

Evaluación institucional universitaria: algunas posibles dimensiones para su análisis

Raúl Armando Menghini

Mestre em Educação pela Universidad Nacional de Luján,
Professor do Departamento de Humanidades. Universidad
Nacional del Sur. Bahía Blanca.
e-mail: ramen@infovia.com.ar

Resumen

El presente artículo desarrolla una serie de dimensiones de análisis que podrían tenerse en cuenta a la hora de estudiar los procesos de evaluación institucional de las universidades. Estas dimensiones han surgido de proyectos de investigación llevados a cabo sobre evaluaciones institucionales universitarias desarrolladas en las universidades nacionales de Argentina. De esta manera, estas dimensiones conforman un dispositivo o herramienta que no tiene pretensiones de ser cerrado ni acabado, sino sólo una propuesta totalmente inacabada y mejorable. En tal caso, tiene la virtud de ser una construcción teórica surgida de la relación dialéctica con la empiria. El dispositivo incluye cuatro dimensiones centrales: unidad de análisis, sujeto evaluador, metodología y objetivos. A su vez, cada dimensión contiene subdimensiones que asumen valores extremos, a la manera de polos de un continuum. El artículo incluye una breve descripción de la situación argentina respecto de las evaluaciones institucionales universitarias, y algunas precisiones conceptuales que sirven de marco a las dimensiones que se presentan.

Palabras claves

Evaluación institucional; política de evaluación; evaluación de universidades.

Abstract

The paper in hand develops a series of dimensions of analysis which can be taken into account at the moment of studying the institutional evaluation of universities. Such dimensions have been the result of research projects on institutional evaluations developed in Argentine National Universities. Thus, these dimensions form a device or a tool that is not intended to be a finished product but an open proposal to be improved. Therefore, it has the advantage of being a theoretical construction resulting from a dialectical relationship with empiricism. The device includes four main dimensions: unit of analysis, evaluating subject, methodology and objectives. Each dimension contains sub-dimensions bearing extreme values like the poles of a continuum. This paper includes a brief description of the Argentine situation with regard to university institutional evaluations and some concepts used as the frame of the dimensions presented.

Key words

Institutional evaluation; evaluation policy; university evaluation.

A manera de introducción

Como es sabido, la obligatoriedad de la evaluación institucional de las universidades quedó legislada en la Ley de Educación Superior a partir de 1995. Para ese entonces, algunas universidades nacionales, por cuenta propia o bien por iniciativa de las autoridades nacionales, habían comenzado a realizar algunas actividades en esta dirección. No se puede dejar de tener en cuenta que, desde 1991, las universidades nacionales habían tomado el tema –propuesto desde el Ministerio de Educación con fines de racionalidad presupuestaria- y habían comenzado a tratarlo en distintos encuentros, jornadas, talleres, etc. Inclusive, el tema mereció tratamiento en el seno del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), que se expresó a través de distintos Acuerdos Plenarios¹.

Atento que la propuesta gubernamental desde la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) – expresada en los resultados del Subproyecto 06² –, fue resistida por la comunidad universitaria nacional, la estrategia del gobierno pasó por desarticular la resistencia celebrando convenios con cada universidad por separado. Dice Susana Celman que “la estrategia para quebrar la unidad del CIN consiste en ‘proponer’ acuerdos bilaterales con cada Universidad para la realización de evaluaciones internas (asistidas por la SPU) y externas (a cargo de la SPU)” (1997:10). Las primeras universidades en concluir las

instancias del convenio fueron la Universidad Nacional del Sur (UNS), la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA) y la Universidad Nacional de Cuyo (UNCu).

En el marco de las políticas generales de ajuste presupuestario y las políticas específicas para el sector universitario, las evaluaciones institucionales fueron miradas con desconfianza por la comunidad universitaria. El clima de sospecha y desconfianza prácticamente fue generalizado y esto hizo que las experiencias, en su gran mayoría, fueran a ritmo lento, en algunos casos se vieran interrumpidas y en otros no se iniciaran.

