Se debe asumir con honestidad y franqueza que hay valores que se aprecian y que se quiere que se instalen en un momento histórico dado, con la conciencia de que ellos no son necesariamente eternos, por lo menos en la forma en que hoy se conciben.*(CONEAU, 1997, pág. 18)

Uno de los factores que pueden incidir para que sea de este modo es que la evaluación es efectuada por pares evaluadores, quienes portan un “modelo” de gestión “deseable”. El par evaluador tiene una cultura de pertenencia, que inevitablemente, será un factor mediador para la formulación de juicios de valor. (Rodríguez Espinar, 1997)

Toda evaluación externa debe partir de contextualizar a la institución, considerar la historia y su proyecto institucional. No se evalúa la misión y visión de la institución, sino que se seleccionan un conjunto de variables que son analizadas en función del proyecto definido por la misma, respetando la autonomía universitaria.

### Gestión Universitaria

Antes de avanzar en la vinculación entre evaluación y gestión, se precisará el concepto de gestión universitaria. Actualmente se concibe en un sentido más amplio de aquella que la asimila a la administración empresarial. Fernández Lamarra y Alonso Brá (2002, pg. 4) entienden a la gestión como el *“quehacer que hace a la dirección y el sentido de la institución universitaria, concebida como unidad, en términos estructurales”*. Este concepto hace alusión a la comprensión de la universidad como unidad, en la que se pueden distinguir distintas facetas del quehacer institucional en una relación entre los sujetos que forman parte de ella. La evaluación institucional se realiza en esta línea, al considerar las diferentes dimensiones de la vida universitaria en su interrelación, con una mirada global.

La institución universitaria no puede ser comprendida en forma aislada, sino en el interjuego de ella con otras instituciones del sistema universitario, con el Estado y con el Mercado. Burton Clark elabora un modelo conceptual que da cuenta de la coordinación del sistema de educación superior, en él señala a tres agentes como posibles coordinadores: el Estado, el Mercado y la Academia, representándolos en un triángulo, donde cada vértice supone el predominio de uno con la presencia de los otros dos. Existe una tendencia general a aumentar el control externo de las universidades por parte del Estado, a través de distintos mecanismos de regulación (como la evaluación y el financiamiento), y del mercado a través de las demandas de los estudiantes y de las empresas. En el análisis de la institución tiene que incluirse su relación con el contexto, ya que la gestión va a estar afectada en parte por esta relación.

### Gestión Académica

La gestión académica podría ser considerada el aspecto sustantivo que configura la gestión institucional, en la medida que orienta el quehacer que se considera socialmente ‘constitutivo’ o ‘básico’ de las universidades: *“la docencia y la investigación. (...) esta dimensión de la gestión atiende a estos dos conjuntos de prácticas en sus diferentes y múltiples instancias y modalidades desde donde se desarrollan.”* (Fernández Lamarra, Alonso Brá, 2002, pg. 13)

El modo en que se realiza la gestión académica refiere a las técnicas aplicadas por la institución para alcanzar sus objetivos organizacionales, o la que llevan adelante los gobiernos para promover cierto tipo de conductas en las instituciones. (Fanelli, 1998)

La información relevada en la autoevaluación y valorada en la evaluación externa para la gestión académica abarca en la función docencia la oferta académica, las políticas de planta docente, la evolución de la matrícula e ingreso, políticas de ingreso, permanencia y promoción de alumnos, tasas de graduación, el registro y procesamiento de la información académica, la articulación de la docencia con la investigación y extensión. Y en lo referido a la función investigación, las políticas institucionales de investigación, políticas para los docentes investigadores, difusión de resultados. Fernández Lamarra y Alonso Brá (2002) plantean que el interés por la gestión académica en la óptica reformista está vinculado a la preocupación por la calidad, que nace de un diagnóstico del deterioro de la producción académica como consecuencia de la masificación de la universidad. En cuanto a la docencia, hay una orientación hacia la eficiencia y la eficacia, y el peso de los resultados, en línea con las políticas reformistas que problematizan la gestión académica en términos de rendimiento o productos finales.

### **Evaluación externa: recomendaciones para la gestión académica**

A continuación se analizarán las recomendaciones realizadas en las instituciones evaluadas en el período 2007-2011, en la dimensión gestión académica, que abarca las funciones de docencia, de investigación y extensión, dado que la gestión es una actividad que atraviesa las demás funciones, que son las específicamente académicas, y por esto está presente en cada una de ellas<sup>1</sup>.

