

Alternativas en la evaluación universitaria: entre la crítica y la creatividad



Hebe Irene Roig

Resumen

La problemática de la evaluación y acreditación universitarias sigue vigente en el campo de las relaciones entre la Universidad, el Estado y la Sociedad. El presente artículo tiene como propósito aportar algunas consideraciones que permitan pensar alternativas en la evaluación universitaria. En una primera parte, se revisan debates sobre el sentido de la evaluación universitaria y algunas repercusiones percibidas al interior de las universidades. Desde el punto de vista metodológico, se analizan las limitaciones de la evaluación basada en sistemas de indicadores; en particular, en la evaluación institucional regulada por la normativa universitaria y en los rankings universitarios internacionales. En la segunda parte, se aborda la reflexión sobre posibles alternativas para la evaluación universitaria. Se relata una experiencia de evaluación curricular en el marco de la educación superior no universitaria y se destacan dos de sus características: el lugar que ocupan la metaevaluación y la búsqueda de estrategias democratizadoras en los procesos evaluativos. Finalmente, se plantean oportunidades y nuevas preguntas enfatizando la dimensión política intrínseca a toda metodología de evaluación y la necesidad de rescatarla como un campo de desarrollo pedagógico.

Palabras clave

universidad
evaluación
acreditación
metaevaluación
democratización

Abstract

The issue of university evaluation and accreditation continues to be of significance in the field of relationships between University, Society and the State. The present article aims to contribute some considerations that allow the devising of alternatives in university evaluation. In the first part, some debates about the purpose of university evaluation are reviewed, as well as some repercussions perceived from the inside of universities. From the methodological point of view, the limitations of indicator-based evaluation are analysed, in particular those of institutional evaluation determined by university regulations and those of international university rankings. In the second part, the reflection about possible alternatives for university evaluation is addressed. A specific curricular evaluation experience in the context of non-university higher education is described and two of its characteristics are pointed out: the role played by metaevaluation and the search for democratising strategies in evaluative processes. Finally, some opportunities and new questions are formulated emphasising the political dimension inherent to all evaluation methodologies and the need for rescuing it as an area of pedagogical development.

Key words

university
evaluation
accreditation
metaevaluation
democratization

Introducción

La evaluación y la acreditación son formas de regulación del Estado sobre el sistema de educación superior que, en Argentina, tienen la particularidad de responsabilizar a las instituciones respecto al desarrollo de estrategias propias que posibiliten un mejor cumplimiento de su misión.

A principios de los años 90, se instalaron en la agenda universitaria la evaluación y acreditación de la calidad educativa. En documentos del Ministerio de Educación previos a la resolución de la Ley de Educación Superior de 1995, se podía leer: «Entre los instrumentos de política que se han adoptado para transformar los sistemas universitarios, la evaluación ocupa un lugar central (...) permite establecer, de un modo fundamentado, los niveles de calidad de los programas e instituciones y proporciona información para que las instituciones diseñen planes de mejoramiento, que las autoridades establezcan políticas de planeamiento y articulación, y para que la sociedad perciba con claridad las diferencias de las carreras e instituciones» (Marquís, 1994: 238-239).

En esa época, cuando se tendía a alentar la competencia entre instituciones como mecanismo para elevar la calidad, la respuesta de algunas unidades académicas y carreras de diversas universidades nacionales fue intentar mostrar que podían evaluarse a sí mismas. Como ejemplo, es posible citar experiencias en la UBA y en la Universidad Nacional de Mar del Plata. Sin embargo, estos esfuerzos quedaron suspendidos ante los requerimientos de la Ley de Educación Superior de 1995 al implementarse el sistema de evaluación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) a partir de 1996. Así, comenzó a instalarse una forma única de realizar la evaluación. La obligatoriedad de ajustarse a este sistema desmovilizó la incipiente construcción de alternativas autónomas, y el campo pedagógico de la evaluación quedó fundamentalmente reducido a la discusión política-ideológica del modelo instalado.

Los debates, críticas y resistencias sobre la evaluación institucional y la acreditación de carreras parecen haber disminuido. Hoy la comunidad académica tiende a la aceptación de este tipo de políticas educativas. Evaluaciones externas¹ y estudios² sobre la actuación de la CONEAU dan cuenta del aumento progresivo de la percepción de legitimidad de esta agencia en la comunidad universitaria argentina. Por otro lado, la importancia dada a la evaluación y acreditación universitarias se manifiesta en los proyectos de reforma normativa: «(...) todos los proyectos de Ley de Educación Superior presentados en el Parlamento (...) establecen organismos estatales descentralizados en la órbita del Poder Ejecutivo destinados a la evaluación y acreditación» (Nosiglia, 2013; 202).

En este contexto se corre el riesgo de mitificar la evaluación: considerar que sus posibilidades de intervención responden a atributos propios que la hacen, por naturaleza, una herramienta positiva para la gestión y el cambio. Frente a este posible mito es necesario, parafraseando a McGuinn y Porter cuando analizan la planificación educativa (McGuinn y Porter, 2005), distinguir la “evaluación-como-teoría” (la evaluación como normativa) de la “evaluación-en-la-práctica” (donde pueden o no observarse sus efectos, y reflexivamente, ser reconstruida teóricamente).

Más allá de la crítica, el presente artículo tiene como propósito aportar algunas consideraciones que permitan pensar alternativas a la evaluación universitaria. No pretende establecer nuevos modelos ni ofrecer recetas, sino incorporar la reflexión sobre el estudio de sus repercusiones y el análisis de diferentes criterios de diseño de la evaluación a partir de la presentación de una experiencia desarrollada en el ámbito de la educación superior no universitaria.