La constitución de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), en 1997, tal vez ayudó a distender el clima de tensión e hizo que las evaluaciones institucionales en marcha se fueran concluyendo y que algunas universidades iniciaran sus actividades de evaluación.

A continuación se presentarán algunas precisiones conceptuales, se detallarán los antecedentes de la construcción de un dispositivo de dimensiones de análisis y, finalmente, se presentará al mismo en sus detalles.

Algunas precisiones conceptuales

Antes de centrarnos en el dispositivo de análisis construido para analizar las evaluaciones institucionales, conviene dejar en claro ciertos conceptos a la manera de puntos de partida sobre la organización

universitaria, la evaluación y la política de evaluación.

Se parte de la idea de entender a la universidad como una organización compleja y débilmente acoplada. Al respecto, Burton Clark entiende que "una organización de tipo universitario se compone de múltiples células de organización colocadas horizontalmente y débilmente articuladas en los niveles operativos, junto con un pequeño número de niveles superiores de coordinación...La forma predominante ha sido la estructura plana de piezas débilmente acopladas y esto obliga a concebir la organización académica en términos de una federación o una coalición, antes que como un sistema unitario comúnmente conocido como burocracia" (1991:41). Pero, además, junto a esta descripción, se entiende a la organización universitaria como un espacio político y, en el caso de las universidades públicas, también esencialmente democrático. Estas consideraciones le imprimen a la organización una imagen dinámica que tiene atiende a los conflictos que se generan en el cruce de intereses de los distintos sujetos y grupos que la componen.

Tener en cuenta y explicitar el tipo de organización resulta imprescindible a la hora de pensar cómo formular una política de evaluación institucional. En este sentido, la evaluación institucional puede ser entendida como "la evaluación centrada en los procesos, programas y aspectos propiamente organizacionales de una institución" (Universidad Nacional del Litoral, 1995:179). El CIN, por otra parte, expresó que la evaluación institucional debe abar-

car "la ejecución de políticas y programas en forma orgánica y con la participación de todos los miembros de la comunidad universitaria" (Anexo del Acuerdo Plenario N° 133/94). Y la CONEAU entiende que "la evaluación institucional supone un proceso complejo para determinar el valor de algo, que implica una delicada tarea de interpretación de un conjunto de elementos que interactúan configurando una realidad particular y significativa..." (1997:10). En definitiva, una evaluación institucional debería incursionar en las entrañas de la organización, sus manifestaciones y aspectos implícitos, interpretando las políticas y programas (de ingreso, acceso docente, curriculares, de investigación, de extensión, de carrera docente, de gestión, de participación, presupuestaria, etc.), los procesos y resultados generados con motivo de su aplicación, y las condiciones organizacionales que los hacen posibles.

No se puede dejar de considerar que la evaluación institucional de las universidades emerge en el marco de un Estado que se ha definido como "evaluador"³ que, si bien se puede advertir aún su vigencia, en nuestro país tuvo sus manifestaciones más extremas durante el decenio de los '90. "El Estado evaluador se refiere a uno de los pilares de la política neoliberal dominante en el mundo actual, que basa la asignación de su presupuesto en ejercicios de evaluación" (de Alba, 1994:24). En este sentido, las evaluaciones institucionales pueden revestir un carácter ligado al "control" o bien apuntar a emitir juicios de valor acerca de todos los componentes de la organización.

Así, la obligatoriedad de la evaluación institucional puede llevar a políticas y ejercicios de evaluación que sólo buscan "burocratizar" esta actividad, o bien valerse de la evaluación institucional como una herramienta que puede posibilitar la transformación sustantiva de las organizaciones, en particular lo que hace a las estructuras de poder y las relaciones que se generan con motivo de éstas. Al respecto, Cantero entiende que "es indispensable avanzar, ir más allá del tipo de evaluación que la Ley asegura, para construir a partir de lo que la Ley permite" (1998:18).

