

78 / P 944

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION  
SECRETARIA DE EDUCACION



*CALIDAD  
Y EVALUACION  
UNIVERSITARIA*

**PRONATASS**

Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración  
de Servicios Sociales en la República Argentina  
(Gob. Arg. / BIRF / PNUD)

|               |         |
|---------------|---------|
| Día de        |         |
| DOCUMENTACION |         |
| Fecha         | 6/12/92 |
| Remitente     |         |
| Intervino     | M. del  |

El informe "Calidad y Evaluación Universitaria" fue realizado en el marco del Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales (Gobierno Argentino/BIRF/PNUD)

Consultor: Emilio F. Mignone

|            |
|------------|
| INV 006890 |
| SIG 378    |
| LIB P944   |

Las opiniones del autor no representan necesariamente las de las instituciones patrocinantes

— Diciembre de 1992 —

CENTRO NACIONAL DE INFORMACION EDUCATIVA  
 PARAGUAY 1657 - 1er. P.S.O.  
 1002 CAPITAL FEDERAL REPUBLICA ARGENTINA

**Calidad  
y Evaluación  
Universitaria**

# INDICE

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| I Contexto .....                    | 1  |
| II Marco Teórico .....              | 17 |
| III Modelos .....                   | 41 |
| IV Iniciativas y experiencias ..... | 53 |
| Estrategia de evaluación .....      | 65 |

# I CONTEXTO

El trabajo que sigue constituye el informe del Resultado III: **Mejorar la calidad de la enseñanza universitaria**, del Subproyecto 06: **Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria**, integrante del Proyecto ARG/88/005: **Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la Argentina**, acordado entre el Gobierno Argentino y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, a través el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Se trata de una primera etapa en la cual, luego de un pormenorizado análisis sobre el tema y de los antecedentes y experiencias tanto extranjeras como nacionales, se plantean hipótesis, alternativas y propuestas destinadas a mejorar la calidad de la enseñanza universitaria mediante un método que ha demostrado una eficacia singular: la evaluación de las instituciones y de sus programas, carreras o áreas disciplinarias. A partir de esos fundamentos, en una segunda fase durante el primer semestre de 1992, con la activa participación del Consejo Interuniversitario Nacional y de las Universidades interesadas, se podrá arribar a la elaboración de metodologías e instrumentos adecuados; y en una tercera, que se desarrollaría en los seis meses finales del mismo año se estaría en condiciones de comenzar a evaluar algunos programas, carreras o áreas disciplinarias específicas de las universidades que lo requiriesen, a través de un programa elaborado por el Consejo Interuniversitario Nacional. Ello abriría el camino para que desde 1993 en adelante se diesen los pasos necesarios para instalar un sistema de evaluación universitaria que responda con eficacia al propósito buscado de mejorar la calidad de la enseñanza y que cuente, al mismo tiempo, con el consenso general.

De esa manera el destinatario de este informe, es decir el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), conjuntamente con el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, dispondrán de los elementos de juicio indispensables para una empresa que, de llevarse a cabo con los recaudos expuestos, supondrá un adelanto importante en el proceso de perfeccionamiento del sistema argentino de enseñanza superior. Ello tendría lugar, además, en forma paulatina y segura, con la intervención y por lo tanto con el acuerdo de todos los actores, única manera de garantizar el éxito de una innovación de esta naturaleza que, como es comprensible, genera resistencias y desconfianzas.

## **La educación superior universitaria en la Argentina**

La educación superior (Mignone 1971, 1977, 1979 y 1986; Cano 1985) en la Argentina se inicia un siglo después el descubrimiento del Río de la Plata, con la fundación durante el período hispánico, en 1613, de la Universidad Mayor de San Carlos, en la ciudad de Córdoba, que no ha interrumpido su actividad hasta el presente aunque haya sufrido, como es lógico, importantes transformaciones. Autorizada a conferir grados universitarios por la Santa Sede, la Universidad de Córdoba sancionó sus constituciones en 1664, las cuales fueron aprobadas por la Corona española en 1680. Por las mismas quedó organizada en dos Facultades, la de Artes, con cinco años de estudios y la de Teología, con seis. En la primera se estudiaba filosofía dividida en lógica, física y metafísica y expedía los grados de bachiller, licenciado y maestro. En la segunda cánones, moral y teología de prima y vísperas, a los que se agregó posteriormente la cátedra de Escritura y de Historia Sagrada. Otorgaba los títulos de bachiller, licenciado, maestro y doctor. Constituía requisito indispensable para ingresar a las Facultades el haber cursado dos años de latín.

Confiada desde su nacimiento a la Compañía de Jesús, la casa de estudios cordobesa se estructuró sobre el modelo de la de Salamanca y era fundamentalmente teológica y escolástica, aunque a partir de los primeros años del siglo XVIII comenzaron a circular las ideas de Descartes, Newton y Gassendi. Pocos años después de la primera intervención del poder político producida por disposición del virrey Juan José de Vértiz en 1778, se organizó la cátedra de Jurisprudencia, iniciándose de esa manera los estudios de derecho civil que, junto con los de medicina, constituirían los fundamentos de su fama hasta bien entrado el siglo XX. Después de la independencia, en 1817, con la aprobación del plan del rector Gregorio Funes, orientado a formar abogados y a frecuentar los pensadores de la época, se introdujo la enseñanza del francés.

Buenos Aires, pese a su crecimiento demográfico y económico, sólo alcanzó a poseer una Universidad en 1821, once años después de la Revolución de Mayo.

Fue creada por el gobernador Martín Rodríguez por iniciativa de su primer rector el presbítero Antonio Sáenz, con el apoyo del ministro Bernardino Rivadavia. La misma, concebida bajo el modelo napoleónico de *université impériale*, absorbió varios establecimientos ya existentes donde se enseñaba, entre otras disciplinas, matemáticas y medicina, además de la educación media y elemental. A partir de 1830 ambas casas de estudios superiores se orientaron decididamente hacia la formación de abogados y médicos –los técnicos requeridos entonces por la sociedad– y sólo más tarde y lentamente agrimensores e ingenieros civiles. En 1864 se suprimió formalmente en Córdoba el estudio de la teología y poco a poco la filosofía desapareció de los cursos de grado y de posgrado. Sólo las Universidades de Córdoba y Buenos Aires funcionaron durante el siglo XIX y recién en 1905 se nacionalizó la de La Plata que, bajo la inspiración de Joaquín V. González, procuró modificar el modelo heredado siguiendo la influencia estadounidense, con la creación del Museo de Ciencias Naturales, el Observatorio Astronómico y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Con la fundación de las Universidades Nacionales del Litoral en la ciudad de Santa Fe en 1919, y de Tucumán en 1921 su número se estabilizó en cinco hasta 1939, en que se crea la Universidad Nacional de Cuyo con sede en Mendoza, San Juan y San Luis. En 1953 se instaló la Universidad Obrera Nacional, con Facultades en todos el país, destinada a la formación de ingenieros de fábrica. En 1956 esa última recibió el nombre de Universidad Tecnológica Nacional y se establecieron nuevas casa de estudios superiores en Bahía Blanca (Universidad Nacional del Sur) y Resistencia, provincia del Chaco y Corrientes (Universidad Nacional del Nordeste). O sea un total de nueve establecimientos.

Como se advierte por lo expuesto, hasta fines de la década de 1950 el crecimiento del sistema de educación superior fue lento; el mismo comprendía un número reducido de establecimientos, todos ellos dependientes del Estado federal y prestaba servicios a un sector limitado de la población. La mayor parte de sus egrsados pertenecían a las carreras llamadas tradicionales, es decir derecho, medicina, ingeniería y economía. Cabe señalar igualmente que la educación superior argentina tuvo su origen en el Estado (en la época colonial unida a la Iglesia católica) y fue sostenida y costeadada fundamentalmente por éste, aunque se cobraran módicos aranceles. Algunas de esas universidades (Buenos Aires, La Plata, Santa Fe, Tucumán, del Sur) tuvieron su origen en fundaciones provinciales anteriores, pero en las fechas anteriormente indicadas pasaron a la órbita del gobierno nacional.

Dentro de este orden de ideas es interesante señalar un matiz, del cual se hablará más adelante por su relación con la evaluación. Hasta la legislación que se inicia con el decreto orgánico de la provincia de Buenos Aires de 1874 y culmina con la ley nacional 1597 (ley Avellaneda) de 1885, los egresados como

bachilleres, licenciados o doctores en derecho de las universidades de Córdoba y Buenos Aires para poder actuar ante los tribunales debían aprobar un examen ante la Academia de Jurisprudencia y realizar una práctica de tres años, reglamentada por la Cámara de Justicia, después de la cual recibían el título de abogado. Esta distinción entre grado académico y habilitación profesional desapareció paulatinamente y de manera formal a partir de 1885.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, que coincidió con la consolidación del régimen constitucional y la expansión demográfica y económica del país, las universidades nacionales adoptaron el modelo francés napoleónico. Se caracterizaba por la presencia de Facultades descentralizadas, sin ciclos intermedios, con carreras relativamente largas y profesionalizadas y con escasísima investigación científica y ésta confinada a las ciencias médicas y naturales. Ese paradigma subsistió sin modificaciones hasta 1956. Entre 1885 y 1947, es decir durante un lapso de 62 años, rigió la ley Avellaneda (número 1597), que constaba sólo de cuatro artículos y dejaba, por ello, un amplio margen de autonomía a las universidades aunque reservaba al Poder Ejecutivo la decisión final sobre el nombramiento de profesores titulares, que eran propuestos por las Facultades respectivas a través del Consejo Superior de la Universidad. Durante la vigencia de la ley Avellaneda tuvo lugar la denominada Reforma Universitaria, iniciada en la ciudad de Córdoba en 1918 y que alcanzó resonancia continental. Como es sabido dicho movimiento propiciaba la participación de los estudiantes y graduados en el gobierno de la Universidad, la renovación del profesorado, la creación de cátedras libres, la periodicidad de las designaciones docentes, la no obligatoriedad de la asistencia a las clases teóricas, turnos de exámenes más frecuentes y la modernización de los métodos de aprendizaje. Muchas de esas aspiraciones fueron satisfechas sin necesidad de modificar, dada su amplitud, la ley 1597 y sin alterar el modelo de universidad preexistente.

En 1947 y 1954 se sancionaron, respectivamente, las leyes universitarias 13.031 y 14.297, respectivamente. Las mismas, que contaban con un frondoso articulado de carácter reglamentarista, restringieron la autonomía universitaria y promovieron principios de coordinación entre los establecimientos, sin cambiar sustancialmente la estructura interna antes reseñada ni aumentar, salvo en una, la cantidad de universidades. Se eliminaron también los aranceles (decreto 4493/52) y se estableció el ingreso irrestricto. En 1956, en cambio, se dieron pasos importantes en pro de la modernización del sistema mediante el impulso a las ciencias básicas y sociales y a la investigación científica, particularmente con la creación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), dirigido originariamente a subsidiar proyectos que se ejecutaban en las universidades.

El panorama descripto fue modificado sustancialmente por dos movimientos iniciados, respectivamente, en 1958 y 1971. El primero tuvo su origen en el

artículo 28 del decreto-ley 6.403/1955 sancionado durante el gobierno defacto del general Pedro Eugenio Aramburu por iniciativa de su ministro de Educación Atilio Dell'Oro Maini. Por el mismo, alterando la tradición de monopolio estatal de la educación superior, se determinó que la iniciativa privada podía establecer universidades y otorgar títulos, sujeta a las reglamentaciones legales pertinentes. Al amparo de esta legislación, que fue ratificada con pequeños cambios en 1958 durante la presidencia constitucional del doctor Arturo Frondizi por la ley 14.577 (ley Domíngorena), se crearon entre ese año y 1971 veinticuatro establecimientos privados, la mayoría de ellos confesionales. En el mismo período se fundaron seis universidades provinciales en Mar del Plata (provincia de Buenos Aires), Neuquén, Jujuy, La Pampa, San Juan y la Rioja, todas ellas posteriormente nacionalizadas con excepción de la de última, que aún subsiste con dicho carácter.

Durante el régimen defacto del general Juan Carlos Onganía (1966/1970) se creó la Universidad Nacional de Rosario, desmembrada de la del Litoral (1968), aumentándose a diez el número de establecimientos nacionales y se sancionaron tres decretos-leyes universitarios destinados a regir separadamente las universidades nacionales (17.245), provinciales (17.778) y privadas (17.604), estas dos últimas completadas, respectivamente, por los decretos reglamentarios 1717/69 y 8472/69. *Mientras el ordenamiento legal que contemplaba a las universidades nacionales ha sufrido sucesivas modificaciones, que serán enseguida analizadas, el referido a las provinciales y privadas sigue vigente con pequeñas alteraciones en sus decretos reglamentarios.* Correspondió a su sucesor, igualmente defacto, el general Alejandro Agustín Lanusse llevar adelante una política de creación masiva de establecimientos nacionales, originados en movimientos locales. En algunos casos se trató de fundaciones originales (Río Cuarto, Catamarca, Luján, Lomas de Zamora, Santiago del Estero, del Centro de la Provincia de Buenos Aires); en otros de nacionalización de establecimientos provinciales o privados (Comahue, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Patagonia, Mar del Plata ); o de la división de antiguas universidades nacionales (Salta, San Luis, San Juan, Misiones). En suma, esa decisión implicó la organización casi simultánea de dieciséis nuevos establecimientos dependientes del gobierno federal.

\No hubo nuevas creaciones universitarias durante el interregno constitucional de 1973/1976. En ese período se sancionó la ley 20.654 que resguardó la autonomía y el autogobierno y aportó como novedad el cambio de posición del Partido Justicialista, que anteriormente había sostenido el criterio de la designación de los rectores de las Universidades Nacionales por el Poder Ejecutivo (Leyes 13.031 y 14.297).

En la actualidad con las creaciones de los gobiernos constitucionales posteriores a 1983 en Formosa, La Matanza (provincia de Buenos Aires ) y Quilmes (provincia de Buenos Aires) el número de Universidades Nacionales asciende a 29.

En cuanto a las privadas merced a la política de apertura para su reconocimiento llevada a cabo por el gobierno del presidente constitucional Carlos Saúl Menem y su ministro de Cultura y Educación Antonio Salonia, su número asciende a 33, aunque sujeto a ser incrementado por cuanto existen varias solicitudes en trámite. A las mismas hay que agregar dos universidades dependientes de las Fuerzas Armadas y una de la Policía Federal, encuadradas en la ley 17.778 de universidades provinciales. Con la Universidad Provincia de La Rioja y la de la Patagonia Austral *el número de establecimientos universitarios del país asciende, en diciembre de 1991, a sesenta y siete*. Se está bien lejos de las cifras anteriores a 1960 y 1970. Desde el punto de vista de la extensión geográfica, es importante destacar que numerosas universidades, tanto estatales como privadas, poseen varias sedes o centros regionales.

Para apreciar el problema desde otra perspectiva, los 2.000 estudiantes universitarios y 300 egresados anuales de principio de siglo se convierten, respectivamente, en casi 300.000 y 24.000 en 1972 y en 816.856 y alrededor de 30.000 en 1991.

Para completar el cuadro legal expuesto, cabe señalar que durante la dictadura militar de 1976/83 se sancionaron dos decretos-leyes referidos a las universidades nacionales, que llevan los números 21.276 (1976) y 22.207 (1980). Este último fue modificado durante el gobierno constitucional del presidente Raúl Alfonsín mediante el decreto 154/83 y la ley transitoria 23.068, que sigue vigente. El Poder Ejecutivo ha remitido al Congreso un proyecto de ley orgánica de educación que prevé una legislación específica para las universidades, la cual no ha sido todavía enviada al parlamento (diciembre de 1991) aunque se ha difundido un borrador. Como antes se dijo siguen vigentes las leyes 17.778 y 17.604 y sus respectivos decretos reglamentarios, que contemplan, respectivamente, según se explicó, las universidades provinciales y privadas. Legisladores de distintos partidos políticos han presentado además, ante el Congreso, una decena de proyectos de leyes orgánicas de educación, en su mayoría de carácter general y algunas dirigidas a legislar la enseñanza superior. Todo hace prever que en 1992 será sancionada una ley federal de educación y, posiblemente, una ley universitaria permanente. Esto último obliga a considerar como de sumo interés y actualidad la realización de estudios relacionados con el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y fundamentalmente con un sistema de evaluación, que permita concretar de manera racional y efectiva dicha aspiración.

## Calidad, pertinencia y evaluación

Una multiplicación tan acelerada de los establecimientos de educación superior y una oferta igualmente variada de carreras y títulos provoca, como es lógico, una notoria preocupación en la sociedad acerca de la calidad y pertinencia de la enseñanza que se imparte. Muchos se preguntan, igualmente, en que medida las universidades contribuyen a uno de sus fines esenciales, el acrecentamiento de los conocimientos. Se alude también con frecuencia –con razón o sin ella porque sin una evaluación objetiva y empírica nada serio puede afirmarse– al presunto deterioro de su nivel académico.

Mientras las universidades eran pocas resultaba factible formarse una apreciación más o menos correcta, aunque lógicamente subjetiva, de la calidad y la pertinencia de sus estudios través de visitas, reuniones, contactos personales y lecturas. En la actualidad ello es imposible y se impone recurrir a métodos profesionales, confiables, probados y transparentes de evaluación. Esto es válido tanto para los poderes públicos y los particulares que las apoyan financieramente, como para los usuarios actuales y potenciales, los empleadores que reciben a los graduados y la sociedad en general.

Una solución inadecuada sería que el Estado nacional, que funda o reconoce a todos los establecimientos, asumiese ese papel y pretendiera ejercer un contralor directo del nivel académico a través de inspectores o de otra manera, garantizando así la validez legal de los grados o títulos. Por perfecto que fuera el sistema el mismo sería inaceptable porque el poder público está necesariamente movido por intereses políticos. Aparecería además contradictorio con el concepto mismo de Universidad, ya que ésta nació en Europa Occidental como una institución libre durante los siglos XII y XIII de nuestra era. *The rise of the earliest universities in Western Europe was a spontaneous occurrence. The earliest institutions of higher education were not founded by kings, popes, or other benefactors, but resulted from a need among teachers and students to form a protective organization. The word university comes from the Latin **universitas** and originally meant a corporation or guild, in other words, a union of scholars.* (**The International Encyclopedia of Higher Education**, San Francisco-Washington-London, Jossey-Bass Publishers, 1977, tomo 5, pág. 2027). En el mismo sentido en sus célebres Partidas (II, tit. XXXI, Proemio, Ley 1a.), dice Alfonso el Sabio: *Estudio es ayuntamiento de Maestros e de Scholares, que es fecho en algún lugar, con voluntad e entendimiento de aprender los saberes.*

Esa concepción de la autonomía universitaria, con sus inevitables altibajos, ha existido, al menos como voluntad, a lo largo de la historia argentina, según se vio en la reseña precedente. Desde 1973 existe consenso acerca de la

necesidad de garantizar dicha autonomía. Ello surgió de manera nítida en la discusión parlamentaria de las leyes 20.654 (1974) y 23.068 (1984), donde todas las agrupaciones políticas se manifestaron en este aspecto de manera unánime.

Pero la autonomía exige, como complemento, alguna forma de evaluación de la calidad de la enseñanza impartida. Con un número tan alto de establecimientos como el existente en la Argentina, sólo un sistema independiente que utilice métodos probados y objetivos podrá cumplir dicha tarea.

El mundo académico y vastos sectores de la sociedad argentina así lo han comprendido como se desprende de la reseña que podrá leerse en el capítulo cuarto. Un factor que ha influido para ello es la práctica de la evaluación por los pares de los proyectos de investigación científica y tecnológica que se lleva a cabo en el Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica desde su creación en 1956; en los organismos homólogos de las provincias de Buenos Aires y Córdoba; y en algunas universidades nacionales.