1. Ver por ejemplo, las evaluaciones realizadas por Ernesto A. Isuani en el año 2003, el Instituto de Educación Superior para América Latina y el Caribe de la UNESCO (IESALC) en el año 2007, la autoevaluación 2011 de la CONEAU y la Segunda Evaluación Institucional de la CONEAU de 2014-2015.

2. Flores y otros (2009) y Redes (2011), citados por Marquís (2014).

El sentido de la evaluación

Una pregunta sustantiva que mantiene permanente vigencia, es la que cuestiona el sentido de la evaluación: ¿Para qué evaluar? Esta pregunta se renueva cada vez que se reflexiona sobre la evaluación. Su respuesta puede elaborarse tanto desde las razones que la justificarían, como a partir de la dirección que ésta debería asumir.

Sin ser excluyentes, estas perspectivas suelen dar lugar a consideraciones de diverso orden. En el primer caso, se propone controlar la calidad del sistema universitario, por lo que primarán argumentos sobre las tendencias económicas, sociales y/o culturales que justifican la necesidad de ese control. En el segundo, predominarán las expectativas sobre sus posibles efectos sobre aquello que es evaluado.

La discusión sobre las connotaciones de la noción de “calidad” y sobre cómo habría que definirla ocupó largas páginas en el transcurso del último cuarto de siglo. Se reconocieron dos dimensiones para su interpretación: la económica y la metodológica-didáctica (Cano García, 1999; 17). En la dimensión económica, la definición de “calidad” involucra los criterios de eficiencia (en el uso de recursos) y eficacia (en el logro de objetivos). En nuevas definiciones se suma a estos dos criterios la “pertinencia” que somete los criterios anteriores a la misión institucional (Fernández Lamarra, 2013). Así, el criterio de pertinencia permite introducir, en la misma noción de calidad, la necesaria referencia al contexto particular de la institución, donde cobra sentido su acción en términos de relevancia social.

La reformulación de la agenda universitaria de la última década ha situado a la problemática de la “calidad” (nacida en el marco de la discusión universidad-estado-mercado) en un nuevo marco político: la problemática de la integración regional y la relación universidad-estado-sociedad.

Se puede afirmar, entonces, que el sentido de la evaluación en la concepción de calidad como eficiencia, eficacia y relevancia es mejorar la gestión para dar respuesta a un escenario de gran complejidad: la heterogeneidad institucional de la educación universitaria, la masificación del acceso a la misma (que llevó a una dimensión actual de cerca de dos millones de estudiantes), el desarrollo de la universidad privada, la internacionalización de la educación y las nuevas formas de conocer que instala la cultura digital, por citar algunos de sus rasgos.

La interpretación de la noción de “calidad” desde la dimensión pedagógica-didáctica centra su interés en la mejora de la enseñanza que imparten las instituciones educativas y los cambios que los procesos de evaluación pueden impulsar en ellas. Desde estas concepciones, el sentido de la evaluación se aproxima a posibilitar el “aprendizaje institucional”³ como mecanismo de cambio.

No todos los autores acuerdan en cómo definir a la evaluación. Una definición clásica sostiene que “la evaluación es el proceso de diseñar, obtener y proporcionar información útil para juzgar alternativas de decisión” (Stufflebeam, 1987). Pero también puede ser comprendida como “el proceso de obtención de información y creación de argumentos con los cuales alentar la participación de individuos y grupos en un debate crítico sobre programas específicos” (Kemmis, 1986). En la primera definición, la evaluación informa a los que ocupan espacios de decisión en las instituciones; en la segunda, la evaluación es una herramienta de democratización. Kushner (2010) también marca diferencias en cómo se puede concebir la evaluación: como un problema de control (disminuir o atenuar las diferencias) o como un problema de comprensión (aprender de la diversidad).

3. Camou (2004) investiga las resistencias, adaptaciones o asimilaciones defensivas de los distintos actores involucrados en el campo universitario frente a la evaluación externa. Distingue tres formas de uso de la evaluación: substantivo, instrumental y ritualista. Según este autor, el uso substantivo sería aquel que combina tres dimensiones: “accountability” (o rendición de cuentas ante la sociedad), aprendizaje institucional (generar información para juicios fundados sobre la propia actividad universitaria) y herramienta de gestión (como principio racionalizador en el proceso de asignación de recursos).

Repercusiones de la evaluación institucional

Interesan aquí las repercusiones de la evaluación institucional en las universidades. No se profundiza en los impactos que la CONEAU ha tenido en función de sus responsabilidades de evaluación de proyectos de creación de universidades -respecto a la cual se sostiene que permitió controlar la expansión de la privatización de la educación superior en los años 90 (San Martín, 2014)-, ni en las repercusiones de la evaluación para la acreditación de carreras⁴.

4. Véase al respecto el informe de CONEAU sobre el impacto evaluado a través de la comparación entre los resultados obtenidos de una primera instancia de acreditación con los de una segunda en las carreras de Agronomía (Viale y Martínez, 2014).

En este trabajo se sostiene que a pesar del discurso de la CONEAU sobre la evaluación institucional, la estructura básica del modelo instalado dificulta el logro de lo esperado según este discurso: “La CONEAU adscribe a la perspectiva 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” (CONEAU, 1997).