Las universidades relevadas son las siguientes:

Tipo de Gestión	Institución Universitaria	Año Informe Evaluación Externa
<b>Privada</b>	Universidad Blas Pascal	2011
	Universidad Católica de Santa Fe	2009
	Universidad de Congreso	2009
	Universidad de Morón	2008
	Universidad de Concepción del Uruguay	2010
<b>Pública</b>	Universidad Nacional Tres de Febrero	2007
	Universidad Nacional de La Plata	2009
	Universidad Nacional del Litoral	2009
	Universidad Nacional del Nordeste	2009
	Universidad Nacional de Quilmes	2008
	Universidad Nacional General Sarmiento	2010

En la gestión académica se han detectado problemáticas comunes indistintamente si la universidad es nacional o privada, y consecuentemente recomendaciones para atender esos núcleos problemáticos. Por esta razón, el análisis para esta dimensión se hará en torno a los distintos aspectos que la comprenden.

<sup>1</sup> En razón de la extensión del trabajo se analizará en la gestión académica solo la docencia.

### Estructura de gestión académica

En pocos informes se formulan recomendaciones en relación a la estructura académica. Plantea Toribio (1999) que si se considera a la evaluación como una herramienta para la gestión, se deben incorporar instrumentos para analizar la incidencia de la estructura en el conjunto de actividades universitarias. Las estructuras tendrían que evaluarse como parte de la gestión académica, en su situación o estado actual, y en su aspecto diacrónico.

Del análisis de los informes, vemos que las recomendaciones han sido formuladas para dos universidades que desarrollan sus carreras en forma bimodal: *“Enfatizar en el carácter integrado de la gestión, articulando las distintas dependencias de la estructura académica” (UBP); “ Se recomienda que se amplíen los vínculos entre las estructuras de gestión de las carreras de grado (Departamentos y Áreas) y las de posgrado, así como con la UVQ, responsable de la oferta de educación a distancia” (UNQUI)*

La tercera recomendación relevada, es para una universidad que tiene una estructura matricial, que combina departamentos con direcciones de carrera: *“Fortalecer los Departamentos como instancias académicas y establecer mecanismos de relación con las carreras para que una mejor articulación entre estos ámbitos redunde en una optimización del funcionamiento de la estructura académica.” (UNTREF)*

Si bien la falta de articulación y coordinación se observa en este caso para universidades que adoptan estructuras académicas relativamente nuevas en Argentina, esta falencia puede atribuirse a las características singulares de la universidad en tanto organización. Burton Clark (1992) puso de manifiesto que las características del conocimiento son determinantes de los rasgos propios que presentan las universidades como un tipo singular de institución. *“Las actividades básicas de las universidades, la docencia y la investigación, se dividen y vinculan por especialidad. Los académicos, entonces, se integran alrededor de los conocimientos especializados, en unidades que se hallan débilmente acopladas entre sí. Esta forma de reunión es la base de la universidad como institución (op. cit.: 41).* El grado de interdependencia interna es bajo. Es tarea de la gestión establecer reglas y regularidades de funcionamiento para la interdependencia funcional entre los miembros de la institución y las diferentes unidades que la conforman.

La organización departamental se presenta con mayores posibilidades de generar instancias de interrelación, ya que el conocimiento no queda circunscripto a un área disciplinar, sino que se realizan abordajes interdisciplinarios, o transdisciplinarios de temas o problemas que requieren una intervención más compleja para su comprensión.

### Oferta académica



La LES establece que corresponde exclusivamente a las universidades otorgar títulos de grado de licenciados y títulos profesionales equivalentes, así como los títulos de posgrado de magíster y doctor. El reconocimiento oficial de los títulos, y el otorgamiento de la validez nacional, lo realiza el Ministerio de Educación sobre la base del criterio mínimo de la carga horaria requerida. La Dirección Nacional de Gestión Universitaria (unidad administrativa de la Secretaría de Políticas Universitarias) realiza la evaluación técnica de los diseños curriculares, controla el cumplimiento de la normativa vigente y elabora los proyectos de resolución ministerial. El reconocimiento oficial es el eje de la regulación entre la DNGU y las universidades, a partir de la cual se ejerce una regulación que se dirige a los niveles de pregrado, grado y posgrado. Para los títulos de grado comprendidos en el art. 42 de la LES el proceso de reconocimiento que se realiza dentro de la DNGU consiste en el control de la carga horaria determinada para las licenciaturas, profesorados y tecnicaturas, y se realiza un estudio de consistencia, coherencia y presencia efectiva de los distintos componentes del plan de estudios. Es en el marco de este proceso, que se recomienda en una de las evaluaciones externas *“Diferenciar con claridad el alcance de los títulos, los perfiles y requisitos curriculares correspondientes a cada título/carrera: técnico, licenciado, profesor”* (UBP)