El avance decidido de la evaluación universitaria en la mayoría de los países del mundo; el estímulo de los organismos internacionales especializados y de las agencias financieras; y la conciencia de su utilidad para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza en el cuadro de la educación superior antes descrito, movió al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), conjuntamente con el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, a auspiciar el presente proyecto y a incluirlo en el **Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la Argentina**, convenido entre el Gobierno Argentino y el Banco Mundial.

## **Las universidades privadas**

La ley 17.604 que rige a las universidades privadas establece en sus artículos 1 y 2 que la creación y fundación de establecimientos universitarios de ese tipo requerirá el otorgamiento de la autorización pertinente por decreto del Poder Ejecutivo Nacional. A esos fines – expresa – deberán *evaluarse* sobre la base de razones de política educativa, además de las características exigibles y de los requisitos de estructuración y de nivel, las necesidades regionales y sectoriales del desarrollo nacional. A su vez el artículo 6 determina que la referida autorización será provisional o definitiva. Esta última se otorgará o se denegará, también por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, una vez cumplido un ciclo completo de estudios para todas las carreras cursadas.

Por su parte el decreto 8.472/69, reglamentario de dicho ordenamiento legal, señala que el Ministerio de Cultura y Educación entenderá en todo lo concerniente al otorgamiento de las autorizaciones provisionales y definitivas y a su retiro y enumera las pautas en que deberá fundarse la necesidad o conveniencia de la creación de los nuevos establecimientos. Agrega que el pedido de autorización definitiva sólo podrá ser presentado una vez transcurrido el lapso antes indicado y nunca antes de los cinco años. Para ello, *antes de elevar la recomendación que corresponda al Poder Ejecutivo Nacional, el Ministro de Cultura y Educación dispondrá la realización de una evaluación del establecimiento peticionante por una comisión que designará al efecto integrada por tres miembros con antecedentes destacados en actividades científicas, académicas o en la organización y planeamiento universitario. Uno de ellos será elegido en una terna propuesta por el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas. Dicha Comisión podrá hacerse asesorar para el cumplimiento de su cometido por los especialistas que considere necesarios en relación con las áreas de estudio del establecimiento evaluado. Del dictamen producido, que será efectuado conforme con los criterios que hará conocer el Ministerio de Cultura y Educación, se dará vista al peticionante. A los efectos de dicha evaluación el establecimiento deberá hacer llegar una larga serie de datos, que incluyen la nómina completa del personal directivo y docente con sus respectivos currículos; el patrimonio; el presupuesto; y una memoria general con un análisis de las actividades docentes y de investigación y la evolución de la matrícula con indicación de los egresados y desertores por cada unidad académica y carrera. Finalmente el Ministerio de Cultura y Educación podrá proponer al Poder Ejecutivo Nacional la clausura definitiva, total o parcial del establecimiento cuando éste no cumpla los fines para los cuales fue creado; o cuando haya incurrido en transgresiones a las leyes, reglamentaciones o estatutos que afecten gravemente las bases de su organización o los intereses públicos, o cuando sus antecedentes justifiquen la medida.*

Como se advierte por los textos reseñados, existe en la Argentina, por disposición legal, un embrión de procedimientos evaluatorios en relación con los establecimientos privados, que es importante tener en cuenta como antecedente para un futuro sistema en la materia. El material referido a dicha labor y los funcionarios especializados en la misma se encuentran en la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios del Ministerio de Cultura y Educación. Cabe señalar, sin embargo, cuatro circunstancias limitativas. La primera, que no se ha desarrollado una metodología acorde con el avance científico y universal de la evaluación universitaria. La segunda, la falta de publicidad y, por ende, de transparencia de los dictámenes. La tercera, el énfasis en los aspectos legales y patrimoniales, con escasas referencias a indicadores relacionados con la calidad de la enseñanza. Y la cuarta, que no se trata de una evaluación sistemática y permanente, ya que en la primera etapa está vinculada sólo con el

necesidad de garantizar dicha autonomía. Ello surgió de manera nítida en la discusión parlamentaria de las leyes 20.654 (1974) y 23.068 (1984), donde todas las agrupaciones políticas se manifestaron en este aspecto de manera unánime.

Pero la autonomía exige, como complemento, alguna forma de evaluación de la calidad de la enseñanza impartida. Con un número tan alto de establecimientos como el existente en la Argentina, sólo un sistema independiente que utilice métodos probados y objetivos podrá cumplir dicha tarea.

El mundo académico y vastos sectores de la sociedad argentina así lo han comprendido como se desprende de la reseña que podrá leerse en el capítulo cuarto. Un factor que ha influido para ello es la práctica de la evaluación por los pares de los proyectos de investigación científica y tecnológica que se lleva a cabo en el Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica desde su creación en 1956; en los organismos homólogos de las provincias de Buenos Aires y Córdoba; y en algunas universidades nacionales.

El avance decidido de la evaluación universitaria en la mayoría de los países del mundo; el estímulo de los organismos internacionales especializados y de las agencias financieras; y la conciencia de su utilidad para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza en el cuadro de la educación superior antes descrito, movió al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), conjuntamente con el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, a auspiciar el presente proyecto y a incluirlo en el **Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la Argentina**, convenido entre el Gobierno Argentino y el Banco Mundial.

## **Las universidades privadas**

La ley 17.604 que rige a las universidades privadas establece en sus artículos 1 y 2 que la creación y fundación de establecimientos universitarios de ese tipo requerirá el otorgamiento de la autorización pertinente por decreto del Poder Ejecutivo Nacional. A esos fines —expresa— deberán *evaluarse* sobre la base de razones de política educativa, además de las características exigibles y de los requisitos de estructuración y de nivel, las necesidades regionales y sectoriales del desarrollo nacional. A su vez el artículo 6 determina que la referida autorización será provisional o definitiva. Esta última se otorgará o se denegará, también por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, una vez cumplido un ciclo completo de estudios para todas las carreras cursadas.

Por su parte el decreto 8.472/69, reglamentario de dicho ordenamiento legal, señala que el Ministerio de Cultura y Educación entenderá en todo lo concerniente al otorgamiento de las autorizaciones provisionales y definitivas y a su retiro y enumera las pautas en que deberá fundarse la necesidad o conveniencia de la creación de los nuevos establecimientos. Agrega que el pedido de autorización definitiva sólo podrá ser presentado una vez transcurrido el lapso antes indicado y nunca antes de los cinco años. Para ello, *antes de elevar la recomendación que corresponda al Poder Ejecutivo Nacional, el Ministro de Cultura y Educación dispondrá la realización de una evaluación del establecimiento peticionante por una comisión que designará al efecto integrada por tres miembros con antecedentes destacados en actividades científicas, académicas o en la organización y planeamiento universitario. Uno de ellos será elegido en una terna propuesta por el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas. Dicha Comisión podrá hacerse asesorar para el cumplimiento de su cometido por los especialistas que considere necesarios en relación con las áreas de estudio del establecimiento evaluado. Del dictamen producido, que será efectuado conforme con los criterios que hará conocer el Ministerio de Cultura y Educación, se dará vista al peticionante. A los efectos de dicha evaluación el establecimiento deberá hacer llegar una larga serie de datos, que incluyen la nómina completa del personal directivo y docente con sus respectivos currículos; el patrimonio; el presupuesto; y una memoria general con un análisis de las actividades docentes y de investigación y la evolución de la matrícula con indicación de los egresados y desertores por cada unidad académica y carrera. Finalmente el Ministerio de Cultura y Educación podrá proponer al Poder Ejecutivo Nacional la clausura definitiva, total o parcial del establecimiento cuando éste no cumpla los fines para los cuales fue creado; o cuando haya incurrido en transgresiones a las leyes, reglamentaciones o estatutos que afecten gravemente las bases de su organización o los intereses públicos, o cuando sus antecedentes justifiquen la medida.*

Como se advierte por los textos reseñados, existe en la Argentina, por disposición legal, un embrión de procedimientos evaluatorios en relación con los establecimientos privados, que es importante tener en cuenta como antecedente para un futuro sistema en la materia. El material referido a dicha labor y los funcionarios especializados en la misma se encuentran en la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios del Ministerio de Cultura y Educación. Cabe señalar, sin embargo, cuatro circunstancias limitativas. La primera, que no se ha desarrollado una metodología acorde con el avance científico y universal de la evaluación universitaria. La segunda, la falta de publicidad y, por ende, de transparencia de los dictámenes. La tercera, el énfasis en los aspectos legales y patrimoniales, con escasas referencias a indicadores relacionados con la calidad de la enseñanza. Y la cuarta, que no se trata de una evaluación sistemática y permanente, ya que en la primera etapa está vinculada sólo con el

proyecto de universidad y en la segunda concluye con su autorización definitiva. A todo ello se puede agregar que no se prevé un proceso de auto-evaluación y que el análisis es efectuado por la autoridad de aplicación y no por un organismo independiente y jerarquizado, pese a la intervención de jueces calificados, uno de los cuales es designado a propuesta de la entidad que representa a las universidades evaluadas.

## **Título académico y habilitación profesional**

Las consideraciones precedentes conducen al análisis de una problemática íntimamente vinculada con la calidad de la enseñanza que, por la actual circunstancia argentina, exige una consideración especial. Se trata de la distinción entre título académico y habilitación profesional.

En sus orígenes medievales y en su desarrollo en Europa Occidental la universidad, nacida como agrupación libre de estudiantes y profesores, sólo expedía grados académicos. Esta tradición se ha mantenido en los países anglosajones, que no pasaron por la Revolución Francesa. En Francia la concepción napoleónica, que consideraba a los establecimientos universitarios como reparticiones del Estado, confirió a los mismos capacidad para habilitar profesionalmente a sus graduados y esa tendencia se incorporó, sin mayor análisis, a la legislación y a la práctica argentina aunque, como antes se señaló, el gobierno de la matrícula quedara en manos de la administración central o de las corporaciones profesionales.

Desde un punto de vista jurídico riguroso es la autoridad local la que puede habilitar para el ejercicio de las profesiones que tienen relación con la vida, la salud, la seguridad y los bienes de los habitantes (especialidades médicas, derecho, psicología clínica, ingeniería, arquitectura, contaduría pública). En cambio las restantes actividades propias de los graduados universitarios (filosofía, humanidades, ciencias básicas, ciencias sociales etc.) no requieren, por su propia naturaleza, ningún tipo de habilitación, salvo para la docencia, en cuyo caso los órganos de aplicación son las mismas instituciones académicas y sus condiciones surgen de la reglamentación emanada de las leyes de educación.

La ley 14.577 de 1958 que autorizó a la iniciativa privada a crear universidades, estableció que la habilitación para el ejercicio profesional sería otorgado por el Estado Nacional, el cual organizaría tribunales que examinarían a sus egresados en forma pública. En la realidad dicha prueba se convirtió en un requerimientos de contenidos curriculares, prácticamente una formalidad, que pasaba

inadvertida para la comunidad académica. La ley 17.604 que la suplantó y sigue vigente, determina que las universidades pueden expedir títulos académicos, pero sus egresados deberán cumplir para su habilitación profesional los requisitos fijados por el Poder Ejecutivo (artículo 42, inciso c). Éste satisfizo dicho requerimiento mediante el decreto reglamentario 8.472/69, modificado por los decretos 1868/72, 939/75, 2971/73 y 197/76. El primero de ellos detalla minuciosamente las características de la prueba de aptitud del egresado cuando los títulos otorgados correspondan a profesiones cuyo ejercicio se encuentre reglamentado y que a juicio del Ministerio de Cultura y Educación lo requiera (artículo 18). Pero a renglón seguido (artículo 19) señala que el Poder Ejecutivo Nacional podrá conceder a propuesta del Ministerio de Cultura y Educación la supresión de la Prueba Final de Capacitación Profesional para los establecimientos autorizados definitivamente que cuenten con 15 años de funcionamiento. En todos los casos dicha facultad ha sido concedida a los establecimientos en condiciones, facilitada por el hecho que, mediante el decreto 2227/68, se había otorgado autorización definitiva a todos los existentes a esa fecha. Como en 1973 se suspendió el trámite de autorización para nuevas universidades privadas (decreto 451/73) —política que, aunque levantada formalmente en 1980 (decreto 1853/80) subsistió de hecho hasta 1989— la Prueba Final de Capacitación Profesional sólo se aplica actualmente a los graduados de dos casas de estudios superiores que poseen carreras sujetas a la misma y que no han cumplido el período fijado: la Universidad de la Marina Mercante y la Universidad de Concepción del Uruguay. Por el transcurso del tiempo esta situación pronto se modificará. La cuestión volverá a plantearse cuando egresen los estudiantes de las carreras del mismo tipo en las universidades autorizadas provisoriamente a partir de 1989.

*En la práctica las universidades argentinas, tanto públicas como privadas, además del grado académico otorgan la habilitación profesional. Esa atribución ha sido confirmada por la última legislación. En efecto, la ley 23.277 de 1985 que reglamenta el ejercicio profesional de los psicólogos en la Capital Federal (seguida por normas similares en otras provincias), establece que podrán ejercer dicha profesión quienes posean título habilitante en psicología otorgado por universidad nacional, provincial o privada (art. 4, 1). La misma tendencia subyace en la ley 23.553 de 1988 en el ámbito de la sociología. Se trata de una normativa anómala que no tiene correlato en los países donde existe un amplio desarrollo de la educación superior, pues en los mismos, como se verá enseguida, los establecimientos universitarios, tanto oficiales como particulares, sólo extienden grados académicos. La habilitación profesional para las actividades que lo requieren es conferida por otros órganos, luego de determinados exámenes o prácticas.*

En la Argentina, la distinción entre título académico y habilitación profesional subsistió, como se señaló anteriormente, heredada de la tradición colonial que venía de la Edad Media, al menos para la profesión de abogado, hasta bien entrado el siglo XIX. Juan María Gutiérrez, que fuera por dos períodos consecutivos rector de la Universidad de Buenos Aires, propuso que esta diferenciación se estableciera en la constitución de la provincia de Buenos Aires. En la actualidad la tendencia mundial, siguiendo el sistema anglosajón, se orienta a limitar para las universidades, tanto públicas como privadas, el otorgamiento del título académico, reservando la habilitación profesional para las actividades que lo requieran a órganos corporativos, la administración estatal o algún consejo *ad hoc*. En Francia se introducido recientemente ese cambio. En Alemania los exámenes de Estado (habilitación) son obligatorios para médicos, maestros, juristas, farmacéuticos y químicos de alimentos (Führ, 1990). España e Italia marchan en el mismo sentido.

Un ejemplo típico lo ofrecen las exigencias para el ejercicio de la abogacía. En los Estados Unidos, después de los estudios universitarios pertinentes, se requiere aprobar un examen escrito muy riguroso, de no menos de 300 preguntas, con resolución de casos o problemas ante jurados designados por los colegios públicos de abogados con participación de miembros de la Justicia; en Inglaterra se enseña derecho en las universidades pero la formación profesional, de acuerdo con un sistema antiquísimo, se realiza fuera de ellas y exige la obtención de diversos diplomas; en Francia los graduados universitarios tiene que seguir tres años de cursos prácticos en un centro especial; en Alemania se exigen dos años de adiestramiento práctico y un examen ante la Justicia; en Japón se requiere una capacitación intensiva en el Instituto de Práctica e Investigación Legal de Tokio y también en Taiwan; en Sudáfrica es obligatorio un examen escrito ante el Foro.

Entre nosotros, ante la afirmación —justificada o no— del deterioro del nivel de enseñanza y la multiplicación de universidades, en su mayoría privadas, la necesidad de algún tipo de habilitación profesional para médicos, odontólogos, obstetras, kinesiólogos, bioquímicos, psicólogos, abogados, veterinarios, contadores públicos, ingenieros civiles y arquitectos pareciera imperiosa. Numerosas y autorizadas voces se han levantado en ese sentido. Un sistema factible sería el de las residencias médicas obligatoria. En la actualidad no lo son pero atraen a los egresados con mayor conciencia de sus responsabilidades futuras, como lo prueba el programa que aplica la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. El mecanismo de ingreso al mismo es muy riguroso. En el campo del derecho existen varias escuelas privadas que ofrecen capacitación práctica y especializada, con abundante concurrencia. En un anteproyecto de ley universitaria difundido en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación,

se expresa en su artículo 9 lo siguiente: "Las Universidades e Institutos Universitarios objeto de la presente ley (es decir tanto los oficiales como los privados) sólo emitirán acreditaciones académicas, certificados, diplomas y títulos que certifiquen los estudios realizados y grados obtenidos. Estas acreditaciones no habilitarán para el ejercicio profesional. Las habilitaciones profesionales serán otorgadas por los respectivos Consejos de Habilitación Profesional. Estos Consejo estarán constituidos por especialistas designados por el Consejo de Rectores de las Universidades Nacionales, el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas, la Universidad en que se graduó el postulante, los Colegios, Consejos u Organismos que ejerzan el control de la profesión, las Academias Nacionales y otros Organismos e Instituciones de reconocido prestigio que desarrollen actividades vinculadas con la profesión de que se trate... El Ministerio de Cultura y Educación será el organismo responsable de coordinar y supervisar el funcionamiento de esos Consejos y deberá proponer al Poder Ejecutivo Nacional la reglamentación del Régimen de Habilitación Profesional. Atendiendo a las peculiaridades propias de cada profesión o área profesional, este régimen podrá incluir, entre otros requisitos, un período de práctica profesional previa a la habilitación".

Aunque el texto de referido anteproyecto no lo dice expresamente hay que entender que la reglamentación prevista sólo incluirá la exigencia de habilitación profesional para las actividades vinculadas con la vida, la salud, la seguridad y los bienes de los habitantes o que tengan una relación directa con el Estado. Para un filósofo, teólogo, literato, historiador, matemático, biólogo, físico, químico, ingeniero industrial, economista, sociólogo, politicólogo, jurista, administrador de negocios o lingüista sería absurdo un requerimiento de esa naturaleza. En este caso sus obras, creaciones y descubrimientos, juzgados por sus pares y por la sociedad, constituyen la única prueba de su capacidad profesional.

*Para concluir es importante señalar que, en caso de legislarse de la manera precedentemente propuesta, distinguiendo entre título académico y prueba de habilitación profesional, esta última constituiría un elemento valioso para la evaluación del producto y, por ende, de la calidad de la enseñanza universitaria.*

## **Las incumbencias**

No quedaría completo el cuadro descripto si no se aludiera al tema de las incumbencias, vinculado con la *pertinencia* de los estudios universitarios. Incumbencia, según el diccionario de la Real Academia Española significa la "obligación de hacer una cosa" y es un derivado del verbo incumbir: "estar a

se expresa en su artículo 9 lo siguiente: "Las Universidades e Institutos Universitarios objeto de la presente ley (es decir tanto los oficiales como los privados) sólo emitirán acreditaciones académicas, certificados, diplomas y títulos que certifiquen los estudios realizados y grados obtenidos. Estas acreditaciones no habilitarán para el ejercicio profesional. Las habilitaciones profesionales serán otorgadas por los respectivos Consejos de Habilitación Profesional. Estos Consejo estarán constituidos por especialistas designados por el Consejo de Rectores de las Universidades Nacionales, el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas, la Universidad en que se graduó el postulante, los Colegios, Consejos u Organismos que ejerzan el control de la profesión, las Academias Nacionales y otros Organismos e Instituciones de reconocido prestigio que desarrollen actividades vinculadas con la profesión de que se trate... El Ministerio de Cultura y Educación será el organismo responsable de coordinar y supervisar el funcionamiento de esos Consejos y deberá proponer al Poder Ejecutivo Nacional la reglamentación del Régimen de Habilitación Profesional. Atendiendo a las peculiaridades propias de cada profesión o área profesional, este régimen podrá incluir, entre otros requisitos, un período de práctica profesional previa a la habilitación".