Antecedentes del dispositivo de análisis

El dispositivo de análisis fue surgiendo con el avance de un proyecto de investigación que se centró en la evaluación institucional de la UNS⁴. En ese proyecto se trató de inferir y caracterizar la política de evaluación institucional que había llevado adelante la UNS en su primer proceso entre 1993 y 1995, que le había permitido ser la primera universidad nacional en concluir con las actividades de evaluación.

La investigación supuso la revisión de la normativa que había dado fundamento a la evaluación institucional y la realización de entrevistas a docentes, autoridades y miembros de la comisión que tuvo a su cargo la coordinación de la evaluación. En la confluencia del análisis de esta información obtenida en el terreno y el marco teórico-conceptual, fueron apareciendo algunas dimensiones que hacían al núcleo de una política de

evaluación. Así, se fueron generando una serie de dimensiones que podían ser utilizadas para inferir la política de evaluación institucional. A medida que se avanzó en el proyecto, algunas de esas dimensiones se fueron reelaborando, algunas fueron subsumidas en otras más generales, o bien reemplazadas o denominadas de otro modo, etc. Todo esto implicó tratar de establecer una relación dialéctica entre teoría y empiria con vistas de ir logrando un cuerpo de dimensiones que resultaran adecuadas para el objeto de estudio que se estaba tratando.

Por otra parte, esas dimensiones fueron asumiendo valores extremos, a la manera de polos en un continuum. Estos valores también se fueron construyendo en la búsqueda de términos que reflejaran de la mejor manera posible aquello que querían representar. En algunos casos se utilizaron valores o categorías construidas por otros autores, como en el caso de la participación, a la que se asignó los valores de "real" y "simbólica"⁵, pero en la mayoría de las dimensiones se fueron buscando valores que resultaran válidos, útiles y de relativa claridad.

Tanto las dimensiones como sus valores extremos tienen la virtud de haber surgido de la confrontación entre la realidad y el marco teórico como, asimismo, haber servido para analizar la información, sea ésta de tipo normativa como aquella obtenida de los propios actores institucionales.

Este dispositivo fue puesto a prueba en una investigación posterior⁶, en la cual se continuó con la temática de la evaluación institucional pero con un estudio compara-

tivo de las primeras evaluaciones externa realizadas bajo la responsabilidad de la CONEAU. La utilización de las dimensiones de análisis permitió el análisis de los documentos producidos con motivo de las evaluaciones institucionales y realizar ciertas comparaciones entre las mismas⁷, tratando de descubrir regularidades, tendencias, etc.

De esta manera, a continuación se trabajará sobre las dimensiones que, en última instancia, deberían definir una política de evaluación institucional, a fin de poder dar respuesta a preguntas centrales de un proceso de evaluación institucional: qué se evalúa (unidad de análisis), quién evalúa (el poder evaluador), cómo se evalúa (metodología) y para qué se evalúa (objetivos).

Conviene aclarar que el dispositivo que se presenta no pretende ser cerrado o acabado, sino que debe ser considerado de manera flexible y perfectible. Utilizado como una receta puede llevar a visiones fragmentadas de las evaluaciones, o bien interpretaciones forzadas de las mismas al querer aplicar las dimensiones y sus valores de manera rígida. La experiencia realizada muestra que no todas las dimensiones pueden ser abordadas con la misma profundidad ni abarcando todas sus subdimensiones. Casualmente, la idea de socializar este dispositivo es ponerlo a

disposición para su revisión, enriquecimiento, crítica, etc.

Dimensiones de análisis de una política de evaluación institucional

1. Unidad de análisis: esta dimensión remite a considerar cuál es/son la/s unidad/es de análisis que se tiene en cuenta a la hora de proyectar e implementar una evaluación institucional. Se trata del objeto que se quiere evaluar, aquél que se somete a evaluación o sobre el cual se centra el juicio evaluador.