En el desarrollo de la oferta académica intervienen: la disciplina a partir de los desarrollos disciplinarios producto de la investigación, la institución particular y el Estado a través de diferentes modos de regulación. La universidad argentina desarrolló su oferta de modo ‘adaptativo’ a la demanda más que de manera ‘sustantiva’, entendiendo por esta a la que deriva de la especialización disciplinaria. La construcción de la oferta académica ha respondido más a la demanda externa, que a una política pública que orientara la construcción de un modelo de universidad. Persiste la problemática de la distribución de la matrícula, ya que continúa la concentración de la matrícula en carreras tradicionales, mientras que por otra parte, se ofertan títulos en distintas instituciones que no atraen matrícula suficiente para garantizarle su sustentabilidad. (Krotsch, P. y Atairo, D., 2008) La gestión debería interrogarse acerca de la lógica institucional que sostiene la creación de títulos, es en este sentido que se realizan recomendaciones tales como: Revisar la planificación de nuevas ofertas de carreras para no desarrollar proyectos que no se implementan. (Realizar diagnósticos previos) Evaluar la continuidad de oferta de carreras sin alumnos. (UCU – Congreso- UNL)

Estas consideraciones también son válidas para las recomendaciones formuladas para el desarrollo de la oferta de posgrado *“Desarrollar propuestas de posgrado en función de necesidades identificadas en graduados, otros sectores de la comunidad y en función de las características del contexto socio-económico y del desarrollo disciplinar de grado.”* (UBP, UCSF, UM, UCU, Congreso, UNNE, UNQUI) Se propone analizar todos los niveles de determinación curricular para la definición de las propuestas. Es necesario conciliar el compromiso intelectual con el entorno regional, nacional e internacional. Orientar la gestión en el marco de una cultura emprendedora

orientada a la innovación, así como a la internacionalización como forma de responder a la globalización atendiendo a las exigencias de calidad, pertinencia y competitividad.

La UNGS privilegió la oferta de grado articulada en torno a problemáticas sociales, lo que dio lugar a la oferta de carreras no tradicionales. La creación de carreras está muy vinculada al desarrollo local, dando respuestas de formación de recursos humanos que atiendan a necesidades objetivas de la zona en que está inserta. El carácter innovador de las carreras, y el desconocimiento de estas tanto de los potenciales alumnos, como de los potenciales empleadores es una dificultad que se visualiza en la evaluación externa, por lo que se la orienta, al igual que a la UNQUI, a “*Desarrollar acciones para dar a conocer las capacidades de sus graduados en títulos no tradicionales*” (UNQUI - UNGS)

Otro aspecto que es considerado en las recomendaciones es la gestión, evaluación y seguimiento curricular, tanto en lo que refiere a la actualización de los planes de estudio, como así también a la actualización de los programas de las asignaturas.(UBP-UNNE) Se recomienda diseñar un programa institucional que oriente el proceso de evaluación y cambio curricular en forma sistemática para el conjunto de las carreras y que permita definir pautas comunes que regulen aspectos del diseño curricular, así como la organización y desarrollo de las carreras, de acuerdo con los objetivos e identidad institucional. (UCSF, Congreso, UNNE) A otras instituciones se les recomienda actualizar criterios y parámetros académicos para las decisiones curriculares vinculadas con cantidad de espacios curriculares y cargas horarias (por ejemplo flexibilizar planes de estudio con espacios curriculares optativos, inclusión de experiencias de aprendizaje fuera del aula) (UNLP, Congreso, UNNE)

### Cuerpo académico

La recomendación *Profundizar o desarrollar acciones de formación docente como política sistemática*” (diseñar la carrera docente, evaluar el desempeño) da cuenta de la ausencia generalizada de esta política. (UCSF, UM, UCU, Congreso, UNTREF, UNLP, UNL, UNNE, UNQUI)

Marta Souto (1996) plantea que el docente universitario es un profesional con una doble vía de profesionalización: la profesión de origen en un campo específico disciplinario y la profesión de docente universitario.