Aunque el texto de referido anteproyecto no lo dice expresamente hay que entender que la reglamentación prevista sólo incluirá la exigencia de habilitación profesional para las actividades vinculadas con la vida, la salud, la seguridad y los bienes de los habitantes o que tengan una relación directa con el Estado. Para un filósofo, teólogo, literato, historiador, matemático, biólogo, físico, químico, ingeniero industrial, economista, sociólogo, politicólogo, jurista, administrador de negocios o lingüista sería absurdo un requerimiento de esa naturaleza. En este caso sus obras, creaciones y descubrimientos, juzgados por sus pares y por la sociedad, constituyen la única prueba de su capacidad profesional.

*Para concluir es importante señalar que, en caso de legislarse de la manera precedentemente propuesta, distinguiendo entre título académico y prueba de habilitación profesional, esta última constituiría un elemento valioso para la evaluación del producto y, por ende, de la calidad de la enseñanza universitaria.*

## **Las incumbencias**

No quedaría completo el cuadro descripto si no se aludiera al tema de las incumbencias, vinculado con la *pertinencia* de los estudios universitarios. Incumbencia, según el diccionario de la Real Academia Española significa la "obligación de hacer una cosa" y es un derivado del verbo incumbir: "estar a

cargo de uno una cosa". En la jerga de la política educativa argentina se entiende por incumbencia profesional el ámbito de aplicación de una determinada profesión, reglamentada por el Estado. Es el caso de los médicos, abogados, veterinarios, agrónomos, ingenieros, arquitectos etc. Como es conocido el disminuir el espacio profesional permitido por la legislación ha dado lugar a verdaderas batallas profesionales, particularmente entre ingenieros y arquitectos y entre ambos y los maestros mayor de obras. Aunque se trata de una materia muy oscura y compleja en relación con la cual, pese a su importancia social, no existen estudios específicos publicados, pareciera que hasta la sanción en 1980 por el gobierno defacto de ese entonces de la ley universitaria 22.207, se entendía que las universidades nacionales se hallaban facultadas para determinar las respectivas incumbencias profesionales. Así surge de los considerandos del decreto 939 del 10 de abril de 1975 que atribuye al Ministerio de Cultura y Educación la facultad de definir las incumbencias profesionales de los egresados de las universidades regidas por las leyes 17.604 y 17.778, es decir las privadas y provinciales. Como consecuencia de ello se suceden las resoluciones ministeriales que, invocando dicho decreto, resuelven las peticiones de los mencionados establecimientos.

Esta tendencia de encomendar al Ministerio de Cultura y Educación la atribución de fijar las incumbencias de los títulos profesionales *para todas las universidades*, queda reforzada por el inciso g) del artículo 6 de la ley de las universidades nacionales de 1984 número 23.068 actualmente vigente. En el mismo se afirma que corresponde a los Consejos Superiores de dichas casas de estudios superiores *proponer* al Ministerio de Cultura y Educación la fijación y el alcance de los títulos y grados y, en su caso, las incumbencias profesionales de los títulos correspondientes a las carreras. Por su parte la ley de ministerios número 23.023, sancionada también por el gobierno constitucional en 1983, delega en el Ministerio de Cultura y Educación la responsabilidad de determinar la validez nacional de estudios y títulos así como sus incumbencias profesionales.

Según una estimación de la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios, las universidades argentinas —nacionales, provinciales y privadas— otorgan actualmente más de 800 títulos profesionales, la mayoría de los cuales no tienen fijadas sus incumbencias. Se atribuye esta circunstancia a la omisión de su proposición por parte de las casas de estudios superiores nacionales, aunque también pudiera pensarse que ello no resulta indispensable para la mayoría de las carreras. A su vez algunos abogados han interpretado que el decreto 2284/91 de desregulación dejaría sin efecto las incumbencias, pero semejante interpretación resulta poco fundada.

*De cualquier manera en caso de prevalecer la tendencia de distinguir entre*

*título académico y habilitación profesoral, el régimen de incumbencias y su misma existencia tendría que ser repensado. Desde otro punto de vista las incumbencias están íntimamente relacionadas, como antes se dijo, con la pertinencia de la enseñanza universitaria.*

## **La Dirección Nacional de Asuntos Universitarios**

En los párrafos anteriores se ha hecho referencia reiteradamente a las funciones que cumple la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios, dependiente del ministerio de Cultura y Educación. Se trata de una repartición que juega un papel esencial en la relación entre el Estado y los establecimientos universitarios, ya sea en forma directa o a través del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP). Pese a la modestia de sus recursos cuenta con un material documental importante, al cual se ha recurrido constantemente para la elaboración de este documento y con un personal idóneo y experimentado.

La citada Dirección es, en primer lugar, el nexo entre el ministerio de Cultura y Educación y las universidades, tanto nacionales como provinciales y privadas y el ámbito donde, por lógica, se realizan estudios y elaboran proyectos que inciden en la orientación de las autoridades nacionales. Es igualmente el órgano donde se reúnen, clasifican y analizan los datos estadísticos acerca del sistema universitario, especialmente en los aspectos académicos, administrativos y financieros, indispensables para cualquier examen serio y para la elaboración y fijación de políticas. Su Departamento de Información y Documentación Universitaria, a cargo de la licenciada Graciela Molino de Giordano, constituye el único repositorio centralizado de elementos de juicio en esta problemática.

Como se ha visto anteriormente, dentro de los límites establecidos por la legislación vigente la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios realiza una labor analítica que, aunque se encuentra establecida con mayor precisión respecto a los establecimientos provinciales y privados, abarca también los nacionales. Según se ha explicado, la repartición aludida tiene a su cargo no solamente la evaluación de los proyectos de las universidades provinciales y privadas, sino también su evolución posterior, de manera especial en la etapa que conduce a la autorización definitiva y a la supresión de la Prueba Final de Capacitación Profesional y por cierto en todo lo referente a una posible eliminación de la autorización concedida y a la clausura de la institución. En tal sentido el inciso b), artículo 1 del decreto 8.472/69 que reglamenta la ley 17.604, vigente, atribuye al ministerio de Cultura y Educación y, por ende, a la citada Dirección Nacional, la fiscalización permanente sobre los establecimientos

sujetos a dicho ordenamiento legal con el objeto de verificar si cumplen las condiciones bajo las cuales están autorizados a funcionar. Se desprende de ello la capital trascendencia de la supervisión que ejerce el órgano examinado sobre este tipo de fundaciones. Para el cumplimiento de tales recaudos las universidades privadas están obligadas a comunicar a la Dirección Nacional las modificaciones producidas en los planes de estudio y los cambios en el personal docente y se requiere la aprobación del ministerio de Cultura y Educación cuando esas reformas alteran la estructura general.

El tema de la determinación de las incumbencias de los títulos profesionales para todas las universidades del sistema, que ha sido examinado en detalle en el acápite precedente, ocupa también la atención de la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios. En su seno se ha elaborado un valioso documento sobre dicha cuestión, intitulado **Programa de Fijación y Revisión de las Incumbencias Profesionales de los Títulos Universitarios**, cuya autoría corresponde a las licenciadas Emilia M. Vitale de Casella y Elena J.G. Auberdiaç.

Surge de lo dicho que cualquier propuesta o alternativa dirigida a la evaluación y mejoramiento de la calidad de la enseñanza universitaria tiene que tener en cuenta la misión documentación y experiencia de la Dirección Nacional en cuestión y examinar el papel que le tocaría desempeñar.

## II MARCO TEORICO

### Concepto de calidad

El concepto de calidad de la enseñanza ofrece serias dificultades de análisis y solución (Tedesco, 1987). Para este autor la calidad de la enseñanza superior incluye tanto los aspectos específicos del proceso de aprendizaje como los institucionales y sistémicos, donde la calidad se mide por logros en términos de productos sociales tales como socialización en términos de valores, actitudes, correspondencia con el mercado de trabajo, desempeño ocupacional etc. Dentro del mismo orden de ideas, la excelencia desde el punto de vista del conocimiento, la participación socio-política y el acceso al mercado de trabajo permitirían reflejar la problemática en su conjunto y aprehender el fenómeno en toda su complejidad. De cualquier manera, para evaluar la calidad subsiste la dificultad de cuales son los objetivos y los estándares que faciliten una medición objetiva y comparable.

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española calidad es "la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie". En esa definición hay dos aspectos que merecen destacarse: por un lado la idea de "propiedades inherentes" a una cosa; y por el otro el carácter comparativo del concepto de calidad. En otras palabras, para apreciar la calidad es necesario conocer las virtudes (y los defectos y carencias) de una cosa y poder compararla con otra.

En el Encuentro de Salta reseñado en el capítulo cuarto de este informe, varias comunicaciones se ocuparon explícitamente de la noción de "calidad" aplicada a la educación y a la universidad (Pérez Lindo, 1991). Un primer análisis brinda las siguientes connotaciones:

- Calidad como valor intrínseco de una acción, proceso o institución;
- Calidad como eficiencia de un proceso o de una organización;
- Calidad como pertinencia social de los productos de la educación;
- Calidad como valor cultural, político o social de la universidad.

Mientras desde la óptica de las naciones industrializadas se subraya el sentido económico de la demanda de calidad en la crisis mundial de los últimos años (OCDE, 1987), hay quienes destacan el sentido político de la calidad (Demo, 1990) y quienes prefieren la noción de "rendimiento" que, sostienen, les parece menos equívoca que la "calidad" (Pérez Lindo, 1989).

Existe otro problema suplementario: calidad y cantidad aparecen ligadas a los mismos fenómenos. Como dice Pedro Demo: "Cantidad y calidad pueden (deben) ser analíticamente distinguidas, pero en realidad sólo son fases de un mismo fenómeno" (Demo, 1990). El mismo autor destaca que la "calidad de la educación" implica "cantidades adecuadas" (en la oferta y la atención de los servicios), "cualidad formal" o sea capacidad para la competencia tecnológica y "calidad política", o sea capacidad para desarrollar el proyecto propio del desarrollo.

Hebe Vessuri (1989) distingue la calidad académica asociada al valor de la "excelencia académica" y la calidad como "relevancia social", unida a la noción de utilidad. De manera análoga Cuba y Lincoln (1988) señalan que cualquier objetivo de calidad puede ser visto desde su mérito intrínseco o desde su valor extrínseco.

Desde un punto de vista lógico se podrían establecer dos series de conceptos que recubrirían la noción de calidad:

- Calidad como valor intrínseco de algo: mérito, excelencia, eficiencia.
- Calidad como valor extrínseco de algo: rendimiento, pertinencia, eficacia.

Ambos conceptos son aplicables al objeto que se trata de evaluar: la universidad y la enseñanza que imparte. En efecto, la educación superior desarrolla actividades que son valiosas por sí mismas: crear y distribuir conocimientos: educar, conservar y recrear la cultura, etc. Pero también produce recursos humanos, nuevas tecnologías, servicios que deben ser valorados en relación con las necesidades y las demandas de la sociedad.

No cabe duda que la idea de calidad como la de evaluación se han extendido originariamente por su aplicación en la producción de bienes, particularmente en la industria, donde es relativamente fácil objetivarla. De allí ha surgido la

concepción de **calidad total** o **cero defecto**, que se aplica a los productos industriales (una video-casetera, por ejemplo) que carecen de deficiencias o que han sido elaborados de acuerdo con lo pactado o establecido. En otras palabras, de conformidad con sus objetivos. Es mucho más difícil, pero no imposible, aplicar esta noción a la universidad y al aprendizaje, donde juegan valores e ideales más complejos y problemáticos.

Para un autor brasileño (Benno Sander, 1990) la calidad de la educación no existe en el vacío, está situada en el tiempo y en el espacio, es un producto histórico geográficamente delimitado. Más allá de un problema académico es un fenómeno cultural, que se expresa política y económicamente. Por ello para Sander, la calidad de la educación en la actualidad y de manera especial en el subcontinente latinoamericano, está ligada a la calidad de la vida humana, a la calidad instrumental y a la calidad sustantiva, donde juegan los conceptos básicos de libertad y equidad, que no pueden (ni deben) ser considerados (y buscados) separadamente.

## **Evaluación**

La manera de apreciar (o medir) la calidad –en este caso de la enseñanza universitaria– por medio de la evaluación, es otro concepto elusivo y difícil, pero factible de definir.

Recurriendo nuevamente al diccionario de la Real Academia Española, evaluar significa: "1. Señalar el valor de una cosa. 2. Estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa". Para otro vocabulario especializado en temas educativos (Malaret, 1979), evaluar supone brindar un juicio sobre el valor en función de un criterio preciso. Sus adjetivos calificativos son numerosos: evaluación continua, diagnóstica, formativa, sumativa, cognitiva, institucional.

Esta concepción es la que ha adoptado el **Joint Committee on Standards for Educational Evaluation** de los Estados Unidos cuando afirma: *la evaluación es el enjuiciamiento sistemático de la valía o el mérito de un objeto.*

Para algunos autores (de Alba, Díaz Barriga y Viesca, 1984; Díaz Barriga 1987) la evaluación surge con el desarrollo industrial capitalista en los Estados Unidos y fue adoptada dentro de las teorías de la organización de Taylor. De ese ámbito la evaluación habría pasado al campo educativo. Una segunda hipótesis, menos fundada, la ubica como un instrumento de control social ligado al desarrollo del capitalismo avanzado.

*En realidad siempre existieron mecanismos de evaluación. Lo propio de la civilización moderna, tanto en el campo educativo como en otros, es el refinamiento o especialización de los métodos evaluativos.*

De este sumario panorama ya se insinúa la multiplicidad de sentidos y de interpretaciones que suscita la palabra evaluación. Se podría intentar un resumen de las principales significaciones en las siguientes proposiciones:

- Evaluar es emitir un juicio de valor ético;
- Evaluar es confrontar una realidad con un modelo;
- Evaluar es realizar un diagnóstico con fines informativos;
- Evaluar es un análisis científico de una realidad educativa;
- Evaluar es un mecanismo de control social;
- Evaluar es una interpretación ideológica de la realidad;
- Evaluar es medir el valor agregado, la actividad o la productividad económica;
- Evaluar es ponderar la pertinencia social o el valor cultural de la educación.

Todos estos sentidos se pueden encontrar en distintos modelos como los presentados por Stufflebeam y Shinkfield (1987); o en debates universitarios como el **Primer Encuentro Interuniversitario Nacional sobre Evaluación de la Calidad**, realizado en Salta, Argentina, en junio de 1991 (Pérez Lindo, 1991); o en documentos de políticas gubernamentales (OCDE, 1987).

De acuerdo con la mayoría de los autores, parece claro que el contexto define el uso que se quiere dar a la evaluación. Desde este punto de vista hay que tomar en cuenta que el subproyecto 06 se propone el **Fortalecimiento de la gestión y coordinación universitaria** y, a su vez, el Resultado 3 apunta a **Mejorar la calidad de la enseñanza universitaria**. En esta expresión se encuentra el propósito central: *evaluar para mejorar la calidad de la enseñanza y de la gestión universitaria*. Esta ha sido, por otra parte, una idea constantemente reivindicada en el encuentro de Salta (Pérez Lindo, 1991). También forma parte del modelo CIPP (Contexto, Ingreso, Proceso y Producto) presentado por Daniel L. Stufflebeam en 1974 (Stufflebeam y Shinkfield, 1987), del cual es importante transcribir las siguientes afirmaciones:

*Las evaluaciones deben tender hacia el perfeccionamiento, presentar informes responsables y promover el aumento de la comprensión de los fenómenos que se investigan...El propósito más importante de la evaluación no es demostrar sino perfeccionar.*

Para otro autor (Marquis, 1990), la evaluación sería la resultante de la relación existente entre el diagnóstico de un fenómeno y el modelo en el cual se inspira.

De esa manera la evaluación mostraría, en forma mensurable, la distancia que guarda una meta o un proceso (cumplimiento de objetivos; calidad del proceso y del producto educativos; utilidad del producto y del servicio educativos) con el modelo que guía su accionar (los objetivos institucionales u otros hechos o fenómenos con los que se los compare).

El diagnóstico sería la descripción del hecho o fenómeno sobre el que se trata y el modelo el ideal o plan que se siga. La relación podría plantearse de la siguiente forma:

$$\frac{\text{DIAGNOSTICO}}{\text{MODELO}} = \text{EVALUACION}$$

Una peculiaridad de esta relación es que cada uno de los términos debe construirse ya que no suelen estar dados con antelación y tienen que expresarse en el mismo código para que la comparación sea posible y mensurable.

El diagnóstico surgirá de la investigación institucional que se realice, para lo cual hay que definir cuáles son los tópicos sobre los que va a realizarse el diagnóstico (y por ende aquellos que forman parte de la evaluación); que tipo de diagnóstico se realizará, etcétera.

Para definir el modelo y la metodología de la evaluación será necesario acordar, discutir y negociar hasta que sean aceptados por los actores sociales involucrados. De este modo el proceso de evaluación reconoce un aspecto político importante y una cuestión técnica y profesional de igual relevancia, sin reducir ni privilegiar uno u otro.

Para Alicia R. W. de Camilloni (Camilloni, 1990), el movimiento de evaluación, en el marco de las políticas y el planeamiento educativos, se plantea, según los casos, alguno o algunos de los siguientes y variados objetivos:

- Asegurar que los servicios educativos sean de buena calidad;
- Establecer exigencias y pautas mínimas a ser respetadas por todas las instituciones de un país;
- Otorgar la acreditación o autorización de funcionamiento de las instituciones;
- Establecer comparaciones entre instituciones y construir un *ranking* entre ellas;
- Hacer conocer el desempeño de las instituciones a la comunidad;
- Controlar los gastos o la tasa de retorno de las instituciones sostenidas por la sociedad;

- Determinar el valor de las contribuciones que una institución hace a la sociedad;
- Saber si una institución cumple con los objetivos;
- Contar con la información necesaria para tomar decisiones.

En coincidencia con la nómina precedente, H.R. Kells (Kells, 1991) distingue la siguiente lista de objetivos:

- Demostrar efectividad y proveer responsabilidad respecto a si las intenciones o metas de una institución o programa son satisfactoriamente alcanzados;
- Proveer seguridad al público respecto al hecho de que se cumplen ciertos estándares mínimos de calidad;
- Garantizar públicamente que un conjunto particular de estándares profesionales se cumplen;
- Facilitar la toma de decisiones respecto a racionalizaciones o reestructuraciones que es necesario introducir;
- Proporcionar criterios para la asignación de recursos;
- Incentivar el mejoramiento de una institución o programa;
- Demostrar o estimular su eficiencia.

*En el caso argentino la mayor parte de esas intenciones deben ser expresamente excluidas por cuanto, como se plantea a lo largo de este trabajo, el propósito de la evaluación tiene que centrarse en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza sin otras implicaciones, salvo las que extraigan espontáneamente de los informes evaluativos difundidos los distintos actores sociales. José Joaquín Brunner coincide con el punto de vista de que la evaluación deberá tener los objetivos que cada país se determine (Brunner, 1991). A juicio de este autor la adopción de procedimientos de evaluación es el primer eje en torno al cual tendría que estructurarse el nuevo contrato entre la educación superior y el Estado, que los tiempos exigen. Agrega que cualesquiera sean los propósitos de los procedimientos de evaluación que se establezcan, ellos deberían ir acompañados por el desarrollo de *capacidades internas de autoevaluación* de las propias instituciones. La autoevaluación a nivel de cada universidad debería ser el piso desde el cual se construye un sistema nacional de evaluación (Vessuri, 1989). Las evaluaciones externas, a su turno, (Brunner, 1991) deben complementar las autoevaluaciones. Estas últimas podrán combinar los indicadores de performances con la revisión por pares.*

Como surge de las consideraciones precedentes, es posible distinguir entre evaluación *endógena* (auto-evaluación) o *exógena* (por pares o consultores externos); entre evaluación del proceso o del producto; entre evaluación cuantitativa y cualitativa.