Partiendo de la idea de que, por tratarse de una evaluación institucional, se contempla a la universidad como institución, será necesario advertir si ésta es tomada como una totalidad (tal como sugieren la bibliografía y los documentos consultados) o bien como una sumatoria de partes. Por otra parte, se debería considerar si, a la hora de evaluar, se toman en cuenta los procesos, los resultados, el contexto y las condiciones. De aquí que las subdimensiones seleccionadas para esta dimensión son:

- **Estructura y funciones:** la estructura tiene que ver con las partes y las relaciones que se establecen entre éstas. Si bien pueden destacarse grandes partes de la estructura organizacional universitaria, como serían las Facultades (o Departamentos, en el caso de la UNS), la estructura cuenta con numerosas partes que, a veces, no resulta sencillo enumerarlas en su totalidad dado que algunas son más abarcativas o bien se encuentran subsumidas en otras mayores, o se entrecruzan. Esto hace a la complejidad

de estas organizaciones que, como se ha tratado en el capítulo 5, aparecen como débilmente acopladas.

Las funciones, por otra parte, pueden remitir a las clásicas funciones sustantivas de las universidades: docencia, investigación y extensión, o bien incluir otras como gestión, servicios, etc.

Si en la evaluación institucional se tienen en cuenta todas las partes constitutivas de la estructura, sus distintas funciones y las relaciones entre ellas, se podría inferir que se trata de una política de evaluación que considera a la unidad de análisis como una totalidad de manera **integrada**, mientras que si sólo considera alguna de las partes y funciones o bien no contempla la totalidad sino como suma de partes, prescindiendo de las relaciones entre éstas, la unidad de análisis sería tomada de manera **yuxtapuesta**. De tomarse la unidad de análisis de manera integrada, se podría decir que esta política entiende que el poder evaluativo se ejerce sobre la totalidad y no sólo sobre algunas partes y que, además, se toman en cuenta las relaciones y redes de poder al interior de la estructura y las funciones, con sus obvios conflictos. Cuando se yuxtaponen las partes, se divide la totalidad y se omiten las relaciones de poder, esto lleva al mantenimiento del *statu quo*, soslayando o tratando de evitar poner sobre el tapete los conflictos.

Considerar la totalidad de la institución implicaría ir más allá de la mera estructura política formal, para atender a la índole política real de la organización y, por lo tanto, no sólo a tener en cuenta el poder

estatuado jerárquicamente sino también la dinámica del poder que penetra en todas las estructuras y relaciones.

- **Imagen de la organización:** en relación con la subdimensión anterior, en este caso se considera si la imagen que se tiene de la organización hace referencia a sus aspectos meramente formales o bien tiene en cuenta la complejidad de la misma e incorpora el conflicto. Respecto de la imagen de la organización, la política de evaluación institucional partirá de **concebirla de manera estática y formal** cuando se refiere al organigrama, las relaciones lineales y mecánicas entre las partes de la organización; o de **concebirla de manera dinámica** cuando se consideran las fuerzas que actúan dentro de la organización y que motorizan la integración, la diferenciación, la centralización o la descentralización, etc. La opción por una u otra imagen implica posturas distintas en la política de evaluación institucional: si la organización se concibe de manera estática, resulta más sencillo manejar el proceso evaluativo desde el poder, ya que se muestra a la organización en sus aspectos formales, al estilo de una foto; si la organización se concibe de manera dinámica, implica la voluntad de aceptar los conflictos en el mismo proceso evaluativo, de ir más allá de lo formal y de poner también en discusión a la misma política, a las características estructurales y a las relaciones de poder.

- **Aspectos que se consideran:** aquí se tiene en cuenta si la evaluación institucional incluye el contexto, los procesos, las condiciones y los resultados, o si sólo se

consideran los resultados obtenidos en el marco de la estructura y sus funciones. Así, se podría hablar de una política de evaluación **abarcativa** cuando considera todos los aspectos descriptos, o una política de evaluación **limitada** cuando sólo tiene en cuenta los resultados que se obtuvieron.