*Surge una paradoja en la formación docente universitaria: en lo que respecta a la formación en la profesión de origen el docente universitario es un especialista de alta calificación y por ello justamente es elegido como docente universitario. Pero, al mismo tiempo, en lo que se refiere a su formación como docente, es decir, a su formación pedagógica suele manejarse a nivel intuitivo, como un artesano de la enseñanza que basa*

*su práctica docente en el saber disciplinario que posee. Mientras está en la cúspide de la formación disciplinar, está en la base de la formación pedagógica. Esta paradoja debe ser contemplada en la formación docente universitaria (...)(Souto, 1996, pg.2)*

También relacionado a la formación docente, se solicita diseñar acciones tendientes a favorecer la posgraduación de los docentes (UCU, UNTREF, UNL, UNNE), esto está presente en la ley que regula el nivel, de procurar mayores niveles de formación de los docentes.

Otras políticas que se recomiendan seguir son la ampliación de las dedicaciones docentes (UM, UCU, Congreso) e incrementar el número de docentes concursados (UM, UNTREF)

En nuestro país la profesión académica presenta singularidades respecto a la forma en que se desenvuelve en los países desarrollados, una de ellas está dada por tener gran parte del cuerpo docente con dedicación parcial, lo cual tiene su impacto en la posibilidad de realizar tanto la función de enseñanza como la de investigación, dando lugar a que se priorice la primera.

#### Alumnos. Políticas de ingreso, permanencia y promoción.

Las siguientes recomendaciones: “*Evaluar la gestión de programas vinculados al ingreso y permanencia*” (Congreso, UNL, UNNE) y “*Fortalecer acciones de seguimiento y orientación educativa para planificar estrategias de mejora en el rendimiento y retención.*” (UCS, UNL, UNNE, UNGS) hacen referencia a problemas básicos de acceso y equidad.

El sistema educativo es constitutivamente desarticulado, esto es así en buena medida por la finalidad propia que tenía en su origen cada uno de los niveles. En su devenir se han acentuado las diferencias respecto a la calidad de sus procesos y resultados, y a la población que atienden, aumentando la fragmentación y diferenciación. La desarticulación entre los niveles medio y superior supone para los egresados del nivel medio un serio problema ya que no han sido formados en las competencias intelectuales que el otro nivel requiere. La consecuencia de ello es el fracaso en los cursos de ingreso y la deserción en el primer año. (Toribio, 2005)

El abandono, el bajo rendimiento y el rezago en los primeros años son problemas frecuentes y complejos que se le presentan a las universidades. La mayoría de los estudios que abordan el problema se centran en la identificación de factores propios del perfil del estudiante como variable central para explicarlo, son pocos los que abordan los condicionantes institucionales, esto es, indagar acerca de cuáles son los aspectos organizativos y del funcionamiento institucional que influyen en la permanencia o abandono de los estudios. (Amago, 2004)

El desafío para la gestión académica es pensar los criterios de calidad y excelencia desde una definición social de la función universitaria, lo que implica diseñar modelos pedagógicos que aborden la diversidad con el fin de lograr la integración, la retención y egreso de los estudiantes.

Otra recomendación relacionada con este aspecto es la que propone desarrollar un sistema de información integrado con datos del rendimiento académico (UCSF, Congreso, UNL, UNQUI) Es de suma importancia contar con datos actualizados para poder orientar la toma de decisiones, agregándole a esos datos cuantitativos el análisis cualitativo que le otorgue valor como herramienta para la gestión.

Una cuestión a considerar es que la propuesta de mejorar los indicadores de retención no se sustenten en una lógica economicista. En la LES el artículo 58 establece que "...corresponde al estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, que garanticen su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines. Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad. (...)" Las universidades se ven impulsadas a funcionar dentro de parámetros de eficiencia establecidos externamente y a competir por el financiamiento. Actualmente para la asignación de los fondos públicos incrementales a las Universidades Nacionales se aplica una metodología aprobada por el Consejo Interuniversitario Nacional basada en los siguientes indicadores: cantidad de alumnos por carrera, tasa de reinscripción en el primer año, localización y duración de las carreras, distribución de la planta docente por dedicación, docentes Incentivados clasificados por área del conocimiento, metros cuadrados edificados y de espacio verde, dependencias clasificadas según nivel de gestión, presupuesto Función Salud y Ciencia y Técnica y cursos de Ingreso. Se observa el incremento del control externo sobre elementos clave mediante sistemas de garantía de calidad y mecanismos de mercado como los indicadores de rendimiento.