Pedro Krotzsch (2007) sostenía que podían reconocerse tres momentos o fases de desarrollo en la instalación de la evaluación universitaria en Argentina. Una primera, entre 1989 y principios de 1993, de construcción de la agenda; la segunda, desde 1993 a 1997, dedicada a la construcción e implementación de la política; y una tercera de estabilización y burocratización de las políticas evaluativas.

La tendencia a la burocratización, al mero cumplimiento formal de la norma que exige un informe de autoevaluación y someterse a una evaluación externa realizada por un comité de pares, ha dado pie a otras políticas públicas destinadas a la mejora de las instituciones. Las repercusiones de las evaluaciones institucionales actuales deben ser analizadas en la trama de las acciones del Programa de Calidad Universitaria de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación. Este Programa promueve que la evaluación institucional conduzca a la elaboración de un plan estratégico que podrá recibir financiamiento mediante un “contrato-programa” entre el Estado y la Universidad a fin de desarrollar líneas de acción destinadas a la superación de las debilidades detectadas⁵.

5. La lógica del instrumento “contrato-programa” está presente desde el año 2005 en el diseño e implementación de planes de mejoramiento de carreras de grado acreditadas por la CONEAU (García de Fanelli, 2008). Posteriormente, se extendió a planes institucionales.

En la órbita de repercusiones de la autoevaluación en el “aprendizaje institucional”, en la bibliografía que evalúa la evaluación en Argentina es posible identificar efectos positivos tales como:

- » la utilización de indicadores educativos para la toma de decisiones en los procesos de gestión;
- » la creación de sistemas permanentes de monitoreo de datos de la institución;
- » la institucionalización de espacios abocados a la evaluación (tales como una dirección, subsecretaría, departamento o sección con funciones específicas de evaluación institucional);
- » la producción de normativa para espacios de indefinición institucional;
- » la desnaturalización de procesos administrativos asumidos por tradición;
- » la visibilización de las actividades de extensión universitaria (como consecuencia de la sistematización de sus acciones en los informes de evaluación), y
- » el uso de los informes evaluativos para la elaboración de planes estratégicos de desarrollo institucional.

Sin embargo, la evaluación institucional leída en clave de sus objetivos vinculados a la participación y al desarrollo curricular⁶, muestra escasas repercusiones.

6. “Desarrollo curricular” refiere a la concreción del documento del diseño curricular. El currículum se procesa en diferentes niveles institucionales que incluyen su desarrollo en el aula.

El informe de evaluación de la CONEAU de 2003 (Isuani, 2003) señalaba entre los aspectos en controversia: “Los niveles de aceptación y participación de los procesos de evaluación y acreditación parecen haber sido bajos: surge que la actitud de la comunidad académica ha sido de distancia; en otras palabras, los procesos no los han

involucrado activamente”. Recientemente, Corengia (2014) presenta una investigación sobre procesos de autoevaluación para la acreditación de carreras en instituciones con diferente perfil y concluye asimismo, que la percepción de los entrevistados es que el grado de involucramiento de profesores y estudiantes es bajo, e incluso en algún caso, se percibe en ellos desconocimiento. En general se observa que tienden a ser los responsables de la gestión y el personal técnico-administrativo quienes asumen el relevamiento de información y elaboración del informe de autoevaluación.

La calidad de la enseñanza en las aulas es otro de los aspectos mencionados en los que estos procesos no tienen incidencia directa, sino elípticamente a través de la mejora de las condiciones institucionales.

El debate metodológico

En los documentos de la CONEAU que determinan los procedimientos de la evaluación institucional⁷, la consideración de la autonomía universitaria se expresa en la idea de que la evaluación de la institución se construye sobre la misión y los objetivos de la propia institución. Es decir, la comparación que requiere el juicio evaluativo es sobre la propia institución. Sin embargo, en todos ellos, desde los inicios de la CONEAU a la actualidad, se presenta una serie de indicadores para describir y evaluar las funciones universitarias de docencia, investigación y extensión y, en el caso de instituciones nacionales, la gestión institucional. Un mapa de indicadores⁸ define qué es lo que debe ser observado y comparado.

Esta forma de evaluación corresponde a lo que R. Stake (2006) denomina “evaluación preordenada”. La evaluación preordenada se caracteriza por definir en un primer momento cuáles son los criterios con los cuales se establecerá la evaluación, para luego utilizarlos en el análisis y juicio sobre el objeto evaluado. Esta forma de construcción de la evaluación se observa en aquellas que contrastan los objetivos de un programa educativo con los resultados (definiendo si se lograron o no los objetivos preestablecidos) o también en aquellas que se basan en un modelo teórico sobre las características que debe cumplir el objeto.

El supuesto que subyace a este tipo de evaluaciones es que conocemos cuáles son las variables que determinan la eficiencia y la eficacia de los programas educativos en un nivel de generalización suficientemente confiable para utilizar ese patrón en cualquier caso particular que sea puesto bajo evaluación.

Los sistemas de indicadores permiten visualizar una especie de radiografía (Roig, 2013a). Facilitan establecer comparaciones con objetos de estudio semejantes, y su medición sistemática permite estudiar tendencias. Sin embargo, tienen también importantes limitaciones: pueden interpretarse erróneamente relaciones causales entre ellos, y cada indicador considerado en sí mismo no da cuenta de los factores que lo determinan. Esto permite derivar líneas de acción que pueden ser muy diferentes, incluso opuestas, a partir de una misma medición.