En relación con la primera distinción, no cabe duda que el procedimiento adecuado y de manera particular en el caso argentino, es el de la combinación de ambos métodos. La autoevaluación es indispensable como paso inicial para involucrar a la comunidad universitaria evaluada. El esfuerzo de introspección que la misma realice, con la necesaria recopilación de datos y búsqueda de opiniones, constituye por sí solo un enorme beneficio que habitualmente da lugar a mejoras y cambios significativos. Pero la autoevaluación, que en los países como la Argentina donde no existe tradición en la materia tiene que ser asesorada por expertos, no es suficiente. Requiere ser complementada por evaluadores externos pertenecientes al mundo académico y científico, es decir por pares. El informe final será el resultado de ambas perspectivas y ello garantizará su eficacia y confiabilidad.

En cuanto al segundo de los aspectos referidos, la evaluación, en general, evalúa procesos a través de indicadores indirectos que – como se verá enseguida – permiten reconstruir el nivel de calidad del aprendizaje. Sin embargo es posible utilizar métodos para la evaluación del producto, es decir de los estudiantes o los egresados del sistema de educación superior. Los mismos se reducen sustancialmente a dos: las entrevistas o encuestas con testigos claves de los diversos sectores sociales o jueces calificados; y las pruebas, pasantías o residencias para estudiantes y en especial graduados universitarios. La evaluación finalmente, tiene que ser cuantitativa y cualitativa. No hay oposición entre ambos conceptos aunque haya quienes se inclinen por apreciaciones ponderadas numéricamente y quienes valoren el juicio expresado por jueces calificados y personas representativas de los sectores sociales vinculados o interesados con la educación.

## **Metodologías, indicadores de calidad y ponderación**

En cuanto a metodologías existen concepciones diferentes. Su construcción tiene que adecuarse a cada caso o al análisis comparativo de un determinado sistema universitario, con la participación de los diferentes actores involucrados.

Desde un punto de vista general es posible seguir su evolución en los Estados Unidos, donde esta disciplina se inició en las primeras décadas del siglo XX y tiene mayor antigüedad.

Aparentemente la idea de la evaluación educativa tuvo su inspiración en la fábrica, donde imperaba en la segunda década del siglo la doctrina taylorista de la organización científica del trabajo, constituyéndose la noción de eficiencia en un verdadero modelo social. De allí se pasó hacia 1930 a la evaluación del

*curriculum*. Según la periodización propuesta por Daniel L. Stufflebeam y Anthony J. Shinkfield (Stufflebeam, 1987), se puede hablar de cinco etapas. Durante la primera, denominada teyleriana, es decir anterior a Ralph W. Teyler, cuya obra fundamental apareció en 1942 (y a quien no hay que confundir con Frederick W. Taylor, antes aludido), la evaluación se realizaba sin referencia a un objetivo conductual. La doctrina teyleriana, en cambio, se funda en la contrastación de los resultados obtenidos en el proceso de aprendizaje contra objetivos claramente definidos. A partir de entonces la idea de la determinación previa de objetivos o estándares para poder luego evaluar, domina la escena, aunque haya sido luego criticada y, en alguna medida superada, pero no totalmente sustituida.

En los años cincuenta como consecuencia del impacto psicológico producido por el lanzamiento del *Sputnik*, que puso en tela de juicio la enseñanza de la ciencia en los distintos niveles del sistema educativo, la evaluación se amplió y, sobre todo, se profesionalizó, comenzando a competir una escuela con otra. Este desarrollo dio origen a intensos debates, a la aparición de revistas especializadas y en particular al surgimiento de nuevas concepciones metodológicas. Cabe citar entre ellos el método científico de Edward A. Schuman; la planificación evaluativa de Lee J. Cronbach; los métodos orientados hacia el cliente y el consumidor, de Robert Stake y Michael Scriven; el modelo judicial de Robert L. Wolf; y, fundamentalmente el del mismo Stufflebeam, en virtud del cual la evaluación debe orientarse hacia el perfeccionamiento. En 1974 Stufflebeam perfeccionó su modelo, denominándolo CIPP (Contexto, Ingreso, Proceso y Producto). La importancia de esta propuesta deriva de su amplitud, por cuanto tiene en cuenta no solamente el diagnóstico del objeto de estudio sino también su marco general (contexto); sus estrategias y planes (ingreso); el proceso formativo y el resultado del mismo (producto). Stufflebeam insiste en que las evaluaciones deben tender al mejoramiento; a la necesidad de presentar informes responsables; y a la conveniencia de promover el conocimiento de los fenómenos que se investigan, aunque reiterando que el primero de estos propósitos es el más importante.

## Indicadores de calidad y ponderación

Las técnicas de evaluación requieren la existencia de indicadores que permitan determinar con un grado elevado de confiabilidad y objetividad la calidad de la enseñanza en una unidad académica.

Un indicador es una derivación observable de un concepto. Si se coincide con este punto de partida debe descartarse, en aras de una mayor solidez intelectual, la presentación de colecciones de indicadores sin la presentación simultánea de la justificación teórica de cada uno de ellos. Además, para que los resultados sean también racionales, su número tendría que ser relativamente reducido. Una cantidad desmesurada, como la que ofrecen algunos autores (Escotet, 1990) no permite la construcción de instrumentos confiables de los cuales se espera que distintos evaluadores obtengan resultados similares frente a los mismos objetos.

Dentro de ese orden de ideas y a título puramente ejemplificativo, se enumera a continuación una lista de indicadores de calidad que permiten una adecuada selección, clasificados en relación con los distintos campos de la estructura y la actividad universitarias.

**1. ALUMNOS.** Evolución de su número en los últimos diez años, incluyendo el posgrado; procedencia; retención y desgranamiento; dispersión por niveles y carreras.

**2. DOCENTES.** Número, clasificación por categoría y tipo de dedicación; número de docentes en relación con el de alumnos por carrera y área disciplinaria; docentes con posgrado y determinación de su título; proporción de docentes concursados; evolución del salario durante los últimos diez años en moneda constante; cursos de perfeccionamiento y asesoramiento pedagógico; número de horas docentes dedicadas a la investigación; participación de los docentes en el gobierno académico.

**3. INFRAESTRUCTURA FISICA Y EQUIPAMIENTO.** Metros cuadrados edificados; porcentaje dedicado a la enseñanza, la investigación, la administración, los servicios, a usos comunitarios, laboratorios etc.

**4. PRESUPUESTO.** Evolución del presupuesto en valores constantes durante los últimos diez años; proporción del presupuesto por el número de alumnos en cada carrera y por unidad académica; costo por graduado; proporción del presupuesto dedicado a la enseñanza, a la investigación, al mantenimiento, al personal docente y no docente, a la extensión, los servicios y al bienestar

estudiantil; cantidad de personal no docente y clasificación; origen de los recursos, clasificación y aplicación.

**5. INVESTIGACION CIENTIFICA.** Número, monto y características de los proyectos de investigación, con indicación de su monto y de la cantidad de investigadores, técnicos y becarios; sistemas de evaluación de los resultados de la investigación; servicios y transferencia de los resultados.

**6. PUBLICACIONES.** Número de publicaciones científicas registradas por profesor, investigador y becario en los últimos cinco años. Publicaciones de la universidad.

**7. BIBLIOTECAS, LABORATORIOS Y PREDIOS O INDUSTRIAS EXPERIMENTALES.** Número de bibliotecas; cantidad de volúmenes; número de libros científicos publicados en los últimos años e incorporados a las bibliotecas; número de lectores y de libros retirados por profesores y estudiantes en el último año; suscripción a revistas científicas nacionales e internacionales en el último año; sistemas de clasificación y de búsqueda; información bibliotecaria; equipos significativos; descripción. Insumos.

**8. EGRESADOS.** Cantidad de egresados por carrera en los últimos cinco años; proporción de egresados por alumnos que ingresan y por alumnos regulares; promedio de duración de los estudios, por carrera.

**9. SISTEMAS DE INFORMACION.** Cantidad de computadoras por docente e investigador; acceso a bancos de datos.

**10. EXTENSION Y SERVICIOS A TERCEROS.** Actividades de extensión; servicios a terceros y número de beneficiarios; ingresos por servicios a terceros.

**11. CURRICULUM.** Evolución de las carreras y de las currícula en los últimos cinco años.

**12. BIENESTAR ESTUDIANTIL.** Número y monto de becas a estudiantes en los últimos tres años; servicios de alojamiento, comedor, recreación y deportes. Atención a la salud.

La calidad sólo es mensurable en forma indirecta a través de indicadores. Es la manera más lógica de proceder cuando se quiere asignar un determinado valor a una cualidad de algún objeto. La apreciación objetiva de la calidad de la enseñanza sería impensable si las cualidades referidas fueran imposibles de medir o evaluar. Es cierto que los conceptos no pueden ser medidos de manera

**directa**, pero no es ésta una cuestión que afecte exclusivamente a las ciencias sociales, aunque desde una posición ingenua se lo advierta de ese modo. Convertir en equivalente "la medida" con "lo medido" es frecuente y el uso de la palabra indicador en muchos casos resulta equívoca al ser confundida con el contenido del concepto. Un indicador no es entonces más que una derivación observable de un concepto, derivación ésta que deviene y se justifica exclusivamente por la teoría que la sustenta. En realidad vale la pena discutir, más que la imposibilidad de medir/evaluar un concepto, cuáles son las dimensiones teóricas que lo conforman y cuáles las hipótesis que sostienen su conexión con los aspectos observables, mensurables, evaluables. Desde este punto de vista los indicadores, debidamente elaborados, pueden alcanzar una notable y confluencia dado, por una parte, se refieren a datos objetivos y, por la otra, se encuentran sustentados en una teoría sólida.

Se deduce de lo anterior que a veces se mezclan dos conceptos que merecen ser diferenciados, aunque se los vea generalmente como sinónimos o quasi-sinónimos: medición y evaluación. Es cierto que la palabra valor tiene también un uso equívoco y de ahí proviene la confusión. Puede definirse, efectivamente, a la medición de cualidades de un objeto como un proceso de asignación de valores, *en este caso de naturaleza sociológica*. Aquí valor tiene un significado vinculado con magnitud (orden o distancia entre las unidades) o bien con la mera clasificación (diferencia) entre los objetos. Cuando se expresa la intención de evaluar, en cambio, se está pensando en la asignación de códigos vinculados con el plano axiológico. El término "juicio de valor" se corresponde habitualmente con el segundo de los sentidos. Puede aceptarse que éste incluye al primero: *antes se mide, luego se evalúa*. No parece posible evaluar sin antes efectuar una medición. Esto no es un juego de palabras. La distinción es sustantiva por cuanto el propósito de la evaluación universitaria no consiste en una mera apreciación subjetiva (aunque la utilización de entrevistas y encuestas para recabar opiniones de jueces calificados y de miembros de las comunidades interesadas es aceptable y complementaria), cosa que podría ser efectuada por cualquier persona sensata (o no). Reside en la construcción de un sistema de instrumentos adecuados para esa tarea. De esta manera se espera que diferentes evaluadores obtengan resultados similares frente a los mismos objetos. La evaluación (el juicio de valor) puede ser una actividad individual. La medición es un producto social y su base es el acuerdo. Un ejemplo común puede hacer comprensible este concepto. Si se utiliza como indicador el sistema bibliotecario de una unidad académica, se pueden medir el número de volúmenes, la cantidad de libros científicos incorporados en los últimos diez años, la suma de suscripciones de revistas científicas, la proporción de retiros de libros y revistas por parte de profesores y estudiantes, de asistentes diarios al local, el espacio físico dedicado a la consulta, los equipos informáticos y sus programas

para la búsqueda de información etc. Esta medición conduce a una evaluación, es decir a un juicio de valor sobre la calidad de la enseñanza a partir de considerarse (justificación) la utilización más o menos extensiva de la bibliografía como un índice de la calidad de la enseñanza.

A partir de esta secuencia de razonamientos cabe hacer mención a algunos aspectos técnicos conectados con la teoría y la práctica de la medición y sus conexiones finales con la evaluación. Dada la necesidad inevitable de medir conceptos de considerable complejidad, difícilmente un solo indicador podrá dar cuenta completa de la variación de las variables latentes en cuestión. Las definiciones explícitas o implícitas contenidas en los textos analizados (fuentes y elaboraciones internas del proyecto) se refieren a conjuntos de cualidades dentro de cada una de las dimensiones y en consecuencia a innumerables indicadores de la más diversa índole. Cae de maduro que en toda esta elaboración subyace (a veces está en la superficie) la idea de trabajar con indicadores que constituyan el resultado de la combinación de otros, de modo de lograr una medición y una evaluación más predictivas del espacio conceptual. Si cada indicador tiene una conexión probabilística con la predicción del concepto, cuantos más indicadores puedan combinarse mayor será la probabilidad de acertar con la predicción. Esta es la idea. Sin embargo, como todo tiene un límite, es probable que sobrepasado un cierto punto se sobrecargue de indicadores el índice, sin disminución sensible del error, con costos adicionales significativos y complicaciones operativas inútiles. También es posible que ciertos indicadores incluidos no sean consistentes con la combinación total o que, finalmente, algunos de los mismos tengan correlaciones tan altas con el índice que hagan innecesarios al resto. Si desde cierto punto de vista cuantos más indicadores mayor predictibilidad, desde otra perspectiva cuanto más sencillo es el índice (a igualdad de calidad en la medición), mayor es su aplicabilidad y ciertamente, proporciona mayores garantías de confiabilidad.

Lo expuesto significa que la tarea debe dirigirse hacia la búsqueda del menor número de indicadores conectados con el índice total del modo más alto. La lógica de este procedimiento supone que los indicadores no necesariamente deben estar vinculados entre sí, pues cuanto más lo estuvieran más superfluos serían. La economía de medios consiste en que cada indicador debe cubrir el menor espacio de la variable latente no cubierta por otro. Las técnicas para seleccionar los indicadores que satisfagan estos requisitos son conocidas: procedimientos de correlación entre índice e indicador y procedimiento Likert y otros para establecer el poder discriminatorio de cada uno de los ítems de la escala.

Los indicadores, además, deberían ser discriminativos. Esto tampoco es trivial. En un universo como el que se intenta analizar, sujeto a restricciones y

condiciones impuestas por políticas centrales y a escaseces fuertes y similares, existe el riesgo de que indicadores bien sustentados teóricamente no diferencien entre las unidades. Este peligro aumentaría si la intención de la evaluación consistiera en establecer un orden.

Con frecuencia se supone que un procedimiento fundamental dentro de la construcción de instrumentos como los requeridos es el de establecer pesos diferentes a los indicadores según la mayor o menor importancia teórica que éstos tengan dentro de la definición del concepto medido. Parece lógico este paso si se entiende que los indicadores no son equivalentes. Sin embargo, a pesar que resulta sencillo hacer supuestos acerca del diferente peso de los indicadores, es imposible, en ausencia de algún criterio externo, establecer razonablemente cuánto más importante es uno que otro. En estas circunstancias puede recomendarse que no se pondere a ningún indicador si no se poseen argumentos sólidos para sostener, no la ponderación sino el monto de la ponderación. De todos modos el resultado de la medición no se verá afectado más que mínimamente si el número de indicadores que compone el índice es suficiente y coherente en sí mismo. Tanto vale la arbitrariedad de no ponderar como la de ponderar, pero la primera es menos comprometida. Pero si la decisión fuese la de ponderar habría que utilizar alguna técnica. La más común es la de recurrir a varios jueces calificados y establecer un promedio.

Para evitar al máximo los riesgos de la subjetividad se sugiere ensayar criterios neutrales provenientes de la instrumentación estadística de los datos. Las unidades deberán obtener sus valores en cada variable de acuerdo con la posición relativa que obtengan en ellas y no por criterios apriorísticos, salvo la existencia de una teoría suficientemente fuerte para asignar los puntajes. En la evaluación ulterior convendrá seguir el mismo criterio.

Como síntesis de lo anterior parecería razonable un conjunto de escalas de medición cuantitativas, construidas a partir de indicadores derivados de hipótesis de covariación, con variables sustantivas que permitan obtener el mismo resultado en observaciones similares, efectuadas por investigadores distintos (confiabilidad) y en un número razonable y de naturaleza no-intrusiva (aplicabilidad / credibilidad / aceptación pública). Lo dicho es válido incluso para evaluaciones en las cuales no se pretenda establecer un *ranking*, por cuanto es recomendable un aparato instrumental similar para las evaluaciones de diferentes unidades.

Finalmente para un ensayo de ponderación se trataría de utilizar dos modos de acercamiento a la información, según desde *donde* o *quien* la organice: a) desde adentro de la institución (autoevaluación); y b) desde afuera de ella. Es

decir, interna y externa. Y otro, según el modo de acercamiento a la información, basado en: a) instrumentos de medición; y b) en la calidad de los observadores. O sea objetiva y subjetiva. La tercera clasificación proviene del tipo o naturaleza de la información. En otras palabras, si se refiere a rasgos estructurales de la institución o a juicios de los actores de la evaluación (estructural o psico-social).

Parece claro que estos tres modos determinan no sólo seis tipos diferentes de medición sino también grados de confiabilidad y, en consecuencia, de credibilidad pública. Cuanto mayor es la intrusión del investigador, mayor es la subjetividad; cuanto mayor es el fundamento en opiniones o juicios de valor, mayor es la debilidad del instrumento, por lo menos desde el punto de vista de la medición, no así de la evaluación que le sigue.

Si se ordenan en una tabla esas opciones y se les asigna a cada una de las variables un puntaje isomórfico, con lo argumentado puede llegarse a la clasificación que sigue de las diferentes combinaciones posibles, como base para decidir en favor o en contra de cada una, con conocimiento de sus potencias y debilidades.

| <b>Tipología de Técnicas de Medición (Síntesis)</b>   |                       |                        |                       |                       |
|---|-----------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|
|   | externa<br>(1 punto)  |                        | interna<br>(0 punto)  |                       |
|   | objetiva<br>(1 punto) | subjetiva<br>(0 punto) | objetiva<br>(1 punto) | subjetiva<br>(0 pto.) |
| estructural<br>(1 punto)  | 3                     | 2                      | 2                     | 1                     |
| psico-social<br>(0 punto)   | 2                     | 1                      | 1                     | 0                     |
| (Los valores de las celdas indican en puntaje y en términos de los grados de confiabilidad tal como fueron definidos) |                       |                        |                       |                       |

Es cierto que podrían encontrarse casos que combinan mas o menos variables que las indicadas. Pero no habría reparos para usar la misma lógica.

Queda por referirse a la mecánica para construir sobre la base de los criterios apuntados las escalas de medición, que darán finalmente base a las evaluaciones que son materia del presente informe. Siguiendo con algunos argumentos anteriores acerca de la credibilidad pública imprescindible para el éxito del

trabajo y a pesar de no encontrarse mayores ventajas en la ponderación por sí misma, debe aceptarse sin embargo que la consulta generalizada o la constitución de un grupo de jueces representativos que cumplan los mismos fines, puede contribuir a establecer un fundamento consensual de indudable valor político, especialmente si el procedimiento es divulgado y explicado.