#### Articulación de docencia, investigación y extensión

Las recomendaciones en este sentido tratan de balancear el peso de las diferentes funciones de la universidad. La universidad argentina fue tempranamente profesionalizante, la función que tiene mayor desarrollo es la de enseñanza.

Para las universidades privadas poder llevar a cabo actividades de investigación reviste una dificultad mayor. El desarrollo que tiene la investigación en las universidades privadas está vinculado al origen de las mismas y la ley que las regulaba. La ley 14.557 del año '58 que autoriza el funcionamiento de las universidades privadas establece en su artículo 28 que:

*"La iniciativa privada podrá crear universidades con capacidades para expedir títulos y/o diplomas académicos. La habilitación para el ejercicio profesional será otorgada por el Estado Nacional. (...) Dichas universidades no podrán recibir recursos estatales (...)"*

La falta de financiamiento estatal convirtió a la matrícula estudiantil en la fuente principal de ingresos, lo que derivó en una política que priorizó el desarrollo de carreras profesionalistas

masivas, capaces de asegurar dicha matrícula, sumado a la dificultad para desarrollar carreras científicas que implicaban altos costos de equipamiento e insumos, y también la escasa posibilidad de contratar docentes-investigadores de alta calidad y dedicación. (Barsky, 2010) En estas condiciones, la posibilidad de desarrollar procesos de investigación eran muy pocos. Con la Ley de Educación Superior, con el artículo 66, se modifica en parte la cuestión, ya que permite a las universidades privadas obtener financiamiento del estado para proyectos de investigación. Asimismo esta ley, en su artículo 28, inciso B, establece que una de las funciones básicas de las universidades es “promover y desarrollar la investigación científica y tecnológica, los estudios humanísticos y las creaciones artísticas”.

Barsky (2007) afirma que la obligatoriedad de cumplir con la función de investigación ha llevado a las instituciones universitarias a realizar esfuerzos inadecuados para demostrar la existencia de la misma. La cantidad de proyectos de investigación presentados por las universidades privadas en nuestro país es muy baja con respecto al total generado por el sistema universitario en su conjunto. La mayoría de estos proyectos están vinculados a las ciencias sociales, y una cantidad muy pequeña a las ciencias básicas.

Con relación a lo establecido en la LES respecto al financiamiento del estado para el desarrollo de proyectos de investigación, la normativa le ha permitido a las universidades privadas participar en los Programas de Investigación en Ciencia y Tecnología (PICT), pero muy pocos de los proyectos presentados han sido aprobados. *“Esto se debe tanto a la escasez de personal científico para dirigir estos proyectos como a los problemas para obtener contrapartidas financieras para el pago de salarios, aspectos que no son considerados en los PICT.”* (Coria, 2009) Para superar algunos de estos inconvenientes se crearon los programas PICTO-CRUP, orientados a que las universidades presenten proyectos de calidad y amplíen las áreas disciplinares en las que se centran.

En cuanto a las dedicaciones de los investigadores, la mayor cantidad de los que tienen dedicación exclusiva, se encuentra en el área de Economía y Administración, dado que es la disciplina que presenta el más alto porcentaje de dedicaciones exclusivas sobre el total del personal (36%) Esto se encuentra asociado con los importantes recursos que se obtienen de las actividades de docencia y consultoría en estas áreas, lo que permite mantener en forma integral a los académicos. (Barsky, 2010)

Resumiendo, la investigación en el ámbito de las universidades de gestión privada presenta un escaso desarrollo, siendo este además muy heterogéneo entre instituciones. Las universidades se ven impulsadas a competir por un presupuesto limitado en condiciones desfavorables por las cuestiones estructurales mencionadas precedentemente. Dado que no es posible pensar en un desarrollo mayor de la función de investigación con ingresos procedentes de la matrícula estudiantil exclusivamente, es probable que en la búsqueda de financiamiento externo las

instituciones universitarias privadas orienten sus proyectos de investigación hacia la cobertura de las demandas del mercado, transfiriendo directamente conocimientos del sector académico al sector comercial.