Por ejemplo, el bajo rendimiento institucional en la relación ingresantes/graduados puede derivar en decisiones institucionales de diverso orden. Dos decisiones opuestas son la instalación de un examen de ingreso, con la expectativa de una buena progresión en los estudios puesto que los estudiantes ingresan con una base de conocimientos determinada, y la implementación de un sistema de tutorías para los ingresantes con la expectativa de mejorar su inserción institucional y generar espacios para fortalecer su formación básica y general. En ambos casos el indicador y su valoración negativa

7. “Lineamientos para la Evaluación Institucional” (Res. 094 CONEAU, 1997), “Orientaciones para el proceso de Autoevaluación Institucional” (CONEAU, 2006), y “Criterios y procedimientos para la evaluación externa” (CONEAU, 2011).

8. Un indicador es “un dato o una información (general aunque no forzosamente de tipo estadístico) relativos al sistema educativo o a alguno de sus componentes capaces de revelar algo sobre su funcionamiento” (Tiana Ferrer, 1996).

son el punto de partida, e incluso se comparte la hipótesis de la incidencia del nivel de formación del ingresante sobre la permanencia y graduación en los estudios. Sin embargo, en una propuesta las causas del bajo nivel de formación del estudiante se atribuyen a características propias de los sujetos, mientras que en la segunda, se reconoce la incidencia del propio sistema educativo. Así, se observa que diferentes contextos políticos institucionales pueden dar lugar a lecturas y abordajes distintos para superar un mismo indicador negativamente valorado.

Un segundo ejemplo respecto a las dificultades que presentan los sistemas de indicadores puede verse en los rankings internacionales de universidades. En este caso puede observarse con claridad que un modelo teórico subyace en cada sistema de indicadores para la evaluación. El sistema argentino de evaluación institucional, aunque recurre a un sistema de indicadores, no apunta al establecimiento de una calificación para jerarquización de instituciones. Sin embargo, los medios de comunicación se hacen eco de los reportes internacionales de las agencias productoras de rankings instalando en la opinión pública una concepción competitiva que impacta en los ámbitos académicos, los cuales responden publicitando o detractando los puestos dados a sus respectivas instituciones.

El primer ranking internacional, el ARWU⁹ lanzado en el año 2003, y el Ranking QS¹⁰, son dos de los más difundidos por los medios de comunicación en el país. Los rankings comenzaron en los años 80 en el marco de estudios académicos; luego se propusieron como un servicio comercial de información para estudiantes, hasta llegar al día de hoy, en que los rankings dan cuenta de una competencia internacional entre las distintas instituciones en la captación de talentos para la producción científica, la obtención de subsidios o inversiones y el posicionamiento en el sistema internacional de producción de conocimiento, competencia que tiene implicancias geopolíticas globales. En tanto se considere a la educación superior como bien público y se afirme el rol social de las universidades, se defenderá el valor de la colaboración inter-institucional por sobre el de la competencia.

Desde el punto de vista metodológico, los rankings se elaboran a partir de la medición de una selección de indicadores. Las críticas más importantes sobre los rankings se dan en torno a cuáles son los indicadores utilizados y cómo son construidos.

El ARWU considera seis indicadores para evaluar la calidad de la enseñanza, el personal académico y la producción en investigación. Los indicadores son: alumnos de la institución ganadores de premios Nobel o medallas Fields; personal de la institución ganador de premios Nobel o medallas Fields; académicos incluidos en el grupo de los más altamente citados en 21 áreas o categorías generales del conocimiento; artículos publicados en las revistas científicas Nature o Science; artículos incluidos en Science Citation Index, el Expanded y el Social Science Citation Index; producción académica con respecto al tamaño de la institución (Lloyd, Ordorika y Rodríguez-Gómez, 2011).

Por su parte, la empresa Quacquarelli Symonds (QS) mide siete indicadores: reputación académica y reputación entre empleadores (ambas mediante encuestas de opinión), cantidad de publicaciones, número de citas que refieren publicaciones de la universidad (en la base de datos SCImago Scopus), la presencia y visibilidad de la institución en la web, proporción del staff docente con título de Doctor y ratio de estudiantes por profesor.

La mayoría de los rankings mundiales de universidades ponderan fuertemente la productividad científica y, en todos los casos, la selección de cuáles indicadores serán medidos responde a un determinado modelo de universidad. En el caso del ranking QS, este consiste en una universidad con prestigio social, valorada por académicos y empleadores, fuertemente dedicada a la investigación y que no es masiva.

9. Academic Ranking of World Universities (ARWU) de la Universidad Jiao Tong de Shanghai.

10. QS es el ranking elaborado por la empresa consultora Quacquarelli Symonds (Gran Bretaña). Comienza sus clasificaciones en el año 2004 para el suplemento de educación superior del diario Times. Posteriormente, a partir del año 2010 comienza a difundir sus resultados de modo autónomo, y en el año 2011 elabora por primera vez el QS Latin America University Rankings.

Si se considera la clásica distinción entre evaluación de procesos y evaluación de resultados (Stufflebeam, 1987), la clasificación de instituciones mediante un sistema de indicadores es un tipo de evaluación de resultados. Es interesante recuperar estas concepciones básicas del campo evaluativo porque permiten recordar también las limitaciones metodológicas de este tipo de evaluaciones: “La evaluación de resultados no da elementos para comprender por qué se producen los mismos. Los contextos y sus condiciones, los juegos de poder y los saberes, valores, creencias, actitudes, roles y relaciones de las culturas institucionales no pueden expresarse en una evaluación de resultados. Los resultados dan elementos para detectar puntos débiles, aunque sólo los puntos débiles jerarquizados por quienes determinan cuáles son los indicadores a medir” (Roig, 2013b).