Podría utilizarse en ese caso el siguiente desarrollo, aún aceptando que la minuciosidad que requiere y la pureza metodológica exigida obligará a que su ejecución constituya una etapa laboriosa en sí misma y previa a cualquier ejercicio de apreciación definitiva.

1. Determinación del jurado. Un número de jueces no inferior a 20 por cada grupo de actores relevantes.

Actores sugeridos:

Docentes

Graduados

Expertos

Administradores

Otros

2. Cada juez distribuye los puntos entre el total de dimensiones definidas (5).

3. Cada juez distribuye 100 puntos dentro de cada dimensión entre el total de ítems (indicadores) incluidos en ella.

4. Efectuada la distribución de frecuencias de los valores asignados por los jueces a cada ítem, el valor del mismo será el de la mediana. La diferencia intercuartil fijará los límites de dispersión del valor del ítem y no debe superar el 20%. Si ocurriera lo contrario habrá que reconsiderar la inclusión de dicho ítem.

5. Se estandarizarán los valores de los ítems, de modo que la suma de los mismos sea igual a 100.

6. Finalmente se procederá de igual manera, ponderando por el valor de cada dimensión.

Es cierto que los valores totales son arbitrarios y es obvio que las sumas podrían dar cualquier valor. Sin embargo el manejo de porcentajes es de uso habitual y permite evaluaciones más rápidas y certeras.

La cantidad de ítems no debe ser excesiva. A medida que aumenta su número, crece la dificultad de evaluar. Existe abundante experiencia sobre la dificultad de establecer ordenamientos de más de 7 ítems. La escala Thurstone sobre la cual se basa en parte el procedimiento sugerido determina 11 órdenes. El valor final de cada unidad será la suma simple de puntajes obtenidos en cada escala. Con respecto a las tipologías posibles de unidades académicas, éstas no son contradictorias ni con la idea de *ranking* ni con la de considerar a las unidades dentro de tipologías *ad hoc* de la clase que fuere. Procedimiento éste aplicable *ex-post-facto*.

Para cerrar este capítulo cabe señalar que el marco teórico anterior, si bien desarrolla conceptos de validez universal está concebido en función de su viabilidad para la República Argentina de acuerdo con su contexto histórico e institucional y sus características culturales.

## Fuentes de los capítulos I y II

(Se excluyen los documentos presentados en el Primer Encuentro Interuniversitario de la Calidad de la Enseñanza, Salta, Argentina, 1991, que se encuentran mencionados y comentados en el capítulo IV).

- Balán Jorge: **Las universidades nacionales y la reforma del sistema de educación superior: temas para la agenda de los años 90**; en Balán Jorge y Marquis Carlos: *Aspectos críticos en la construcción de la universidad contemporánea: dos ensayos*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Córdoba, Rectorado/Instituto de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 1990.

- Barthelot, Jean Michel: **Projet Universitaire et Dynamique de L'Evaluation**, en *Association Internationale des Sociologues de Langue Française - Université de Toulouse - Le Mirail - Institut de Sciences Sociales Raymond Ledrut; L'Université en question- Actes de la Table Ronde Internationales sur les nouveaux défis lancés a l'Université par les transformations du monde moderne*, Toulouse le 13 mars 1990, Toulouse, 1991, págs. 15-19.

- Brunner, José Joaquín: **Educación Superior en América Latina: Cambios y Desafíos**, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 1990.

- Brunner, José Joaquín: **Evaluación y Financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato**, documento preparado en el marco del Proyecto de Políticas Comparadas de Educación Superior, Santiago de Chile, 9 al 11 de diciembre de 1991.

- Caldera, Elizabeth Y.: **Evaluación de la calidad de la enseñanza en la educación superior**, documento presentado en la XV Reunión del Grupo Universitario Latinoamericano para la Reforma y el Perfeccionamiento de la Educación Superior –GULERPE–, celebrada en Buenos Aires, Argentina, del 29 de setiembre al 3 de octubre de 1987, Caracas, 1987.

- Camilloni, Alicia W. de: **Algunas orientaciones para la evaluación de la Universidad**, documento presentado en el Taller sobre Evaluación de la Calidad de la Formación Universitaria y su Ajuste a las Demandas de Personal Altamente Calificado, organizado por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires (CEA) y el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, julio de 1990.

- Cano Daniel: **La Educación Superior en la Argentina**, Buenos Aires, FLACSO/CRESALC/UNESCO/Grupo Editor Latinoamericano, 1985.
- Cobo Suero, J.M.: **La enseñanza superior en el mundo. Estudios comparado e hipótesis**, Madrid, Marcea, 1979.
- Cook, Charles M: **Internal and External Evaluation-Reflection on the American Experience**, s/d.
- Demo, Pedro: **Avaliação Qualitativa**, São Paulo, Coleção Polêmica de Nosso Tempo, Cortez Editora, 1987.
- Demo, Pedro: **Qualidades da Educação: tentativa de definir conceitos e critérios de avaliação**, en *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, nro. 2, 1990.
- Díaz Barriga, Angel: **Problemas y retos del campo de la evaluación educativa**, en *Perfiles Educativos*, México, Julio-Agosto-Setiembre, 1987.
- Díaz Barriga, Angel: **Didáctica y Curriculum - Convergencias en los programas de estudio**, México, Nuevomar, 1991.
- Escandón, Carlos: **Evaluación en la Universidad Iberoamericana**, en *Anuario Universidades 1990*, México, Unión de Universidades de América Latina, 1990.
- Escotet, Miguel: **Evaluación Institucional Universitaria**, Buenos Aires, Losada, 1990.
- Espinosa Lechón, Amparo Esther y Chávez Reyna, Gerardo: **Los estudios de seguimiento de egresados: una herramienta para la evaluación universitaria**, en *Anuario Universidades 1990*, México, Unión de Universidades de América Latina, 1990.
- Ezcurra, Ana María y De Lella, Cayetano: **Hacia un modelo para la evaluación de la eficiencia interna de los planteles educativos**, en *Biblos*, Revista de Educación de la Universidad de Michoacán, México, Nro. 1, Setiembre/Octubre de 1979.
- Fernández Juan: **Evaluación de la calidad docente de la Universidad Complutense ( 1989-1990 )**, en *Gaceta Complutense*, Madrid 1990.

- Fuentes, Olac, Gago, Antonio y Ortega, Sylvia: **El sentido de la evaluación institucional**, en *Universidad Futura*, México, vol. 2, nro. 6-7, Primavera 1990.

- Führ, Christoph: **Escuelas y Escuelas Superiores en la República Federal de Alemania**, Bonn, Internationes, 1990.

- González Cuevas Oscar M. y Marquis Sandler, Carlos: **Planeación Universitaria**, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/Nuevomar, 1984.

- Grillo, Marlene y Prestes, Hermann: **Avaliação da Qualidade do Ensino: Compromisso da Comunidades Académica**, en *Anuario Universitario*, México, Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), 1990.

- Heredia Miranda, Nila: **La Universidad Mayor de San Andrés y su Evaluación**, en *Anuario Universidades 1990*, México, Unión de Universidades de América Latina (UDUAL)

- Heyneman, Stephen P. y Fagerlind, Ingemar: **University Examinations and Standardized Testing**, Washington D.C., World Bank Technical Paper Nro. 78, 1988.

- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation: **Standards for evaluation of educational programs, projects, and materials**, New York, McGraw-Hill, 1981.

- Jurado, Tiberio: **Evaluación Universitaria en la Universidad Ecuatoriana**, en *Anuario Universidades 1990*, México, Unión de Universidades de América Latina, 1990.

- Kells, H.R.: **Self-regulation in Higher Education. A Multi-national Perspective on Collaborative Systems of Quality Assurance and Control**, Londres, Jessica Kingsley Publishers, 1991.

- Krotsch, Carlos Pedro: **La problemática de la evaluación en un contexto de gobierno universitario fuertemente plural**, Buenos Aires, IDEAS (Instituto de Estudios y Acción Social), 1991.

- Lafourcade, Pedro: **Planeamiento, conducción y evaluación de la enseñanza superior**, Buenos Aires, Kapelusz, 1974.

- Levy, Daniel: **Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance**, Chicago y Londres, The University of Chicago Press, 1986.

- Lincoln Mattos, Pedro: **Avaliação e Alocação de Recursos no Ensino Superior Federal**, Sao Paulo, NUPES/Universidade de Sao Paulo.

- Machado de Souza, Edson: **Avaliação do Ensino Superior: Itsoaria, Estratégias e Resultados**, en *Anuario Universidades 1990*, México, Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), 1990.

- Marquis Carlos A.: **Algunas consideraciones sobre los procesos de evaluación de las instituciones universitarias**, documento presentado en el Taller sobre Evaluación de la Calidad de la Formación Universitaria y su Ajuste a las Demandas de Personal Altamente Calificado, organizado por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires (CEA) y el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, julio de 1990.

- Marquis, Carlos A. : **Planeamiento y Evaluación: instrumentos para la transformación universitaria**, en Balán, Jorge y Marquis, Carlos: *Aspectos críticos en la construcción de la universidad contemporánea: dos ensayos*, Universidad Nacional de Córdoba, Rectorado/ Instituto de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires/Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, 1990.

- Marquis, Carlos A: **Democracia y Burocracia Universitaria- El caso de la Universidad Autónoma Metropolitana**, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1987.

- Marquis Carlos A (compilador): **Planeamiento Universitario en América Latina**, México, UDUAL, 1988.

- Mignone, Emilio F.: **Análisis de la legislación universitaria**, en *Universidad Nacional de Río Cuarto-Doctrina-Organización- Plan de Desarrollo*, Río Cuarto, 1971, tomo 3, págs. 1/52.

- Mignone, Emilio F. **Las carreras y la educación superior**, documento presentado en las Jornadas sobre Educación Superior y sus Opciones en el Centro de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 27 y 28 de octubre de 1977.

- Mignone, Emilio F.: **Argentine Republic**, en *The International Encyclopedia of Higher Education*, volumen 2, A, San Francisco/Washington/London, Jossey-Bass Publishers, 1977.

- Mignone, Emilio F.: **Universidad y Poder Político en la Argentina (1613/1978)**, Buenos Aires, FLACSO, 1979.

- Mignone, Emilio F.: **Argentina: concepto y evolución de la autonomía universitaria**, en *Autonomía Universitaria: tensiones y esperanzas*, Washington D.C., OEA/PREDE, 1986.

- Mignone, Emilio F. : **Evaluación: una práctica indispensable en la educación argentina**, en *FORMAR*, Buenos Aires, número 7, 1991. págs. 3/6.

- Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina: **Guía de incumbencias profesionales. Resoluciones ministeriales relativas a títulos expedidos por establecimientos universitarios privados. Ley 17.604, Decreto 989/75**, Buenos Aires, 1980.

- Ministerio de Educación y Ciencia de España: **Hacia una clasificación de las universidades según criterios de calidad**, Madrid, 1989.

- Ministerio de Educação de Brasil/Secretaria de Educação Superior: **Avaliação do Ensino Superior**, Encontro Internacional, 14/19 de setembro de 1987, Brasília, 1988.

- Monal, Isabel y Martínez Eduardo: **Argentina: Evaluación de la Universidad de Buenos Aires. Informe de Misión RP/1988-89/V., Adecuación y contribución de los sistemas e instituciones de educación superior a las necesidades del progreso de la sociedad**, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Paris, octubre de 1989.

- OEA/UFSC: **Evaluación académica en Instituciones Universitarias de América Latina: Análisis de algunas experiencias**, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 1989.

- Organization de Cooperation et de Developpment Economiques (OCDE/OECD): **¿Quel avenir pour les universités?**, Paris 1987.

- Pereira Cohelo, Eduardo José: **Avaliação do Ensino Superior no Brasil**, en *Anario Universidades 1990*, México, Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), 1990.

- Pérez Lindo, Augusto: **L'Evolution de la Pedagogie Universitaire a l'Université de Bruxelles**, Bruxelles, Institut de Sociologie, 1981.

- Pérez Lindo, Augusto: **Evaluación del rendimiento de las universidades**, en *Propuesta Educativa*, Buenos Aires, FLACSO, Nro. 2, 1989.

- Pérez Lindo, Augusto: **Documentos internos del Subproyecto 06**, 1991

- Pérez Ortega, Efraín: **Evaluación del rendimiento académico a través de dos métodos de medición: escala normal y procedimiento Nedela**, en *Anuario Universidades 1990*, México, Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), 1990.

- Ramírez G, Soledad y Toro de la Fuente, Cristina: **La evaluación de la calidad de la educación universitaria: bosquejo de un modelo integral**, en *Estudios Sociales*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Nro. 65, trimestre 3, 1989, págs. 37/43.

- Ribeiro, Zoya y Pillati, Orlando: **As iniciativas e as Experiencias de Avaliação do Ensino Superior: Balanço Crítico**, Sao Paulo, NUPES/ Universidade de Sao Paulo, 1990.

- Rodríguez Castillo, Príamo, Arcadio: **Evaluación universitaria: un caso**, en *Anuario Universidades 1990*, México, Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), 1990.

- Sander, Benno: **Política social, calidad de vida y educación**, Reunión Multinacional sobre *Políticas Sociales, Calidad de Vida y educación*, Ministerio de Educación y Cultura/Organización de los Estados Americanos, marzo de 1989.

- Sander, Benno: **Educación, administración y calidad de vida**, Buenos Aires, Santillana, 1990.

- Sarukhán, José y Llerena de Thierry, Rocio: **Los procesos de evaluación en la Universidad Nacional Autónoma de México**, en *Anuario Universidades 1990*, México, Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), 1990.

- Saúl, Ana María: **Avaliação da Universidade: buscando uma alternativa democrática**, en *Estudios em Avaliação Educacional*, São Paulo, Nro. 1, 1990.

- Schwartzman, Simón: **Latin America: Higher Education in a Lost Decade**, Sap Paulo, Universidade de Sao Paulo, 1991.
- Stufflebeam, Daniel L. y Shinkfield, Anthony J.: **Evaluación Sistemática/ Guía Teórica y Práctica**, Barcelona, España, Ministerio de Educación y Ciencia/Paidós, 1987.
- Tapia, Luis Ernesto: **Diagnóstico do Ensino ma Universidades Federal de Uberlandia (UFJ)**, en *Anuario Universtdades 1990*, México, Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), 1990.
- Tedesco, Juan Carlos: **Tendencias y Perspectivas en el Desarrollo de la Educación Superior en la América Latina y el Caribe**, Paris, UNESCO (ED-83/WS/75), 1983.
- Tedesco, Juan Carlos: **El desafío educativo: calidad y democracia**, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.
- Todorow, Joao Claudio: **Autoevaluación institucional y el nivel académico**, en *Anuario Universtdades 1990*, México, Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), 1990.
- Unión Industrial Argentina (UIA): **Propuesta de trabajo para elaborar un método de evaluación de la calidad educativa de las universidades argentinas. Plan de Actividades: setiembre/1989-abril/1990**, s/d, s/l, dactilografiado.
- Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco/Programa de Evaluación Institucional: **Proyecto de evaluación de la función docente-Marco teórico**, s/l.s/d.
- Universidad de Buenos Aires: **Programa de Evaluación del Volumen y la Calidad de la Oferta Educativa de la Universidad de Buenos Aires Resolución del Consejo Superior Nro. (3312/88)** s/l, s/l, mimeo.
- Universidad de Buenos Aires-Secretaría Académica: **Residencias Médicas en la Municipalidad de Buenos Aires-Sistema de Ingreso, año 1990**. s/l, s/d, mimeo.
- Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, República de Venezuela: **Evaluación de la calidad de la enseñanza en la educación superior**

- **Modelos de Matrices para la Autoevaluación Institucional Utilizadas por la UNESR en las Areas de Docencia, Investigación y Extensión**, documento presentado en la XV Reunión del Grupo Universitario Latinoamericano de Estudios para la Reforma y el Perfeccionamiento de la Educación Superior - GULERPE, celebrada en Buenos Aires, Argentina, del 29 de setiembre al 3 de octubre de 1987, Caracas, 1987.

- Universidad de Santo Tomás: **Evaluación Universitaria**, en *Anuario Universidades 1990*, México, Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), 1990.

- Université du Québec/Universidad do Estado de Bahia: **Atas do Vo. seminário internacional de formação: estratégias de avaliação do ensino de graduação**, Salvador, Bahía, Organización Universitaria Interamericana, Agencia Canadiense de Desenvolvimento Internacional (ACDO), Centro de Estudos de Universidades Multicampi, 1990.

- Vessuri, Hebe M.C.: **Administrar la calidad académica de la Universidad Latinoamericana** en *Educação-Sociedades/Revista Cuatrimestral de Ciencias de la Educación*. Nro. 32, abril de 1989.

- Vessuri, Hebe: **Administering Academic Quality in Latin American Universities**, en *Higher Education Policy*, Vol. 2, Nro. 3, 1989.

- Viallet, François et Maisonneuve, Paul: **80 fiches d'évaluation pour la formation et l'enseignement**, Paris, Les Editions d'organisation, 1981.

- Villarreal Gutiérrez, María Eugenia: **Evaluación Universitaria, Evaluación de Catedráticos**, en *Anuario Universitario 1990*, México, Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), 1990.

- Wagner, George R. y Herzfeld, Ana: **Metodología de la evaluación universitaria. Teoría y Práctica**, Kansas, Estados Unidos, Escuela de Artes y Ciencias de la Universidad de Kansas, diciembre de 1969.

- Winkler, Donald R.: **Higher Education in Latin America-Issues of Efficiency and Equity**, Washington D.C., World Bank Discussion Papers, 1990.

### III MODELOS

El propósito de este capítulo es exponer en detalle el funcionamiento de la evaluación universitaria en tres países – Estados Unidos, Francia y México – y dar cuenta de su desarrollo y evolución en otras regiones. Este análisis permitirá advertir como la evaluación de la calidad de la enseñanza se ha convertido en el eje principal de la problemática educativa de nuestra época y facilitará la tarea de seleccionar métodos y prácticas que, eventualmente, puedan adaptarse a la circunstancia argentina.

#### **El modelo estadounidense**

La evaluación educativa, como se explicó en el capítulo anterior, se originó en los Estados Unidos en las primeras décadas de este siglo. Por esa razón el modelo estadounidense es el más probado y consolidado y el primero que se presenta a los ojos del observador.

En los Estados Unidos la evaluación es una consecuencia directa del sistema de acreditación. Nacidas de la iniciativa privada (*Harvard, Yale, Princeton*) o con el apoyo de los Estados que constituyen la Unión (*Land-grant Colleges*), las universidades norteamericanas advirtieron a comienzos de esta centuria que, como consecuencia de su autonomía y su proliferación, se imponía la necesidad de mecanismos que garantizaran a la sociedad la calidad de su enseñanza y que sirvieran de orientación a los estudiantes y sus familias.

Ni el Gobierno federal ni las jurisdicciones locales supervisan el aprendizaje ni reconocen los títulos otorgados por los establecimientos de educación superior, aunque estimulen su creación. La desconfianza generalizada hacia la intervención del Estado en materia educativa y la tendencia asociativa que caracteriza a la cultura norteamericana - señalada por Alexis de Tocqueville a mediados del siglo XIX en su famosa obra **La democracia en América** - dieron

origen, en cambio, a la creación de asociaciones voluntarias de establecimientos educativos de todos los niveles y en especial de colegios y universidades (Cook, 1988; Fraenkel, 1989; Marjorie Peace Lenn, 1991). Las mismas evalúan y acreditan, es decir certifican un determinado estándar de calidad. Alcanzan a nueve las organizaciones que analizan globalmente a las instituciones universitarias en seis regiones (Centro, Nueva Inglaterra, Centro-Norte, Noroeste, Sur y Oeste); y a cuarenta y dos de carácter especializado las que realizan la misma tarea con programas específicos, particularmente en las áreas de medicina, derecho, arquitectura e Ingeniería. Además otras instituciones como la *American Association for Higher Education* y el *Council for Graduate Schools* promueven el mejoramiento de la educación superior a través de foros y programas de *assessment* y de *review*, que constituyen modalidades informales de evaluación (Pat Hutchings, 1990; *A Policy Statement*, 1990; AAHE Conference 1991).