Una evaluación abarcativa implica atender a la complejidad de todas las actividades y tareas que se desarrollan en una organización, así como al contexto en que se desenvuelve la institución y las condiciones en que realiza sus actividades. Tanto el contexto cuanto las condiciones tienen una estrecha relación con el componente político, ya que expresan el resultado de la pugna por las posibilidades de obtención y asignación de recursos. Implica, además, analizar las situaciones desde diversos parámetros que contemplen esa complejidad sin reducirla y, menos aún, establecer una relación directa y unilineal entre acciones y resultados. Se podría decir que una política de evaluación abarcativa incluye lo político al considerar la complejidad de las acciones. Mientras que, cuando sólo se consideran los resultados, se oculta la complejidad y el componente político y se toma una postura que intenta reducir todas las acciones a su faz visible en términos de productos obtenidos.

En esta subdimensión se debería tener en cuenta el papel de la historia institucional. Considerar todos aquellos elementos que hayan marcado la vida institucional (antigüedad de la universidad, de los departamentos, carreras; aperturas y cierres; existencia de conflictos

institucionales; etc.) permite tener una comprensión contextualizada de la organización. Cuando se incluyen los aspectos históricos, se estaría ante una política de evaluación institucional que rescata la historia institucional para ayudar a la comprensión de la dinámica interna que ha llevado a la institución hasta la situación en que se encuentra. Se podría hablar de una política de evaluación institucional de carácter **histórica**. Mientras que si no se tienen en cuenta la historia institucional, se hablaría de una política de evaluación institucional **ahistórica**, porque la evaluación no da cuenta de dónde viene la situación actual. Sería como si la institución y su situación hubieran surgido por generación espontánea o estuvieran en una especie de bola de cristal. Políticamente, implica no reconocer la raíz histórica de los procesos institucionales que dieron lugar a la situación que se evalúa y, por el contrario, asumir una postura pragmática que sólo mira el presente y el futuro sin considerar que la historia es elemento fundamental de toda organización social y política. Implicaría una visión fundacional de la organización que descarta la consideración del pasado.

2. Sujeto evaluador: determinada la unidad de análisis en tanto objeto que se somete a evaluación y los aspectos que se incluyen en ésta, resulta necesario considerar quién es el sujeto o los sujetos que evalúan: qué relación tiene con el poder estatuido o el poder real, si se crea alguna estructura particular para evaluar y qué funciones tiene, qué tipo de participación tienen los sujetos en la evaluación, cuál es la

calidad de esa participación, en qué momentos del proceso de evaluación se permite o se obstruye la participación. A continuación se describen estas subdimensiones y los valores que podría asumir una política de evaluación en estos aspectos.

- **Poder evaluador:** teniendo en cuenta que la evaluación es un acto eminentemente político pero que, a su vez, tiene necesariamente un componente técnico, interesa analizar dónde o en quién/es reside el poder de evaluar, con todo lo que este poder significa. Sin duda, los responsables últimos de la evaluación institucional son los miembros de los órganos de gobierno legalmente constituidos, pero éstos pueden delegar en algún equipo, comisión, etc., la responsabilidad más directa de lo que implica la evaluación. Tal vez se podría pensar que un equipo técnicamente especializado podría realizar o llevar adelante un proceso de evaluación institucional que resultara válido en términos de fiabilidad y rigurosidad. Sin embargo, es posible que carezca de legitimidad política o no logre los consensos necesarios. Por otra parte, si el proceso de evaluación institucional queda totalmente en manos de los órganos de gobierno, es posible que logre legitimidad pero resulte poco válido al considerar su consistencia técnica, a no ser que se cuente con expertos en evaluación entre sus integrantes. De allí que resulta difícil la decisión política sobre la articulación de estos aspectos, de manera tal que no se diluya la responsabilidad que cabe a los órganos de gobierno como depositarios del poder legal y, por lo tanto, de la soberanía

evaluativa.