Frente a estas reflexiones sobre la evaluación de resultados, es posible plantear la incorporación de indicadores que den cuenta de otras metas institucionales tales como la participación de las universidades en el desarrollo cultural de su territorio y la extensión universitaria. Sin embargo, discutir participativamente cuáles son los indicadores que hay que evaluar no representa un cambio de lógica, construir otra lógica requiere dejar de limitar la evaluación a formas preordenadas.

Efecto boomerang de la evaluación universitaria

Los responsables de la gestión universitaria enfrentan una tarea ardua y compleja de relevamiento y sistematización de información para responder a las exigencias de la evaluación. Una cualidad importante es saber responder acabadamente a los formularios, dado que los resultados de la evaluación externa no sólo depende de dar información sobre los aspectos exigidos sobre por el modelo, sino también de lograr dar evidencia de fortalezas y debilidades.

La evaluación produce un impacto sobre lo que es evaluado, el cual puede denominarse “efecto boomerang”. Esta es una característica de toda práctica evaluativa (aunque resulte más evidente en la evaluación por estándares), que pone de relieve la importancia del propio proceso de evaluación: la evaluación es en sí misma, una forma de intervención sobre lo que evalúa.

Las preguntas de evaluación institucional que remiten a un esquema de indicadores preestablecidos configuran los límites de lo que debe ser rendido, de lo que debe ser presentado. La asimilación del modelo propuesto por la CONEAU como única forma de evaluar lleva, consecuentemente, a observar, describir y evaluar solamente los indicadores allí propuestos. La evaluación institucional se realiza sobre un modelo estandarizado de indicadores. A diferencia de esta forma de evaluación, la evaluación de procesos recurre a metodologías que se orientan a comprender las particularidades de las instituciones más que a medir u observar aspectos pre-establecidos. Esta línea teórica sobre la evaluación proviene de derivaciones didácticas que defienden la lógica constructivista de la evaluación y analizan su participación en el aprendizaje institucional e incidencia en procesos de cambio y mejora de la educación.

Para S. Kushner (2010), la evaluación para el aprendizaje es posible cuando la evaluación está contextualizada. Dice este autor que “el problema es la tensión entre la estandarización y el contexto: lo primero niega lo segundo, y los dos exigen metodologías distintas. La urgencia para asegurar que se ponen en práctica las políticas y se aseguran los impactos tiende a desplazar las funciones democráticas de la evaluación: estimular la crítica y el debate social; proponer observaciones directas de nuestros programas; facilitar el intercambio de información; dar voz a la ciudadanía; proporcionar datos

públicos como base para el diálogo entre la sociedad y la administración. Estas funciones sólo se pueden realizar en su contexto, estas personas en este lugar hablando entre ellas de sus preocupaciones en este preciso momento” (Kushner, 2010; 74).

Una experiencia a gran escala

A fin de abrir horizontes de reflexión sobre la evaluación, se relata aquí una experiencia de evaluación a gran escala dentro del sistema de educación superior no universitaria argentina: la “Evaluación de desarrollo curricular y condiciones institucionales de los Profesorados de Educación Inicial y de Educación Primaria” desarrollado el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) en los años 2011, 2012 y 2013. Más allá de las profundas diferencias en gobierno y formas de gestión entre las instituciones universitarias y las no universitarias (así como diferencias en el desarrollo curricular, políticas de investigación, ingreso y permanencia del personal docente, etc.), se considera posible analizar esta experiencia a fin de poner en escena criterios metodológicos alternativos.

Ante los cambios introducidos por la Ley de Educación Nacional 26.206 de 2006, que extendió a cuatro años la formación docente inicial, y posteriormente, los “Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente Inicial” (Res. N° 24/07 del Consejo Federal de Educación), las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires realizan la reforma de los planes de estudio de sus profesorados.

El Instituto Nacional de Formación Docente como organismo articulador del sistema de formación docente y responsable de aplicar las regulaciones nacionales relativas a evaluación, autoevaluación y acreditación de instituciones y carreras, y a validez nacional de títulos y certificaciones (Ley 26.206/06), inició en el año 2011 una evaluación de los Profesorados de Educación Inicial y de Educación Primaria cuyos diseños curriculares jurisdiccionales habían sido aprobados entre 2008 y 2009.

El interés de esta evaluación era analizar el desarrollo curricular de los diseños que recientemente se estaban poniendo en práctica, y los logros y dificultades que se podían observar en la trayectoria estudiantil de las primeras cohortes. En este sentido, sus objetivos fueron “obtener una mirada de conjunto del desarrollo curricular de los profesorados de educación inicial y educación primaria que identifique los logros que contribuyen a una buena formación y ponga en evidencia las dificultades y obstáculos que aún requieren superarse”; “aportar a la comprensión de las prácticas pedagógicas que desarrollan los institutos superiores de formación docente para implementar los nuevos planes de estudio, considerando tanto la dimensión institucional como la de aula”; “fundamentar la toma de decisiones con respecto a la elaboración de nuevos diseños curriculares para la formación docente” (teniendo en cuenta que los nuevos diseños fueron aprobados con plazo de validez y posibilidad de reformulación a corto plazo); y “generar condiciones para que los institutos desarrollen prácticas de autoevaluación curricular, valoren los procesos realizados y propongan mejoras”¹¹.