La acreditación es voluntaria. Pero resulta indispensable para que un establecimiento educativo sea socialmente reconocido; consiga alumnos; permita que los mismos obtengan becas del Estado federal o de otras fuentes; y reciba donaciones y subsidios para investigación.

El mecanismo habitual de la acreditación incluye dos etapas. La primera es la *auto-evaluación*, que realiza la misma institución con la guía de los manuales y el asesoramiento del personal profesional de las asociaciones de acreditación. El auto-estudio requiere una minuciosa recolección de datos y un largo trabajo de introspección. De esa manera se arriba a la elaboración de un informe que es remitido a la entidad acreditante. El segundo paso está constituido por la visita a la universidad de un equipo evaluador integrado por expertos en administración, profesores universitarios e investigadores que provienen, en su mayoría, de otros establecimientos de educación superior y realizan dicha tarea de manera voluntaria. Juega en este caso el paradigma de la evaluación por pares, que constituye una tradición en los campos académico y científico. El informe de los evaluadores, luego de recibir los comentarios de la institución evaluada, da lugar a un detenido análisis por parte del personal profesional de la asociación acreditante y concluye con la decisión de su consejo directivo sobre la acreditación o su continuidad. Se trata, en definitiva, de un prolongado y cuidadoso ejercicio que conduce con naturalidad al mejoramiento de la institución solicitante. (COPA: *Handbook*, 1990; COPA: *Directory*; CIHE/NEASC: *Accreditation Handbook*, 1989; CIHE/NEASC: *Standards for Accreditation*). Por otra parte, tanto el proceso inicial de acreditación como su confirmación, transcurridos cinco o diez años según el caso, se extiende entre 18 y 24 meses.

Es posible que el modelo norteamericano de evaluación y acreditación resulte intransferible como lo es, del mismo modo, el sistema estadounidense de

educación superior. Algunos países, sin embargo, como Hong Kong en este momento, están procurando incorporarlo. Pero no cabe duda que la teoría y la práctica de la evaluación en los Estados Unidos constituye una experiencia cuya gravitación se hace sentir en todas las naciones del globo.

## **El modelo francés**

La centralización estatal en el campo de la educación superior establecida en Francia por Napoleón I. a comienzos del siglo XIX tuvo, como otras instituciones por él legadas, una vida prolongada. Se ha dicho con razón que antes de la ley universitaria de 1968 no existía en ese país sino una Universidad compuesta por Facultades e Institutos.

Esa tradición se está modificando sustancialmente a través de un proceso de descentralización, autonomía y regionalización universitaria, iniciado por el referido ordenamiento legal (Richet, 1988; Starapoli, 1990). Esa concepción y la rápida expansión del sistema, que en veinte años ha multiplicado el número de universidades, trajo como consecuencia la necesidad de la evaluación, con el objeto de garantizar la calidad y la pertinencia de la enseñanza. En 1984/85, por decisión presidencial, se creó un Comité Nacional de Evaluación integrado por personalidades destacadas de la cultura, las ciencias y la actividad académica y administrativa. Su fundación vino a representar la respuesta a una creciente demanda social en relación con el "rendimiento de cuentas" de las instituciones educativas a la sociedad que las financia. En Francia, si bien este proceso sigue las pautas marcadas en otros países, conlleva matices especiales debido a las características en cierto modo peculiares del sistema francés de enseñanza superior: autonomía universitaria frente a una administración fuertemente centralizada; separación de las estructuras docente e investigadora y existencia de un sistema muy selectivo en las Grandes Escuelas. La población estudiantil del nivel superior alcanza a 1.300.000, de los cuales 990.0000 concurren a las 77 universidades existentes. Trabajando en estrecha relación con el Ministerio de Educación Nacional y con otros organismos oficiales y privados, el Comité Nacional de Evaluación está ubicado a la vez dentro del sistema educativo y a un costado del mismo, lo cual le otorga una total independencia. Tampoco interviene en la distribución de los recursos económicos. De esa manera ha alcanzado en poco tiempo credibilidad e influencia. La evaluación cuenta, entonces, con la aprobación de todos los actores sociales interesados: alumnos, docentes, investigadores, padres de familia, políticos, opinión pública.

El procedimiento evaluativo comprende fases de análisis cuantitativo y cualitativo, en un espíritu de dialogo permanente entre el Comité y los

Aunque por disposición legal la evaluación del Comité Nacional tiene que abarcar todo el universo de la educación superior francesa, hasta el momento los análisis se han realizado a pedido de las autoridades de los establecimientos públicos y han abarcado alrededor de una treintena de ellos. Los informes publicados han ejercido una gravitación importante, tanto en el seno de las universidades estimulando su perfeccionamiento, como en la opinión pública.

A este tipo de evaluación se agrega otra de características distintas. Es la que realiza anualmente la publicación *Le Monde Éducation* con un palmarés, *ranking* o clasificación de las universidades y de las grandes escuelas francesas, dirigido a orientar a los usuarios. Se basa en encuestas cualitativas dirigidas a empresarios para las especialidades técnicas y a personalidades de la cultura para las ciencias sociales y las humanidades (*Le Monde Éducation, Palmarés, 82*; Croissandeau, 1990).

No cabe duda que la estructura institucional y universitaria francesa ofrece mayores puntos de vinculación con la argentina que la estadounidense y resulta de sumo interés.

## **El modelo mexicano**

El sistema mexicano de evaluación de la calidad de la enseñanza universitaria, largamente debatido en el seno de la comunidad académica, se inicia formalmente con la invitación formulada en enero de 1990 por el Gobierno Federal a las instituciones que integran la **Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES)**, para participar en el Programa de Modernización Educativa. Esta propuesta se encuadra en una acción iniciada en 1978 con la creación del **Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior (SNAPES)** y el lanzamiento posterior del **Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES)**.

Tales iniciativas se encuadran en un proceso que muestra, a partir de 1970, una expansión acelerada de la educación superior, que pasó de una matrícula de 76 mil alumnos en 1960 a casi un millón setenta mil en 1989. En la actualidad abarca una red de 36 universidades públicas federales, que incluyen todos los Estados con excepción de uno y 87 institutos tecnológicos regionales, además de establecimientos privados y otras instituciones no bien configuradas. Pero esa evolución, extraordinaria por su alcance social y sin paralelo en la historia del país, por el corto tiempo en que se produjo y por las condiciones a veces poco favorables (recursos humanos no siempre bien calificados, restricciones económicas acentuadas a partir de 1982, insuficiente planeación y coordinación,

escasa innovación) ha conducido a la educación superior, a juicio de la mayoría de los observadores, a un nivel académico insatisfactorio.

En coincidencia con las preocupaciones del Gobierno Federal, la ANUIES - una asociación civil no gubernamental sólidamente establecida, que abarca a la totalidad de los establecimientos públicos de educación superior - promovió una serie de reuniones regionales que culminaron con la elaboración y aprobación de un documento denominado **Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior**, con la creación de la **Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA)** y la instalación de los **Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (Comités de Pares)**. A la expresión inicial le siguieron otros trabajos que completan los criterios de la ANUIES respecto a la evaluación: **Declaración y Aportación de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior; Lineamientos y Estrategias para la Evaluación de las Universidades Mexicanas; Diagnóstico de las Funciones de Docencia, Investigación y Difusión de la Cultura; Directrices Generales para los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (Comité de Pares); Categorías de Análisis, Criterios e Indicadores para la Evaluación del Sistema de Investigación Nacional de las IES**

En los referidos documentos se acentúan, entre otros, dos aspectos significativos: a) en resguardo de la tradicional autonomía de las universidades mexicanas, la evaluación es tarea que corresponde a las mismas, ya sea individualmente (autoevaluación) o con la participación de entidades por ellas creadas; y b) la calidad que se aspira a evaluar es un proceso histórico en el que se conjugan actores tanto endógenos como exógenos y cuya mejora tiene que ver no solamente con la eficiencia y la eficacia de los productos deseados sino también con la definición cualitativa de esos mismos deseos, expresados en objetivos o finalidades de la educación y en congruencia con las necesidades o proyectos nacionales.

El proceso de evaluación iniciado contempla tres fases: auto -evaluación institucional; evaluación interinstitucional de áreas y programas por comités de pares; y evaluación global del sistema. La primera etapa se encuentra prácticamente cumplida y las universidades tienen que presentar sus informes antes del 31 de diciembre de 1991. El Gobierno Federal, por su parte, ha anunciado que el resultados de las auto - evaluaciones incidirán en la asignación de recursos financieros adicionales, modificando de esa manera la política tradicional de incremento de aportes en función del crecimiento de la matrícula y del personal.

La evolución del proceso de evaluación de la calidad de la enseñanza superior en México ofrece muchos puntos de contacto con el cuadro universitario argentino, dado que comparten tradiciones comunes en la lucha por la autonomía y el cogobierno. En ambas sociedades, por su condición de latinoamericanas, se presentan las mismas desconfianzas, prevenciones y resistencias. Muchos de sus problemas actuales (rápida expansión, falta de planeación, masificación, escasez de recursos) son similares. México muestra, sin embargo, como a través de la negociación es posible alcanzar consensos y erigir instituciones que, sin mengua de los principios fundamentales, permiten la construcción de un mecanismo de evaluación destinado al mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la enseñanza.

## Otros países

En una u otra forma la evaluación de la educación superior está instalada o constituye un tema actual de discusión en la mayoría de los países del globo, bajo diferentes formas o modelos derivados de cada configuración institucional y tradición histórica.

En Inglaterra el *Council for National Academic Awards*, sucesor desde 1989 del *University Grants Committee*, recomienda la provisión de recursos a las universidades sobre la base de una evaluación de su labor y de sus necesidades. Sus informes son públicos. Sin embargo el Gobierno británico ha reafirmado en un *White Paper* que la primera responsabilidad por el mantenimiento y el mejoramiento de la calidad de la enseñanza permanece en cada institución.

En Brasil la evaluación de la calidad de la enseñanza universitaria ha comenzado por el cuarto nivel. A lo largo de varios años de labor el programa de evaluación y acreditación de los posgrados ejecutado por la **Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior (CAPES)** ha logrado resultados significativos (Cheves de Rezende Martins, 1988; Ribeiro, Zoya y Pillati, 1990).

En Chile las instituciones privadas sujetas al régimen de acreditación han comenzado prácticas de auto-evaluación. (Consejo de Educación Superior, 1991). En Japón existe una asociación de acreditación, con la indispensable evaluación, creada en 1947 por las autoridades de ocupación, pero sólo agrupa al 30% de los establecimientos. Sin embargo a partir de 1987 el tema de la evaluación han entrado en pleno debate.

En España se advierte a través de publicaciones y seminarios un explosivo interés por la evaluación de la educación superior, en alguna medida derivado del proceso legislativo iniciado por la Constitución de 1978 y la Ley Orgánica de 1983, que fomentan la regionalización y la descentralización educativa (Rojo, Piera, Castells, Lamos de Espinosa, 1990; Muñoz Izquierdo, 1984; Aparicio, 1991). Lo mismo ocurre en Holanda, Suecia, Italia y Canadá (Goedegebuure y otros, 1990) Finalmente en Alemania se advierte un movimiento similar en el seno de la comunidad universitaria (Westdeutsche Rektorenkonferenz, 1989).

En casi todos los países de América Latina existen experiencias de evaluación (Vessuri, 1989). A los casos ya citados se pueden agregar Colombia, Costa Rica y Venezuela. En esta última nación como resultado de las dificultades financieras iniciadas en 1982, el Consejo Nacional de Universidades (CNU), con el apoyo técnico de la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), procura establecer fórmulas para la asignación de recursos fundadas en el rendimiento y la calidad (CNU, 1991; Navarro, 1991, Reimers, 1990).

## Fuentes

- ANUIES: **Declaración y aportación de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior**, México D.F., 1989.
- ANUIES: **Lineamientos y Estrategias para la Evaluación de las Universidades Mexicanas**, México D.F., 1990.
- ANUIES: **Programa Integral para el desarrollo de la Educación (PROIDES)**, México D.F., 1986.
- ANUIES: **Directrices Generales para los Comités Interinstitucionales de la Evaluación de la Educación Superior (Comité de Pares)**, México D.F., 1991.
- ANUIES: **Estrategias para la evaluación de la educación superior**, en *Universidad Futura*, México, Vol. 2, número 5. Otoño de 1990, págs. 55/69.
- Callan, Patrick M.: **Perspectives on the Current Status of Emerging Policy Issues for State Coordinating Boards**, AGB, *White Paper*, Nro. 1, s/d.
- Comisión Nacional de Acreditación: **La Conservación de las Normas Universitarias Mediante la Acreditación en los Estados Unidos de América**, s/d. (mimeo).
- Comité National d'Évaluation: **Rapport d'Activités**, Paris, abril de 1988.
- Comité National d'Évaluation: **Rapport d'Activités**, Paris, mayo de 1990.
- Comité National d'Évaluation: **L'enseignement supérieur de masse**, Paris, junio de 1990.
- Comité National d'Évaluation: **Universités: les chances de l'ouverture-Rapport au Président de la République**, Paris, junio de 1991.
- Comité National d'Évaluation: **Priorités pour l'université-Rapport au Président de la République (1985-1989)**, Paris, La Documentation Française, mayo de 1989.

- Commission on Institutions of Higher Education - New England Association of Schools and Colleges, Inc.: **Accreditation Handbook**, 1989.
- Commission on Institutions of Higher Education - New England Association of Schools and Colleges, Inc.: **Standards for Accreditation**, s/d.
- Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación: **Estrategia para Mejorar la Calidad de la Educación Superior en México**, Informe para el Secretario de Educación Pública, México D.F., marzo de 1991.
- Consejo Nacional de Universidades/Oficina de Planificación del Sector Universitario: **La Educación Superior en Venezuela**, Caracas, 1985.
- Consejo Superior de Educación: *Un año de Actividades*, Santiago de Chile, 1991.
- Consejo Superior de Educación: **Guía de procedimientos para la verificación progresiva de instituciones de educación superior**, Santiago de Chile, 1991.
- Cook, Charles M.: **Internal and External Evaluation - Reflection on the American Experience**, s/d.
- Council on Quality Assurance in International Education: **A Prospectus**, Washington D.C., 1991.
- Chaves de Rezende Martins, Ricardo: **Modelos e praticas de Avaliação de Programas de Pos-Graduação em Busca de Novas Alternativas**, s/l, noviembre de 1988 (dactilografiado).
- Führ, Cristoph: **Escuelas y Escuelas Superiores en la República Federal de Alemania**, Bonn, Internationes, 1990.
- Goedgebuure, Leo; Massan, Peter y Westerheidjen (compiladores): **Peer Review and Performance Indicators Quality Assessment in British and Dutch Higher Education**, Utrecht, 1990.
- Hutchings, Pat: **Behind Outcomes: Contexts and Questions for Assessment**, The AAHE-Assessment Forum, American Association for Higher Education, Washington D.C. s/d.
- *Le Monde de L'Education - Palmarés 82*, Paris 1982.

- Mortimer, Kenneth P.: **Perspectives on the Current Status of an Emerging Policy Issues for Single-Campus Public Institutions**, AGB, Paper Nro. 1 s/d.
- Nason John W.: **Presidential Assessment: A Guide to the Periodic Review of the Performance of Chief Executives**, AGB, 1984.
- Nason, John W.: **The Nature of the Trusteeship: The Role and Responsibility of Colleges and University Boards**, AGB, 1982.
- National Association for Foreign Student Affairs (NAFSA):  
**Self-Study Guide - A Guide for the self-assessment of programs and services with international educational exchanges at postsecondary institutions**, 1983.
- Navarro, Juan Carlos: **Venezuelan Higher Education in Perspective**, en *Higher Education*, Nro. 21, 1991.
- New England Association of Schools and Colleges (NEASC), Inc.: *Notes*, febrero y mayo de 1991.
- New England Association of Schools and Colleges (NEASC) -Commission on Institutions of Higher Education: **Accreditation Handbook**, Winchester MA, 1989.
- New England Association of Schools and Colleges (NEASC) -Commission on Institutions of Higher Education: **Standards for Accreditation**, Winchester MA, 1991.
- Northwest Association and Colleges, Commission on Colleges: **Accreditations Handbook**, 1988.
- Paul, Jean Jacques, Ribeiro, Zoya y Pillato, Orlando: **As Iniciativas e as Experiencias de Avaliacao de Ensino Superior: Balanço Crítico**, NUPES, Universidade de Sao Paulo, 5/1990.
- Peace Lenn, Marjorie: **Conflicts of Interests and the Accreditation Process**, Professional Development Series, febrero, 1991.
- Peace Lenn, Marjorie: **Distance Learning and Accreditation**, 1991.
- Quermonne, Jean-Louis: **Libres propos sur l'évaluation des universités**, FORUM, 1991.

- Quermonne, Jean-Louis: **L'évaluation des universités françaises: problèmes et réalisations**, s/d.
- Reimers, Fernando; **The Feasibility of Introducing Loan Schemes to Finance Higher Education in Latin America. The Case of Venezuela**, 1990 (mimeo).
- Secretaría de Educación Pública: **Evaluación de la Investigación Científica - Modernización Educativa 1989-1994**, México D.F., 1991.
- Schwartz, Laurent: *Où va l'Université - Rapport du Comité national d'évaluation*, Paris, Gallimard, 1989.
- Southern Association of Colleges and Schools, Commission on Colleges: **Manual for Visiting Committees**, 1988.
- Southern Association of Colleges and Schools, Commission on Colleges: **Criteria for Accreditation**, 1991.
- Starapoli, André: **Evaluation de l'Enseignement et Qualité**, *Revista Española de Pedagogía*, Madrid, año XLVIII, Nro. 186, mayo-agosto de 1990.
- The Council on Postsecondary Accreditation (COPA): **Directory of Recognized Accrediting Bodies**, Washington D.C., agosto de 1991.
- The Council on Postsecondary Accreditation (COPA): **Site visitors in the Accreditation Process: A Guide to Issues and Political Concerns**, Octubre de 1988.
- The Council on Postsecondary Accreditation (COPA): **Bibliography on Postsecondary Accreditation: Part I: Books, Articles and Historical References**, by M.T. Neal; Part II: **Doctoral Dissertations**, by H.R. Kells and Laura Kells, s/d.
- UFC: **The Role of the UFC in the UK System**, 1991.
- Westdeutsche Rektorenkonferenz: **Dokumente zur Hochschulreform**, Bonn, 1989.
- Western Association of Schools and Colleges - Accrediting Commission for Community and Junior Colleges: **Handbook of Accreditation and Policy Manual**. s/d.
- Western Association of Schools and Colleges - Accrediting Commission for Community and Junior Colleges: **Guide to Institutional Self-Study and Reports to the Commission**, s/d.

## IV INICIATIVAS Y EXPERIENCIAS

La problemática de la evaluación de la calidad de la enseñanza universitaria está adquiriendo creciente interés en la Argentina. Es importante, por ello, en relación con los propósitos del presente informe, reseñar los documentos, iniciativas y experiencias - sin omitir las críticas y prevenciones - que ha sido posible reunir, tanto en el ámbito universitario como en otros sectores de la sociedad.