## ***CONCLUSIONES***

El conjunto de reformas de la Educación Superior realizadas en las últimas décadas se caracterizó esencialmente por cambios en los modelos de financiamiento, exigencia de eficiencia a través de la implantación de sistemas evaluativos y presiones por relaciones más estrechas con el sector productivo. La evaluación ha tenido un lugar tan central en el conjunto de reformas que algunos analistas consideran la década del 90 como la década de la evaluación. (Albatch & Davis, 2000)

La evaluación se presentó como un instrumento de regulación de las universidades orientada a garantizar y/o mejorar la calidad de la formación que estas realizan. En Argentina la política de evaluación fue impulsada por el Estado, entre otras acciones se estableció un marco regulatorio para su instrumentación, la evaluación se configuró como el eje de la política universitaria.

Uno de los principios de la evaluación institucional, que emana de los documentos, es el respeto al proyecto institucional, que define su modelo de calidad. La cultura institucional como resultado de la articulación entre la historia institucional y la cultura académica, va a ser la trama sobre la cual se van a construir nuevos significados. No se trata de medir la calidad en un momento dado, sino de asegurar la calidad en función de la propia misión y visión institucional. A pesar de ello, se observa que los documentos que guían el proceso han ido definiendo cada vez más las dimensiones y aspectos a ser relevados, como surge del último documento específico para esta función.

Advierte Betancur (2004) que la aplicación de prescripciones que obvian las características específicas de los espacios de producción y reproducción del conocimiento superior, suelen afectar las acumulaciones históricas de cada entramado universitario y generan configuraciones híbridas. No sería este el caso, ya que la evaluación institucional está diseñada para evaluar un tipo de organización específico, cuya nota de identidad está dada por ser una organización que produce y transmite conocimiento. El planteamiento de la estructura organizativa de las universidades que realiza Burton Clark, como una especie de anarquía organizada, caracterizada por una abundante fragmentación, explica para van Vught la adaptabilidad de muchas universidades, facilitando la diversidad entre ellas.

Las políticas estatales tienden a estructurar y homogeneizar el sistema sobre la base de nuevos criterios y valores; las características específicas de cada institución y su grado de autonomía marcan las diferencias en el tipo de respuestas, tendiendo con ello a una mayor heterogeneidad.

“El esfuerzo por homogeneizar las políticas de modernización universitaria, finalmente, produce un efecto contrario, ya que las propuestas y acciones oficiales son resignificadas desde la particular matriz institucional, produciendo resultados altamente heterogéneos” (Suasnábar, 2001, pg. 50)

Del análisis de las recomendaciones que surgen de los informes de evaluación externa se evidencia que claramente tienen en cuenta el proyecto de cada institución. Para la gestión académica se observan problemáticas comunes, independientemente del tipo de gestión. El abordaje de estos núcleos de problemas en las evaluaciones externas se centra mayormente en los procesos, se cuestiona qué hace la universidad o qué podría hacer para mejorar ciertos resultados o datos, considerados negativos. Resulta positiva para las universidades la detección de las falencias en la gestión académica dando la posibilidad de esta manera de reflexionar sobre ellas y delinear estrategias para resolverlas. Es una oportunidad para el aprendizaje organizacional.

Las prescripciones realizadas por los pares evaluadores conllevan el riesgo de realizarse a partir de los modelos que portan, configurados por su pertenencia disciplinar e institucional. La CONEAU trata de corregir el sesgo seleccionando pares con experiencia en gestión y realizando actividades de formación; sin embargo la subjetividad siempre está presente en todo proceso evaluativo. Esta consideración es para plantear que las recomendaciones formuladas para la gestión académica pueden ser realizadas desde la mirada del par impregnada de su propia inserción institucional.

La capacidad de la institución de generar proyectos autónomos de cambio está relacionada con el grado de auto-conocimiento de las especificidades y lógicas que la atraviesan. El impacto para la gestión será variable, en función de la realización de la evaluación con carácter sustantivo o meramente burocrático; de la disponibilidad para llevar a cabo todo el proceso dando lugar a una participación amplia de toda la comunidad académica; del diálogo abierto y franco con los evaluadores externos.