A partir de la pauta de trabajar sobre aspectos institucionales, prácticas docentes y trayectorias estudiantiles como dimensiones centrales, y recoger información de los actores que viven cotidianamente la experiencia curricular en las instituciones (equipos directivos, docentes y estudiantes), los instrumentos fueron diseñados en conjunto con equipos técnicos jurisdiccionales, y acordados con directores de nivel superior de cada una de las provincias.

El relevamiento de información fue centralizado informáticamente por el INFD mediante un entorno virtual que permitía tanto la carga de datos como la obtención de información

11. Instructivo General 2011 para la Evaluación del Desarrollo Curricular de las Carreras de Profesorado de Educación Inicial y de Educación Primaria. INFD (documento de uso interno).

a cada uno de los niveles del sistema involucrados en la evaluación: el nivel nacional, el jurisdiccional y el de cada institución. El acceso al sistema informático se realizaba mediante tres perfiles de usuarios: la dirección del instituto, la dirección de educación superior de la jurisdicción, y el equipo técnico del Instituto Nacional de Formación Docente. Desde cada acceso al sistema podía obtenerse información desagregada con diferente nivel de especificidad para cada nivel de gestión en forma simultánea.

El dispositivo de evaluación contempló la conformación de dos tipos de comisiones de trabajo:

- » una Comisión Interna de Evaluación, integrada por directivos y representantes de docentes y estudiantes en cada Instituto Superior de Formación Docente. Esta comisión tenía como responsabilidades la difusión de las actividades y cronograma para la evaluación curricular al interior del instituto, la coordinación el relevamiento de la información y, finalmente, la elaboración del Informe Integrado Institucional que interpretara los resultados de los tres instrumentos implementados (cuestionario institucional, informe de jornada docente y encuesta a estudiantes).
- » Comisiones Externas¹² de evaluación según criterios adecuados a cada jurisdicción con el objetivo de elaborar un dictamen metaevaluativo sobre la evaluación llevada a cabo al interior de cada institución. Estos dictámenes dieron lugar a revisiones y reformulaciones en el análisis y a la discusión al interior de las instituciones sobre la información relevada. Por su parte, las jurisdicciones y el INFD quedaron responsables de la interpretación de los datos en los otros dos niveles de sistematización de la información (jurisdiccional y nacional).

El dispositivo se implementó en los años 2011, 2012 y 2013. Considerando el periodo completo de relevamiento de información, participaron 509 ISFD, se realizaron 590 jornadas docentes y 33.409 estudiantes respondieron la encuesta¹³.

Esta evaluación se aproxima más a una evaluación de procesos que a una de resultados. Las evaluaciones de procesos dan lugar a información que paulatinamente amplía la percepción de necesidades de mejora en aspectos puntuales, acompañando las acciones de gestión. En varias jurisdicciones del país, la evaluación permitió elaborar planes de mejora e incluso, realizar ajustes en los diseños curriculares. A nivel institucional, se avanzó en la articulación de contenidos de enseñanza y construcción conjunta de criterios de evaluación entre los docentes. A nivel nacional, se desarrollaron materiales de capacitación sobre las propuestas curriculares y la elaboración del informe nacional final culminó en el año 2014.

Considerando las importantes diferencias en su forma de gobierno, misiones institucionales y tradiciones, cabe destacar algunos puntos en común y otros de diferenciación entre los sistemas de evaluación universitaria de la CONEAU y el dispositivo de Evaluación del Desarrollo Curricular y Condiciones Institucionales de los Profesorados de Educación Inicial y Primaria desarrollado por el INFD.

El dispositivo del INFD requiere la conformación de una comisión interna con representación de directivos, profesores y estudiantes para el desarrollo de la autoevaluación, asimismo, la información relevada proviene de esos mismos actores institucionales buscando alentar la participación en la evaluación. Considera también la necesidad de una mirada externa de los procesos de autoevaluación institucional, pero a diferencia de las comisiones externas de la CONEAU, su tarea evaluativa y su dictamen se realizan sobre el mismo proceso de evaluación y no sobre las instituciones.

Finalmente, se destaca un tercer aspecto: el dispositivo del INFD aquí relatado, reconoce la necesidad de diferentes niveles y usos de la información para diferentes espacios de actuación buscando generar información relevante para cada nivel.

12. Las Comisión Externas tuvieron una conformación que varió según las características de la jurisdicción, fundamentalmente por la cantidad y distribución geográfica de las instituciones. También, dependiendo de la jurisdicción, en las comisiones externas participaron Rectores de ISFD, Supervisores de nivel superior no universitario, Supervisores de los niveles Inicial y/o Primario y Directores de Escuelas Asociadas con la coordinación del Referente de evaluación curricular de la Dirección de Educación Superior de la jurisdicción.

13. Datos INFD, consolidados al 30 de marzo de 2014.

Sin duda, este sistema de evaluación también tiene limitaciones. Entre las dificultades que enfrentó, cabe destacar que no ha quedado exento de algunas respuestas burocráticas por parte de las instituciones ante la demanda nacional de evaluación. Por otra parte, el nivel de profesionalización de los equipos técnicos jurisdiccionales y el valor dado por la jurisdicción a esta evaluación también fueron factores que incidieron en su implementación y en la utilización de sus resultados.