### **El Encuentro de Salta**

Sin lugar a dudas el antecedente fundamental lo constituye el **Primer Encuentro Interuniversitario Nacional sobre Evaluación de la Calidad**, realizado en la ciudad de Salta del 3 al 5 de junio de 1991, convocado por la Universidad Nacional del mismo nombre. Esta reunión constituye un hito en la percepción del tema por parte de la comunidad universitaria, debido a dos razones: la primera, el alto grado de participación con que contó ya que asistieron más de setecientas personas vinculadas con establecimientos de educación superior públicos y privados, entre rectores, decanos, docentes, investigadores, funcionarios, estudiantes y dirigentes gremiales; y la segunda, por los aportes teóricos y metodológicos expuestos en los documentos presentados. En las mesas redondas sectoriales y reuniones plenarias se trataron los siguientes temas:

- Marco conceptual de la evaluación de la calidad de la enseñanza universitaria;
- Gestión estratégica y evaluación;
- Niveles, áreas y tipos de evaluación;
- Evaluación académica y condición universitaria;
- Metodologías de evaluación de la calidad;
- Utilización de indicadores en la docencia universitaria; y
- El contexto de la evaluación de la calidad de la universidad en la Argentina y en Latinoamérica.

Los participantes presentaron además cerca de cincuenta ponencias en los siguientes talleres:

- Marco conceptual de la evaluación de la calidad;
- El contexto de la evaluación de la calidad de la universidad en la Argentina y en Latinoamérica;
- Niveles, áreas y tipos de evaluación;
- Metodologías de evaluación de la calidad; y
- Estudios de casos.

El número de intervinientes y de trabajos presentados al igual que la amplitud del temario indican que el problema de la evaluación ha logrado una amplia difusión en el medio universitario argentino. Lo dicho no implica, sin embargo, que su proposición no sea objeto de ataques y resistencias, que es necesario tener en cuenta en cualquier emprendimiento.

En los informes de avance del Resultado 3 del Subproyecto 6 se incluyó un detallado análisis debido al consultor Augusto Pérez Lindo sobre **Los aportes del Primer Encuentro Interuniversitario Nacional sobre Evaluación de la Calidad de Salta**, que constituye la fuente principal de la reseña que mas adelante se realiza de dichas contribuciones.

### **Otras iniciativas**

Tal vez el resultado más significativo del Encuentro celebrado en Salta haya sido el hecho que permitió intercambiar ideas y experiencias y advertir la necesidad de establecer criterios comunes entre las distintas instituciones. Para concretar tal propósito las universidades nacionales decidieron que sus secretarios académicos, agrupados por regiones, mantuvieran reuniones periódicas sobre dicha problemática. Con ese objeto los secretarios académicos de la región Nuevo Cuyo, integrada por las Universidades Nacionales de Cuyo, San Juan, San Luis y Río Cuarto, se reunieron en Mendoza los días 18 y 19 de setiembre de 1991. En la misma se presentaron diversas propuestas, entre ellas una dirigida al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) en la cual se destaca la necesidad de establecer una tipificación de las unidades académicas antes de su evaluación; la conveniencia de elaborar parámetros superadores de las variables de eficiencia y eficacia y la formación de un grupo de trabajo permanente. Por último se desarrolló un modelo de indicadores básicos que contempla dos niveles de análisis, por universidades y por facultades. Los secretarios académicos de la región del Noroeste se encontraron en San Miguel del Tucumán durante el mes de diciembre de 1991 con igual propósito, pero sin llegar a consensos significativos. En ambos encuentros fueron invitados

consultores del Subproyecto 6. En otras regiones no ha sido posible todavía la iniciación de las tareas.

Cabe destacar que el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Río Cuarto resolvió "proponer al Consejo Interuniversitario Nacional (C.I.N.) la conformación de un Grupo de Trabajo Académico Permanente, integrado por representantes de cada región para mantener una interacción permanente con el Equipo de Trabajo del Subproyecto 6" (Resolución 169, artículo 2). Esta propuesta muestra que la necesidad de establecer mecanismos e instancias de evaluación va ganando apoyo, no sin oposición, en las universidades.

La Universidad Nacional del Comahue, por su parte, ha elaborado unos Parámetros de Evaluación Universitaria que ha propuesto al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).

Otro antecedente destacable fue el **Taller sobre Evaluación de la Calidad de la Formación Universitaria y su Ajuste a las Demandas de Personal Altamente Calificado**, organizado por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires (CEA) y el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), que tuvo lugar en la sede de la primera de las instituciones nombradas en julio de 1990. Entre las ponencias presentadas cabe citar la de la profesora Alicia Camilloni, secretaria académica de la Universidad de Buenos Aires, intitulada **Algunas orientaciones para la evaluación de la Universidad** y la del licenciado Carlos A. Marquis, investigador del CONICET y del Instituto de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, denominada **Algunas consideraciones sobre los procesos de evaluación de las instituciones universitarias**. Ambas dieron lugar a un amplio debate.

Un fenómeno interesante, vinculado con la calidad de la enseñanza y la evaluación, lo constituye la "transversalidad", en virtud de la cual se han creado mecanismos de consulta entre facultades de una misma disciplina. Tal es el caso de la Conferencia de Decanos de las Facultades de Ingeniería (CONFEDI), realizada en Resistencia del 20 al 22 de noviembre de 1991. Lo mismo está ocurriendo entre las Facultades de Medicina.

En otro orden de ideas hay que tener en cuenta la iniciativa de la Unión Industrial Argentina (UIA) que desde 1986 viene organizando una serie de actividades con el objeto de contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación superior. En ese marco el 12 de noviembre de 1991 convocó al **Séptimo Foro sobre Calidad de la Educación / Evaluación de las Universidades Argentinas**, que contó con la presencia de representantes de universidades nacionales y privadas y del ámbito empresarial.

La Unión Industrial Argentina, igualmente, encomendó al Instituto Gallup de la Argentina un estudio que se realizó en el primer semestre de 1988. El trabajo comprendió dos aspectos bien diferenciados: el primero, el relevamiento y análisis de las estadísticas sobre los graduados del sistema universitario argentino; y, el segundo una encuesta efectuada a una muestra de 300 empresas que cubren todo el país sobre la capacitación de los egresados universitarios.

Cabe citar también el seminario realizado en el Centro de Estudios Avanzados (CEA) de la Universidad de Buenos Aires con el auspicio del Instituto de Estudios y Acción Social (IDEAS) durante los días 18, 19 y 20 de diciembre de 1991, dirigido por el experto mexicano Rafael Santoyo Sánchez. Este expuso el avance del sistema de evaluación universitaria en su patria. Las sesiones contaron con la participación de docentes de varias universidades nacionales. En el intercambio de opiniones se pusieron de manifiesto las dudas y prevenciones que ofrecen las propuestas de evaluación.

Finalmente constituye un antecedente significativo en el ámbito del posgrado el lanzamiento del **Sistema Interuniversitario del Cuarto Nivel (SICUN)**, aprobado por decreto del Poder Ejecutivo Nacional número 1967/85. Este programa, si bien por razones principalmente económicas no ha alcanzado todavía a concretarse, establece pautas de evaluación que resulta interesante destacar. En efecto, en los documentos emanados de la Secretaría de Posgrado del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) se establece la necesidad de un diagnóstico prospectivo de los posgrados y se desarrollan criterios y mecanismos de evaluación de proyectos con una detallada enumeración de ítems y su ponderación numérica.

La enumeración anterior es ejemplificativa y al sólo efecto de mostrar cómo ha ido cristalizando el interés en el tema de la evaluación de la educación superior. Son frecuentes y difíciles de contabilizar los encuentros y charlas destinadas a discutir esa problemática, en las cuales en numerosas ocasiones participan consultores del Subproyecto 6.

## **Experiencias de evaluación**

En el Encuentro de Salta se presentaron algunas experiencias de evaluación, expuestas en la siguientes ponencias:

- Martín, José Federico; Sicoli, Rodolfo; Salamonovic, Ivo y Bertranou Armando (Universidad Nacional de Cuyo): Costos educacionales para la gerencia universitaria;

- Yuni, José (Universidad Nacional de Río IV): El graduado, otra mirada sobre la calidad de la educación;

- Busaniche, Graciela B. de, Stubrin, Lilia P. de y Gómez, Silvia V. de (Universidad Nacional del Litoral): Evaluación de calidad en proyectos de investigación en ciencias sociales;

- Yapur, María y Kirschbaum, Carlos (Universidad Nacional de Tucumán): Calidad en el nivel de posgrado: la experiencia de la Escuela de Posgrado en Luz y Visión;

- Calogero, Rita; Connio, Rosa; Monreal, Nora y Palacios, Mónica (Universidad de Buenos Aires): Evaluación de una cátedra de dibujo del ciclo básico común de la UBA;

- Pérez Carbajal, Elina (Universidad de Buenos Aires): Formación de recursos humanos en servicio en el CBC de la UBA;

- Echeguren, Graciela (Universidad Nacional de Misiones): Experiencia de evaluación participativa en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Misiones;

- Ovando, Nitri de (Universidad Nacional de Córdoba): Evaluación de las innovaciones curriculares de la Facultad de Filosofía y Humanidades;

- San Martín, Orlando: Evaluación de proyectos de investigación cuali y cuantitativos;

- Mas de Ashur, Ethel; Basualdo, Graciela; Carrizo, Yolanda y Pastrana, Marta (Universidad Nacional de Salta): El A.B.C. de la Facultad de Humanidades de la UNSa: hacia una optimización de la calidad educativa;

- González, Dante; Leal de Man, Mercedes; Ponce León, Virginia H. de; Pugliese, Stella S. de y Czar, María Teresa (Universidad Nacional de Tucumán): Los docentes frente a la evaluación de calidad;

- Coria, Adela y Laje, Adriana Andreone de (Universidad Nacional de Mar del Plata): Evaluación de los procesos de enseñanza y aprendizaje en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Córdoba;

- Sílly, Ramón Humberto; Rocha, Ana María; Martín, Cecilia Plu de; Jiménez, Julia Marta; Salim, Bárbara Hennessi de y Echenique, Raquel Macsman de

(Universidad Nacional de Salta): Una experiencia participativa: talleres de reflexión y análisis de calidad docente.

- Passamani, Víctor y Hibbard, Tomás (Universidad Nacional de Salta): Curso de apoyo para el ingreso.

Parece conveniente señalar que el valor de las experiencias de evaluación presentadas en el Encuentro de Salta es muy disímil. Algunas son el fruto de varios años de trabajo, como la presentada por el equipo de la Universidad Nacional de Tucumán. En la misma se expone desde el planteo de la evaluación hasta el trabajo realizado con cerca de trescientos docentes para evaluar las prácticas pedagógicas y reformar los planes de estudio. Con ese objeto se efectuaron cursos, talleres y seminarios dirigidos a interesar a los profesores. Los trabajos de Silly y sus colaboradores y de Passamani y Hibbard de la Universidad Nacional de Salta son descripciones de experiencias destinadas a mejorar la calidad de la actividad docente y del proceso de aprendizaje. Otras ponencias exponen investigaciones acotadas, como el de Rita Calogero y su equipo de la Universidad de Buenos Aires, que presentan un proceso de evaluación a nivel de una cátedra del ciclo básico.

## **La Universidad de Buenos Aires**

Otra investigación a la cual se ha tenido acceso es la realizada en el seno de la Universidad de Buenos Aires, mediante su Programa de Evaluación del Volumen y la Calidad de la Oferta Educativa, creado por la Resolución nro. 3312/88 (CS). Este Programa está dirigido por un Comité Coordinador presidido por el Rector e integrado por ocho consejeros superiores. Al señalar sus propósitos se lee que " tiene como primer objetivo fundamental contribuir a efectuar un diagnóstico de la calidad actual de la enseñanza en la Universidad con el propósito de evaluar la adecuación de la oferta educativa a las demandas de la sociedad en lo que se refiere a su volumen y a las características de la formación que brinda. El segundo objetivo principal es estimular la instalación de un sistema de evaluación permanente de las actividades académicas, que comprenden a todas las unidades y a la Universidad como un todo integral ". Es pertinente hacer resaltar que la formulación de esas finalidades revela que las autoridades de dicha casa de estudios superiores han advertido que la evaluación de la calidad enseñanza requiere mecanismos permanentes. Exige, además, por su complejidad, que se diferencien los distintos niveles de análisis: unidades académicas o facultades o carreras, por un lado, y universidades, por el otro.

Entre las actividades previstas por el Programa de la U.B.A. se destacan la recolección de "información cuantitativa, con fiable y coordinada entre las diferentes unidades, de modo de hacer posible la comparación y el procesamiento estadístico de los datos para el conjunto de la Universidad" (Res. CS 3312/88).

El Programa comentado contó con la asistencia de expertos internacionales. A tal efecto se dispuso consultar a la UNESCO, que envió a dos especialistas, Isabel Monal y Eduardo Martínez, quienes produjeron un informe preliminar en el cual se recogen datos básicos de la Universidad de Buenos Aires y se hace referencia al Programa de Evaluación mencionado. En el mismo se propone una evaluación externa, se señalan sus fases y etapas y se enumeran los aspectos que deberían tenerse en cuenta. Por último se aconseja realizar una experiencia piloto en dos o tres carreras. El Informe de los expertos mencionados es sumamente general.

Como parte del desarrollo del Programa de Evaluación del Volumen y la Calidad de la Oferta Educativa de la Universidad de Buenos Aires, se realizaron un censo de alumnos y una encuesta a los responsables de cátedra y se preparó un recuento de docentes.

En el marco del Programa referido, pero en un contexto político particular, se puso en marcha la Comisión de Evaluación de la Facultad de Medicina. La misma fue creada por la Resolución (CS) Nro. 494/91, como consecuencia del pedido de implantar un cupo para el ingreso de alumnos en medicina, formulado por el Decano de esa Facultad, Dr. Luis Nicolás Ferreira. Dicho pedido está inscripto en una proyectada reforma curricular. Los doce miembros que componen la mencionada Comisión fueron designados por el Resolución rectoral Nro. 494/91, cuatro de ellos a propuesta del Consejo Directivo de la Facultad de Medicina; otros cuatro en representación del Consejo Superior y los cuatro restantes directamente por el Rector. La misma comenzó su labor el 25 de junio de 1991 y el 5 de septiembre produjo un informe preliminar en el cual se afirma que "la Comisión entendió que su cometido estaba dirigido a evaluar la situación actual de la carrera de Medicina, analizar la nueva estructura curricular que se proyecta y proponer estrategias alternativas para la solución de los problemas que afectan a esa carrera. Hasta el momento la Comisión ha trabajado principalmente sobre el primero de los puntos. Para ello solicitó información a la Facultad y con el objetivo de obtener mayores elementos para analizar el desarrollo y resultado de las actividades docentes, se reunió con profesores responsables del dictado de asignaturas del ciclo bio-médico y del ciclo clínico de la carrera para que informaran sobre el funcionamiento de las unidades docentes a su cargo." En las conclusiones de este informe preliminar se señala que la Comisión considera que se "debería atender simultánea y complementariamente a las siguientes cuestiones:

- la adecuación de la oferta a la capacidad educativa de la Facultad;
- la calidad de la oferta educativa;
- la resolución de problemas estructurales de la Facultad de Medicina en cuanto a su régimen de funcionamiento interno;
- la búsqueda de sistemas alternativos para la formación de recursos humanos médicos en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires; y
- la implementación de mecanismos de evaluación que aseguren la calidad de los graduados”.

Entre los materiales que la Comisión promovió se destaca una investigación sobre las Residencias Médicas en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires del Año 1990. Los exámenes y entrevistas que se exigen para ingresar a ese sistema constituyen una modalidad de evaluación del producto cuyo análisis arroja interesantes consecuencias respecto de la participación de las distintas Facultades en el total de quienes obtienen la residencia.

En relación con los graduados en ciencias médicas importa destacar una experiencia de evaluación que la Academia Nacional de Medicina se propone implementar para la acreditación periódica de las especialidades en dicha disciplina. La misma refleja la preocupación por el tema en los distintos sectores sociales. A ese efecto durante los días 19 y 20 de 1991 se realizó un Simposio y Taller sobre Certificación de Profesionales Médicos y se aprobó la formación de un Consejo Nacional para la Certificación de los Profesionales Médicos, que se está organizando.

## **Aportes teóricos**

El tema de la evaluación de la calidad de la enseñanza universitaria ha generado en la Argentina una serie de reflexiones cuyo propósito es establecer el marco teórico de una actividad que comenzó a advertirse como necesaria en los últimos años. La mayoría de estos trabajos, si bien se refieren a la literatura y los modelos extranjeros, insisten en la necesidad de tener en cuenta las particularidades del sistema universitario argentino.

En este rubro son fundamentales los aportes presentados en el Encuentro de Salta, que se indican seguidamente:

- Celman de Romero, Susana (Universidad Nacional del Litoral): Evaluación de la calidad: aportes para el modelo conceptual;
- Sánchez, Raúl A. (Universidad Nacional de Salta): La Universidad como empresa;

- Ageno, Raúl M. (Universidad Nacional de Rosario): Evaluación de la calidad de la práctica universitaria;
- Corti, Ana María y Marincevich, Juan (Universidad Nacional de San Luis): Algunos aspectos sobre evaluación de la calidad educativa;
- Lobo, Pedro (Universidad Nacional de Tucumán): La "performatividad";
- Camilloni, Alicia R. M. de (Universidad de Buenos Aires): Algunas orientaciones para la evaluación de la Universidad;
- Aparicio Izquierdo, Francisco (Universidad Politécnica de Madrid): Calidad de la enseñanza universitaria; y
- Marquis, Carlos (Universidad de Buenos Aires / CONICET): Marco conceptual de la evaluación de calidad: de la ideología al instrumento de evaluación.

Entre estos trabajos hay algunos (Camilloni, Aparicio Izquierdo, Marquis) orientados a definir teorías y procedimientos para la evaluación institucional; otros (Romero, Ageno y Corti y Maricenvich) tienden a clarificar la idea de evaluación con respecto a la universidad, analizan la función de los procedimientos evaluativos y destacan la especificidad de las instituciones universitarias. Por último, los trabajos de Lobo y Sánchez se centran en aspectos particulares: en el primer caso, se considera que los logros de la actividad universitaria constituyen el parámetro para medir a este tipo de establecimientos. En el segundo se concibe a la universidad como una organización empresaria, lo que permitiría evaluar su eficiencia, su producción y su rentabilidad social.

Un aspecto particular de las cuestiones teóricas está constituido por las políticas y estrategias de la evaluación. En tal sentido pueden mencionarse los siguientes trabajos presentados en el Encuentro de Salta:

- Tripano, Sergio y Sáenz Ignacio (Universidad Nacional de Rosario): La evaluación de la calidad un obstáculo o una posibilidad;
- Sánchez, Eduardo (Universidad Nacional de Lomas de Zamora): Algunas condiciones institucionales para evaluar la calidad de la producción universitaria;
- Universidad Nacional de Misiones: La calidad de la educación en el contexto del planeamiento y desarrollo académico;

-Seeligman, María T. (Universidad Nacional de Tucumán): El diseño de estrategias orientadas a incrementar la responsabilidad institucional por los resultados y las acciones sistemáticas de la evaluación de calidad académica; y

- Zárate, Rubén (Universidad Nacional de la Patagonia): El diseño de evaluación en las instituciones en transformación.

Estos trabajos presentan dos tipos de contribuciones claramente diferenciadas: el aporte de Tripano y Saénz y el presentado por Sánchez ofrecen consideraciones normativas e ideológicas sobre la posibilidad y conveniencia de la evaluación universitaria dentro del contexto argentino actual; en cambio los trabajos de la Universidad Nacional de Misiones, Seeligman y Zárate son el resultado de experiencias y políticas realizadas o en ejecución.