Los informes externos suministran información que es de utilidad:

- Para la Institución: le permite obtener un diagnóstico más preciso a partir de la validación de los datos y el análisis presente en la autoevaluación. Este diagnóstico es un insumo valioso para diseñar las acciones de cambio que le permitan mejorar sus procesos y resultados en procura de la calidad definida por la propia institución.
- Para el Ministerio de Educación: la información acerca de las instituciones debería incidir en el diseño de políticas universitarias que sirvan de apoyo técnico y financiero para el desarrollo de los planes de mejora de las universidades.
- Para los organismos de coordinación: para poder realizar en forma más eficaz la coordinación inter universitaria, por ejemplo, procurando orientar ofertas en áreas de vacancia, coordinando esfuerzos entre instituciones de la misma región.

Las recomendaciones deberían constituir un insumo más de la institución para la planificación estratégica en procura de la mejora continua de la calidad de la formación, y los informes en su conjunto, un marco de referencia para el resto de los actores involucrados en el desarrollo de la Educación Superior.

En síntesis, retomando la formulación inicial, que la evaluación externa mediante las recomendaciones elaboradas en ocasión de la evaluación externa tendían a moldear homogéneamente a las universidades, se puede afirmar que: por las características que tiene la evaluación externa, que se basa en la consideración del proyecto de la propia institución, no se produce tal efecto, ya que los pares evaluadores formulan recomendaciones singulares para cada una de ellas, considerando la identidad institucional, pero, por otra parte, en los casos que hay recomendaciones similares para las diversas instituciones, es la propia institución la que las resignifica y las reelabora desde su propia cultura institucional.

La autonomía universitaria les permite a las universidades ser flexibles para responder a su entorno y facilitar la independencia del trabajo académico. A pesar de las diferencias, existe un acuerdo de que es el medio más adecuado para gestionar la educación superior así como también es una ineludible obligación del Estado garantizar públicamente la calidad de la formación que llevan a cabo a través de mecanismos indirectos compatibles con la autonomía.

*“Las políticas y acciones de aseguramiento de calidad deben contribuir a la revalorización de la misión de las instituciones de educación superior, la afirmación de su autonomía y la promoción de los valores democráticos, dentro de ellas y en la sociedad”* (Fernández Lamarra, 2009, pg. 117)

### **Bibliografía:**

Albath, P. y Davis, T. (2000). *Desafío Global y Respuesta Nacional. Notas para un Diálogo Internacional sobre educación Superior*. En: P. Altbach y P. Mc Gill Peterson Educación Superior en el siglo XXI. Desafío global y respuesta nacional. Biblos, Educación y Sociedad. Buenos Aires.

Barsky, O. y Giba, G.: (2010) *Estado de la investigación en las universidades privadas argentinas en el año 2010*. En: Barsky, O y Dávila, M (coord.): *Las carreras de posgrado en la Argentina y su evaluación* - 1a ed. - Buenos Aires: Teseo.

Fernández Lamarra, N. y Alonso Brá, M. (2002). *La gestión universitaria en la Argentina. Una aproximación a partir de la evaluación institucional externa*. En N. Colossi y Marti Dias de Souza Pinto (Org.) *Estudos e Perspectivas em Gestão Universitaria*, Nova Letra, Blumenau, SC, Brasil, 2004.



- Fernández Lamarra, N. (compilador) (2009) *Universidad, Sociedad e Innovación (Una perspectiva internacional)* Caseros: EDUNTREF.
- Iesalc. (2000) *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*. Venezuela.
- Krotsch, P., & Suasnabar, C. (2004). *Los estudios sobre la educación superior. Una reflexión desde Argentina y América Latina*. Pensamiento Universitario.
- Krotsch, P., Camou, A., & Prati, M. (2007). *Evaluando la evaluación*. Buenos Aires: Prometeo.
- López Meyer, C. (2010). *Reformas de los sistemas de Educación Superior en Latinoamérica. Los casos de Argentina y Brasil*. En A. y Iriarte, *El sistema universitario en Latinoamérica*. (pág. 185). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Toribio, D. (. (2010). *La universidad en la Argentina: miradas sobre su evolución y perspectivas*. Remedios de Escalada, Lanús: Ediciones de la UNLa.
- CONEAU (2011) *Informes de Evaluación Externa*. Buenos Aires: CONEAU.