Oportunidades para otra evaluación

La evaluación institucional universitaria deja un margen de libertad y creatividad al interior de las instituciones que suele ser poco explorado. Un ejemplo de esta situación es la evaluación del desempeño docente que, en la mayoría de las universidades, tiende a reducirse a la instalación de encuestas a estudiantes para la evaluación de sus profesores. El uso de encuestas es una herramienta con dificultades técnicas en grupos reducidos de estudiantes y su forma de implementación incide en el valor que los profesores les dan a sus resultados. La evaluación del desempeño docente podría desarrollarse mediante otras formas: reuniones de trabajo entre pares docentes, espacios para reflexión sobre buenas prácticas de enseñanza u otras instancias de evaluación colegiada (Litwin, 2009); sin embargo, este tipo de experiencias orientadas a la evaluación de procesos no son aptas para rendir cuentas.

El desarrollo de alternativas para la evaluación institucional requiere nuevas definiciones sobre el modelo instalado. Aunque reconozcamos que todo dispositivo de evaluación es limitado como herramienta de cambio, la evaluación de procesos es una oportunidad de estudio y comprensión de las dinámicas, avances y dificultades que enfrentan las universidades. Sonia Araujo (2013) plantea el problema de las formas burocráticas que se han instituido en la evaluación, y deriva algunas preguntas que aún requieren debate: “¿cómo se promueven nuevas políticas de evaluación?”, “¿cómo se renuevan o redireccionan los organismos responsables?”, “si la evaluación es para la mejora, ¿cómo se producen cambios en las instituciones universitarias?”. En el marco de estas preocupaciones, reclama el respeto a la diversidad de enfoques de evaluación como política pública.

Delfina Veiravé (2013) también propone preguntas en esta línea de pensamiento: “¿Qué condiciones deben darse para modelos alternativos de evaluación? ¿Cómo serían esas alternativas? ¿Cómo podrían la evaluación y la acreditación “desafiar” a la educación superior?”

A estas preguntas se agregan: ¿Cómo ubicar a la evaluación en un lugar de interés pedagógico de comprensión y mejora? ¿Qué estrategias se pueden construir desde las universidades para desmitificar, repensar y recrear la evaluación?

Conclusiones

Toda experiencia de evaluación abre posibilidades y plantea restricciones. Las posibilidades que abre la evaluación institucional no refieren solamente al aprendizaje institucional, entendido fundamentalmente como el aprendizaje del uso de sus resultados, sino también a los efectos que tiene el propio proceso de evaluación instalado. Las repercusiones de la evaluación institucional establecida por la normativa argentina tienden a centrarse en las condiciones institucionales que permitirían una mejor gestión de las actividades universitarias, a la vez, muestran poca o nula incidencia en aspectos institucionales tales como la participación de los claustros en pos de mayor democratización de la vida institucional y el trabajo cotidiano en las aulas.

Los modelos y enfoques de evaluación cuentan con una larga historia de investigación y meta-evaluación. La evaluación preordenada no es apta para comprender los procesos puesto que la definición previa de los indicadores a observar sólo construye una imagen de lo deseable. Los sistemas de indicadores para la evaluación, en tanto observan resultados, pueden dar lugar a interpretaciones y medidas de acción desvinculadas de la comprensión de los procesos que dan lugar a dichos resultados. Todo sistema de indicadores surge de una construcción teórica del objeto que limita la generación de nuevas preguntas, miradas y énfasis diferentes sobre lo que es relevante evaluar. En este sentido, se ha expuesto el caso de los rankings universitarios a fin de poner en evidencia un esquema básico de indicadores y su modelo teórico de universidad subyacente.

Las características metodológicas de la evaluación, cómo se construye la valoración del objeto evaluado, son parte de la dimensión política de la evaluación y pueden no coincidir con el discurso que la justifica. Discutir participativamente cuáles son los indicadores que hay que evaluar no es cambiar de lógica, cambiar de lógica es dejar de limitar la evaluación a sistemas de indicadores.

La experiencia llevada adelante por el INFD permite poner en escena algunos criterios de evaluación que pueden ser recuperados para la reflexión sobre nuevas alternativas para la evaluación institucional universitaria: considerar que la información requerida para la mejora de las actividades universitarias es diferente para cada nivel de gestión (desde las políticas nacionales, institucionales, hasta el plano de desarrollo de las prácticas de enseñanza, investigación y extensión); la función de la evaluación externa como metaevaluación con el fin de iluminar los procesos de evaluación que desarrolla la propia institución; y las estrategias que puede darse una evaluación para alentar la participación de la comunidad académica.

En este artículo se ha pretendido plantear ciertos aspectos metodológicos de la evaluación a fin de aportar elementos a su desmitificación y revisión. La evaluación, sea cual sea su enfoque metodológico, no es garantía de cambios relevantes en las universidades, pero al mismo tiempo, cabe considerar que la evaluación concebida desde la perspectiva pedagógica-didáctica es una oportunidad para construir argumentos de cambio compartidos y mejor fundamentados.