## **Aspectos metodológicos**

Otro tipo de aportes que también se plantearon en el Encuentro de Salta son los referidos a las cuestiones metodológicas. En este rubro se presentaron los siguientes trabajos:

- Luna, Pedro Antonio (Universidad Nacional de Santiago del Estero): Desafíos metodológicos en procesos de evaluación institucional de la universidad;

- Pérez Lindo, Augusto (Universidad de Buenos Aires): Modelo de indicadores básicos para la evaluación del rendimiento de las universidades;

- Dib, Alicia y Salím, Adriana (Universidad Nacional de Salta): Análisis y evaluación de indicadores para la reestructuración de la Facultad de Humanidades;

- Seeligmann, Sebastián y Páez, José Bernardo (Universidad Nacional de Tucumán): Control de Calidad en análisis clínicos: un propuesta integral;

- Bruno de Collura, Graciela y Delpoz, Nélica (Universidad Nacional del Litoral): Evaluación curricular desde la evaluación permanente del currículum;

- Van Gool, Mónica, Pérez, María y Voutto, María (Universidad Nacional de Mar del Plata): Autoevaluación institucional: una alternativa de transformación cualitativa; y

- Araujo, Silvia (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires): Planes de estudio y evaluación de calidad.

En este acápite se encuentra una gran variedad de enfoques y propuestas metodológicas: un modelo de análisis fundado en la teoría sistémica (Luna); un esquema de indicadores básicos para evaluar el rendimiento de las universidades (Pérez Lindo); una lista de indicadores pertinentes para una experiencia particular (Dib y Salim); la definición de un objeto de estudio limitado: los análisis clínicos (Seeligman y Paéz); los planes de estudio como eje de la evaluación (Collura, Delpoz y Araujo) y la autoevaluación (Van Gool, Pérez y Vuotto).

## **Contexto de la evaluación**

Por último, siempre en el marco de los aportes presentados en el Encuentro de Salta, hay que mencionar los trabajos que tematizan los problemas del contexto de la evaluación, entre los que se encuentran:

- Krotsch, Pedro (Universidad de Buenos Aires): La Problemática de la evaluación en un contexto de gobierno universitario pluralista;
- Ares Pons, Jorge (Universidad de la República del Uruguay): Evaluación académica y condición universitaria;
- Russo, Adriana C. y Pérez Carbajal, Elina (Universidad Nacional de Lomas de Zamora): Reflexiones y aportes para un debate abierto acerca de la evaluación en una universidad posmoderna;
- Raschiotto, Jorge C. (Universidad Nacional de Córdoba): El movimiento estudiantil y la evaluación de la calidad en un contexto de crisis de participación;
- Machiavelli, Anisia de; Machiavelli María F. y Taborda, Ana María (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires): Reflexiones para el debate sobre evaluación de la calidad de la educación; y
- Tripano, Sergio y Vila, Luis (Universidad Nacional de Rosario): Tema: Crisis y calidad.

Este grupo de trabajos presenta una preocupación común: toman en cuenta la crisis de la sociedad argentina y latinoamericana, pero sus interpretaciones y su relación con los objetivos de la evaluación tienen significados disímiles:

Ares Pons considera que las evaluaciones de las universidades pueden ser un instrumento de las políticas de ajuste; Tripano y Vila piensan que ante la crisis

los estamentos universitarios se han vuelto refractarios a los procedimientos para evaluar la calidad; y Krotsch repara en las dificultades que presenta la actual modalidad de gestión universitaria para establecer un mecanismo de evaluación.

## **Prevencciones y críticas**

Para la mayoría de los expositores del Encuentro de Salta la evaluación es un recurso necesario para mejorar la calidad o el rendimiento de las instituciones. Pero no se la acepta como medio de control de gestión o de distribución de fondos. Hubo oposición igualmente a cualquier interpretación reduccionista de la actividad universitaria y en muchos casos se vinculó la calidad con la capacidad de formar ciudadanos libres y solidarios con la sociedad y con la calidad de vida.

## **Resumen**

Como se dijo antes, la reseña precedente, lógicamente incompleta, pone de manifiesto que la problemática de la evaluación de la calidad de la enseñanza universitaria se encuentra instalada y es objeto de debates en el medio académico y científico argentino. Es oportuno entonces plantearse una estrategia a ese respecto, como la que se propone en el capítulo siguiente.

# ESTRATEGIA DE EVALUACION

## 1. Consideraciones generales

1.1 *Objetivo de la evaluación.* La finalidad de la evaluación, como surge del análisis precedente, es el mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la enseñanza universitaria. En el mundo contemporáneo, en virtud de la expansión, la complejidad y el impacto político, cultural y socio-económico de la educación superior, la evaluación sistemática con sus métodos elaborados y probados proporciona los instrumentos idóneos y mas objetivos para lograr incrementar el nivel de creación de los conocimientos y del aprendizaje.

La problemática de la evaluación se encuentra instalada y en desarrollo en la mayoría de los países del globo. En las páginas anteriores se han descripto los principales modelos existentes. Se ha señalado igualmente como la misma no es ajena a la vida académica argentina, según lo demuestran los concursos para la provisión de cátedras y la evaluación por sus pares de proyectos, tanto en el ámbito del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y de sus homólogos provinciales como a través de los subsidios y becas otorgados por las universidades. En la actualidad constituye un tema que da lugar a constantes iniciativas, experiencias, publicaciones y reuniones. Entre estas últimas cabe señalar el **Primer Encuentro Interuniversitario Nacional sobre Evaluación de la Calidad**, que tuvo lugar en Salta, convocado por la Universidad Nacional de esa ciudad, del 3 al 5 de junio de 1991. Contó con la activa participación de más de setecientas personas, entre ellas expertos argentinos y extranjeros, rectores y decanos, docentes, investigadores, funcionarios, estudiantes y dirigentes gremiales y se presentaron cerca de cincuenta ponencias.

1.2 *Límites de la evaluación.* Lo dicho no significa considerar a la evaluación como una panacea universal. Por el contrario, hay que tener presente que se trata de un instrumento complejo y de difícil aplicación, que requiere órganos independientes y una minuciosa y prolongada preparación, con la intervención

de todos los actores involucrados. Posee limitaciones indudables y si no se garantiza su objetividad y su idoneidad puede dar lugar a equívocos o a interpretaciones intencionadas (pseudo-evaluación). Pero a pesar de todo ello, con los debidos resguardos, sigue siendo el medio más aceptado para los fines expuestos.

Por numerosas y atendibles razones la evaluación suscita resistencias y desconfianzas que es necesario conocer y prever. En principio todo análisis donde intervienen jueces externos provoca temores, circunstancia que se acrecienta en las actuales y particulares circunstancias de la vida argentina. Ello puede dar lugar a la aparición de crecientes obstáculos.

Cuando esta situación prevalece se dice que la evaluación está enferma. Son síntomas de dicha dolencia, entre otros, su rechazo, porque toda introspección es un proceso doloroso y no se lo considera necesario; por la ansiedad que provoca en el evaluado ante posibles juicios críticos; por el escepticismo acerca de sus resultados prácticos; por el riesgo de diagnósticos y recomendaciones equivocadas; por la incapacidad o la opinión interesada que se atribuye a los evaluadores; o por el temor de la prevalencia de factores foráneos o de propósitos limitativos o espúreos.

Para aventar esas preocupaciones es imprescindible la participación de todos los actores y en especial de la comunidad universitaria a través de la auto-evaluación; la independencia, jerarquía y competencia de los integrantes de los órganos evaluadores externos y de los especialistas que participen en el proceso; una preparación y una ejecución serias y minuciosas; la transparencia del procedimiento, con la debida publicidad y una constante retroalimentación; y la conciencia que se trata de un esfuerzo institucional y a mediano plazo, ajeno a los límites cronológicos de las autoridades políticas y universitarias.<sup>1</sup>

1.3 *Concepción de la evaluación.* La evaluación, tal como está concebida en el presente documento, tiene por propósito el mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la enseñanza y no constituye un medio dirigido a resolver problemas políticos, organizativos o presupuestarios, que exigen otro tipo de consideración.

En la propuesta que sigue, para que resulte viable, además del objetivo señalado, se tienen en cuenta el marco institucional del país y la tradición y características de las universidades argentinas. En su historia pasada y reciente

---

<sup>1</sup> En países como los Estados Unidos y Francia, donde el sistema de evaluación se encuentra firmemente establecido, el proceso de dirigido a evaluar una universidad o un programa, carrera o área disciplinaria dura generalmente un año y medio.

las mismas privilegian la autonomía y el pluralismo como las únicas formas compatibles con la libre y fecunda creación y trasmisión de conocimientos y con la formación de profesionales competentes y consagrados al bien del país. En ocasiones el planeamiento y la evaluación son percibidas como limitaciones a la autonomía cuando –en rigor– constituyen los instrumentos idóneos para garantizar ante la sociedad y el Estado el cumplimiento de los fines últimos de la educación superior, sin vulnerar su libertad.

La evaluación de la calidad y pertinencia de la enseñanza superior se hace imprescindible, además, en la Argentina, por dos circunstancias. La primera, el crecimiento acelerado en las últimas décadas del sistema de educación universitaria, que en este momento (diciembre de 1991) alcanza a sesenta y siete establecimientos, de los cuales veintinueve son nacionales, cinco provinciales o asimilados a esa condición y treinta y tres privados, distribuidos en todo el territorio del país y con una población de más de 800.000 estudiantes.<sup>2</sup> La segunda, las frecuentes afirmaciones acerca del deterioro del nivel académico, hecho que es necesario verificar objetiva y científicamente. Y si existe, identificar sus causas para ponerle remedio.

Cabe señalar, finalmente, que la evaluación no es un hecho intempestivo ni traumático. Se trata de un proceso sistemático y prolongado, precedido de una cuidadosa elaboración y seguido de un diálogo permanente con los distintos participantes, que culmina con un documento público. De esa manera todos los sectores interesados quedan en condiciones de proponer o adoptar decisiones dirigidas al perfeccionamiento del aprendizaje y su adecuación a los requerimientos nacionales, garantizando su calidad, pertinencia y equidad.

## **2. Actores del Proceso de Evaluación**

Para iniciar un proceso sistemático de evaluación resulta necesario definir a los actores institucionales que se harán cargo del mismo. En este sentido se ha creído conveniente imaginar los siguientes sujetos para la evaluación universitaria:

- Una Comisión Nacional de Evaluación Universitaria (CONEVU).
- Comisiones de especialistas por áreas de conocimientos (pares).

---

<sup>2</sup> Esta diversidad de establecimientos universitarios, de diferente ubicación, origen y tamaño, obligará sin duda a concebir una tipología fundada en sus distintos grados de complejidad, para facilitar el proceso de evaluación. El mismo, a la vez, tendrá que tener en cuenta la consistencia de las prácticas y los logros de cada universidad de acuerdo con sus fines y objetivos institucionales y regionales.

- Comisiones de autoevaluación institucional.
- Comité Técnico de Apoyo (CT)

Sus funciones y atribuciones se mencionan a continuación:

## **2.1 Comisión Nacional de Evaluación Universitaria (CONEVU).**

a) Estará integrada nueve académicos y científicos de primer nivel, representativos de las ciencias exactas y naturales; las ciencias de la salud; las ciencias agropecuarias y la pesca; el derecho y las ciencias sociales y administrativas; la ingeniería y la tecnología; la educación y las humanidades. Los mismos serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del Consejo Interuniversitario Nacional (4); el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (2); el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (2) y la Academia Nacional de Educación (1).

b) Será presidida por una personalidad académica y científica reconocida internacionalmente, elegida y nombrada entre sus miembros.

c) El Ministerio de Cultura y Educación, de cuyo presupuesto formará parte la referida Comisión, prestará a la misma el necesario apoyo administrativo y logístico.

d) Los miembros de la Comisión durarán cuatro años en sus cargos y no podrán ser reelegidos.

e) La Comisión tendrá por misión la evaluación, en forma gradual, de la calidad de la enseñanza de las universidades argentinas o de sus carreras, áreas disciplinarias o programas específicos, de acuerdo con el procedimiento que más adelante se propone. En una primera etapa dicha tarea se cumplirá a solicitud de los establecimientos interesados.

f) La Comisión tendrá autonomía y autarquía y dará a publicidad sus informes.

## **2.2 Comisiones de especialistas por áreas de conocimiento (pares).**

A los efectos del cumplimiento de su misión la Comisión Nacional de Evaluación Universitaria designará en cada caso el número de especialistas (pares) necesarios para el proceso de evaluación. Los mismos no podrán

pertenecer a la universidad objeto de la evaluación y serán elegidos por la CONEVU de acuerdo con sus especialidades de una nómina de docentes e investigadores que se formará anualmente a propuesta de sus integrantes y de las entidades señaladas en el numeral 2.1 - a).

### **2.3 Comisiones de autoevaluación.**

La Universidad o la unidad académica evaluada formará un Comisión de Autoevaluación que tendrá a su cargo el proceso de auto-estudio, la vinculación con los pares (especialistas) y con el Comité Técnico de Apoyo de la CONEVU. Cada Universidad resolverá sobre su constitución, siendo recomendable que cuente con la aprobación del Consejo Superior respectivo.<sup>3</sup>

### **2.4 Comité Técnico de Apoyo (CT).**

La Comisión Nacional de Evaluación contará con un Comité Técnico permanente designado por la misma, que también fijará sus emolumentos. Estará integrado por un núcleo reducido de expertos en evaluación universitaria y de colaboradores administrativos. El Comité Técnico prestará apoyo a los integrantes de la CONEVU, organizará su trabajo, redactará los borradores de los informes y comunicaciones, mantendrá contacto con las universidades en proceso de evaluación y realizará todas las tareas que la Comisión Nacional le encomiende.

## **3. Unidades de análisis**

En una primera etapa la Comisión Nacional de Evaluación Universitaria evaluará Facultades, Departamentos, carreras, áreas disciplinarias o disciplinas, a solicitud de las universidades respectivas o mediante un programa nacional aprobado por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).

Al mismo tiempo la CONEVU elaborará los materiales que en el futuro y siempre a solicitud de las casas de estudios superiores interesadas, posibiliten realizar una evaluación global.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> En países como los Estados Unidos y Francia, donde el sistema de evaluación se encuentra firmemente establecido, el proceso de dirigido a evaluar una universidad o un programa, carrera o área disciplinaria dura generalmente un año y medio.

<sup>4</sup> Esta diversidad de establecimientos universitarios, de diferente ubicación, origen y tamaño, obligará sin duda a concebir una tipología fundada en sus distintos grados de complejidad, para facilitar el proceso de evaluación. El mismo, a la vez, tendrá que tener en cuenta la consistencia de las prácticas y los logros de cada universidad de acuerdo con sus fines y objetivos institucionales y regionales.

#### 4. Procedimiento de evaluación

De conformidad con los antecedentes e investigaciones reseñados en el presente informe, el procedimiento evaluativo debería ajustarse al siguiente procedimiento:

a) Una vez acordada por la CONEVU con la Universidad solicitante la realización de un proceso de evaluación, el Comité Técnico de Apoyo preparará los lineamientos para la auto-evaluación que tendrá a su cargo la Comisión de Autoevaluación designada por la unidad objeto de análisis.

b) Con el asesoramiento del Comité Técnico la Comisión de Autoevaluación de la unidad objeto de análisis efectuará el auto-estudio. Este proceso se realizará en un lapso razonable durante el cual se reunirán los datos, se efectuarán las encuestas etc. y se concluirá con un informe que permita a la unidad evaluada tomar conciencia de sus logros y deficiencias. Tal aporte, por sí solo, constituirá un valioso elemento de juicio para el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la enseñanza.

c) El Comité Técnico propondrá entonces los lineamientos para el trabajo de campo de los pares; efectuará las consultas pertinentes y propondrá a la Comisión Nacional los nombres de los especialistas en condiciones de realizar la evaluación externa para ser invitados y designados por la misma.

d) Los especialistas (pares) visitarán la unidad de análisis sujeta a evaluación, realizarán las entrevistas y recabarán las informaciones necesarias y finalmente elevarán su dictamen a la Comisión Nacional. En caso que lo requieran serán acompañados y asistidos por miembros del Comité Técnico.

e) La Comisión Nacional, con el apoyo del Comité Técnico, analizará toda la información recogida y la completará si lo considera necesario. Tendrá en cuenta los resultados del auto-estudio; las evaluaciones realizadas por los organismos que subsidian los proyectos de investigación; los resultados de exámenes, pasantías y residencias realizados por los egresados de las carreras evaluadas; la creatividad de los mismos y su presencia en el mercado laboral. Finalmente redactará y suscribirá un informe con recomendaciones explícitas, que será transmitido a la autoridad de la unidad de análisis y al rector de la Universidad de quien dependa. Estos podrán formular por escrito los comentarios que consideren pertinentes, los cuales serán tenidos en cuenta para la versión final del trabajo. Por último, antes de la reproducción y difusión del informe, se hará llegar copia del mismo al responsable de la unidad bajo análisis y al rector del establecimiento, quienes, si lo desean, enviarán un *post-scriptum*, que se incorporará al documento.

d) El informe de la Comisión Nacional de Evaluación con sus recomendaciones y anexos será impreso y transmitido a las autoridades educativas y universitarias y puesto a disposición de los sectores interesados sin ningún tipo de limitación.

## 5. Efectos de la evaluación

La evaluación en la forma como ha sido descrita constituye un proceso acumulativo y transparente, que reúne todas las garantías posibles de eficiencia y objetividad. Como se advierte y a diferencia de otros modelos, no participan en su ejecución quienes tienen a su cargo las decisiones políticas y financieras.<sup>5</sup>

El primer efecto beneficioso del informe producido se ejercerá sobre la unidad académica evaluada. Las observaciones contenidas en ese documento constituirán un estímulo para sus integrantes al ver ratificados muchas de sus esfuerzos y las recomendaciones finales servirán para corregir imperfecciones y mejorar el rendimiento de la institución.

La publicidad constituye, por otra parte, un aspecto decisivo del proceso de evaluación al servir de orientación a los poderes públicos, a los estudiantes y sus familias, a los docentes e investigadores, a los empleadores, a los medios de comunicación social y a la opinión pública en general.

## 6. Próximos pasos

Una vez presentado el presente informe el paso inmediato en 1992 consistirá en su consideración por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y la realización, particularmente en su ámbito, de encuentros y seminarios destinados a discutir su contenido y sus propuestas.

Una etapa complementaria lo constituirá la construcción, también en consulta con el CIN, de una metodología apropiada de acuerdo con los lineamientos aquí expuestos, con vistas a su aplicación experimental. Como consecuencia de ello y a solicitud de las universidades interesadas se elegirán a continuación las primeras unidades de análisis. Esta tarea ocupará, sin duda, todo el año 1992. Simultáneamente se elaborarían los proyectos de instrumentos

---

<sup>5</sup> Un ejemplo en sentido contrario lo constituye Inglaterra, donde hasta 1989 el *University Grant Committee (UCG)* y desde ese año el *University Funding Council (UFC)*, cumple el doble papel de evaluar las universidades y distribuir los recursos financieros. El modelo propuesto, en este aspecto, se asemeja, en cambio, a los sistemas vigentes en los Estados Unidos, Francia y México.

*Emilio F. Mignone*

legales destinados a la creación del Consejo Nacional de Evaluación Universitaria (CONEVU) y su Comité Técnico de Apoyo, para su aprobación, integración y puesta en marcha, con la infraestructura y los recursos financieros correspondientes, a comienzos de 1993.

Buenos Aires, 30 de diciembre de 1991.

Emilio F. Mignone

NOTA: Este informe ha sido elaborado con la colaboración y el asesoramiento de los licenciados Augusto Pérez Lindo, Joaquín Fisherman y Daniel Toribio.