Bibliografía

- » Araujo, S. M. 2013. *Evaluación y universidad: políticas, “evaluandos”, enfoques e instrumentos*. Ponencia presentada en el Congreso de Docencia Universitaria. UBA. Buenos Aires.
- » Camou, A. 2004 “Evaluando la evaluación en la Argentina. Algunas notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y Universidad a través de los procesos de evaluación institucional. IV Encuentro Nacional y I Latinoamericano “La Universidad como Objeto de Investigación”. Universidad Nacional de Tucumán.
- » Cano García, E. 1999. *Evaluación de la calidad educativa*. Madrid. La Muralla.
- » CONEAU. 1997. Lineamientos para la Evaluación Institucional.
- » CONEAU. 2006. Orientaciones para el proceso de Autoevaluación Institucional.
- » CONEAU. 2011. Criterios y procedimientos para la evaluación externa.
- » Corengia, Á. 2014. “Cultura de la calidad vs. Burocracia evaluativa. Percepción de directivos universitarios acerca del funcionamiento de la CONEAU y de su impacto en la institución” en Raquel San Martín (ed.) *Evaluación y acreditación universitaria. Actores y políticas en perspectiva*. Buenos Aires. Colección de Educación Superior. Universidad de Palermo.
- » Fernández Lamarra, N. 2013. “Impactos, desafíos y perspectivas comparadas de los procesos de evaluación y acreditación universitaria en Argentina y América Latina”. En M. C. Nosiglia (comp.). *La evaluación universitaria* (pp. 31-52). Buenos Aires. EUDEBA.
- » García de Fanelli, A. (2008) *Contrato-programa: instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades*. Buenos Aires. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE – UNESCO.
- » House, E. 1994. *Evaluación, ética y poder*. Madrid. Morata.
- » Instituto de Educación Superior para América Latina y el Caribe de la UNESCO (IESALC). 2007. Informe de Evaluación Externa de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Argentina. Consulta en Internet, agosto 2014: <http://www.coneau.edu.ar/archivos/InformeEvExCONEAU.pdf>
- » Isuani, E. A. 2003. Estudio sobre algunos resultados de la labor de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Informe Final. Buenos Aires. Consulta en Internet, agosto 2014: <http://www.coneau.gov.ar/archivos/1337.pdf>
- » Instituto Nacional de Formación Docente. Evaluación del Desarrollo Curricular de las Carreras de Profesorado de Educación Inicial y de Educación Primaria. Instructivo General 2011 (documento de uso interno).
- » Kemmis, S. y McTaggart, R. 1988. *Cómo planificar la investigación acción*. Barcelona. Laertes.
- » Krottsch, P. y otros. 2007. *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires. Prometeo.
- » Kushner, S. 2010. La apropiación de la evaluación por las administraciones. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 3, 2010, pp. 67-79. Instituto Nacional de Administración Pública. España. Consulta en Internet, agosto 2014: <http://www.redalyc.org/pdf/2815/281521693004.pdf>

- » Litwin, E. 2009. "La evaluación de la docencia: plataformas, nuevas agendas y caminos alternativos". Ponencia presentada en el I Coloquio Iberoamericano «La evaluación de la docencia universitaria y no universitaria: retos y perspectivas». RIIED-UBA. Buenos Aires.
- » Lloyd, M. W., Ordorika, I. y Rodríguez-Gómez, R. 2011. *Los Rankings Internacionales de Universidades, su impacto, metodología y evaluación*. México DF. DGEI-UNAM. Consulta en Internet, agosto 2014: <http://www.dgei.unam.mx/cuaderno07.pdf>
- » Marquís, C. 1994. Análisis de algunas experiencias de evaluación de la calidad en las universidades argentinas. En C. Marquís (comp.) *Evaluación Institucional en el Mercosur* (pp. 215-224). Buenos Aires. Secretaría de Políticas Universitarias.
- » Marquís, C. 2014. "Dos décadas de evaluación universitaria en la Argentina" en Raquel San Martín (ed.) *Evaluación y acreditación universitaria. Actores y políticas en perspectiva*. Buenos Aires. Colección de Educación Superior. Universidad de Palermo.
- » McGinn, N. y Porter, L. 2005. "El supuesto fracaso de la planificación educativa en América Latina". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (Méx), XXXV (3er-4to trimestres). Consulta en Internet, ago. 2014: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27035404>
- » Nosiglia, M. C. (comp.). 2013. *La evaluación universitaria*. Buenos Aires. EUDEBA.
- » QS World University Rankings. Latin America 2013. Consulta en Internet, agosto 2014: <http://www.iu.qs.com/university-rankings/qs-ur-lat/>
- » Roig, H. 2013a. Evaluación preordenada y evaluación deliberativa: en busca de alternativas para la evaluación en la universidad. En M. C. Nosiglia (comp.) *La evaluación universitaria*. Buenos Aires. EUDEBA.
- » Roig, H. (diciembre, 2013b). Espejos de colores: los rankings universitarios. *AZ Revista de Educación y Cultura*, N° 76, pp. 6-13.
- » San Martín, R. (ed.) 2014. *Evaluación y acreditación universitaria. Actores y políticas en perspectiva*. Buenos Aires. Colección de Educación Superior. Universidad de Palermo.
- » Stake, R. 2006. *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Barcelona. Graó.
- » Stufflebeam, D. y Shinkfield, A. 1987. *Evaluación sistemática*. Barcelona. Paidós.
- » Tiana Ferrer, A. 1996. "La evaluación de los sistemas educativos". En *Revista Iberoamericana de Educación*. Número 10 - Evaluación de la Calidad de la Educación. Enero-Abril/96. En Internet: <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie10.htm>
- » Veiravé, D. 2013. *Un poco de historia sobre los enfoques de la evaluación*. Ponencia presentada en el Congreso de Docencia Universitaria. UBA. Buenos Aires.
- » Viale, C. y Martínez, M. E. (2014) *Acreditación de Carreras de Grado. Ingeniería Agronómica. Impacto en la calidad educativa*. Buenos Aires. CONEAU.

Hebe Irene Roig

Doctora en Ciencias de la Educación. Profesora Adjunta del Departamento de Ciencias de la Educación, UBA. Directora del proyecto de investigación "Prácticas de evaluación en la acreditación de carreras: repercusiones en la educación" (UBACyT 2014-2017), IICE. heberoig@gmail.com