Se podría decir que la política de evaluación institucional, teniendo en cuenta el poder evaluador, es **eminente política** si la realizan los órganos de gobierno de manera directa, mientras que si la realizan órganos técnicos sería **eminente técnica**. Luego se analizará qué tipo de funciones puede llegar a tener ese organismo técnico que lleva adelante la evaluación.

- **Tipo de estructura para evaluar:** aquí interesa la forma que adquiere la estructura: sea un programa, un proyecto, una oficina, una comisión, etc., y cual es la relación con los órganos de gobierno. Esta estructura puede ser **dependiente** de algún órgano de gobierno, y podría estar integrada, o no, por miembros de algún órgano de gobierno. En este sentido, el órgano de gobierno se reserva la autoridad evaluativa y, a pesar de encargar la evaluación a un equipo, este último debe reportar al órgano de gobierno quien, en última instancia, tiene a su cargo las principales decisiones. Cuando la política de evaluación prevé una estructura **independiente**, ésta asume prácticamente el poder evaluador del órgano de gobierno. Se acepta lo que realiza el equipo o comisión a libro cerrado, habiendo delegado en ese equipo las principales decisiones. Ninguno de sus miembros sería integrante de los órganos de gobierno.

- **Funciones de la estructura:** de acuerdo con la delegación que se realice, las funciones que cumplan las estructuras encargadas de la evaluación institucional podrían ser **abarcativas** cuando se les permite hacer y decidir todo lo que sea

necesario a lo largo de todo el proceso de evaluación, o bien **limitadas** cuando sólo pueden hacer sobre la base de las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno: actuarían en la etapa de la implementación de la evaluación. En esta segunda opción, las funciones resultan limitadas a la capacidad de acción pero no tienen injerencia en las decisiones, quedando éstas en manos de los órganos de gobierno que ejercen el poder evaluador. En cambio, cuando las funciones son abarcativas (se trate de una estructura dependiente o independiente), la estructura podría llegar a adoptar decisiones que la harían depositaria del poder evaluador de los órganos de gobierno. En última instancia, las funciones suelen estar previstas en la normativa y del mayor o menor grado de detalle y especificación de ellas, dependerá que la estructura asuma funciones abarcativas o limitadas.

- **Tipo de participación:** resulta fundamental analizar la participación de los actores institucionales en el proceso de evaluación institucional. Aquí, en concreto, se hace hincapié en cuán abierto ha sido el proceso a la participación de los sujetos y, en tal caso, si todas las categorías de sujetos han sido convocadas. Así, se podría hablar de una política de evaluación que entiende la participación de manera **amplia** cuando se convoca a todos los sujetos que integran la organización, en todas sus categorías y en cantidades significativas. Por otra parte, se hablaría de una participación **restringida** cuando la participación queda limitada a ciertos grupos, sujetos o categorías de éstos, y en muy

pocas cantidades. Desarrollar una evaluación institucional con participación amplia significa que se reconoce la importancia de la opinión y trabajo de las bases en distintos momentos del proceso de evaluación y, para eso, se trata de incorporar a la mayor cantidad de sujetos en el proceso, porque se entiende que de esa manera se logran mejores consensos y se le otorga legitimidad a toda la evaluación institucional. Dicho de otra manera, significa adoptar una posición democrática acerca del acceso al conocimiento de la vida institucional: de sus políticas y programas, de las acciones y relaciones mediante las cuales se realizan, en qué condiciones y en qué contexto se trabaja. En síntesis, de alguna manera, que los sujetos se apropien de la organización. Si se restringe la participación, se impone la visión de la autoridad y se limita la legitimidad de todo el proceso.

- **Calidad de participación:** se tiene en cuenta si la participación es **real** o **simbólica**, en términos de María Teresa Sirvent⁸. Si en la subdimensión anterior se consideró la cantidad de los sujetos que participan, aquí interesa en qué participan. Se puede decir que una política de evaluación que apunta a una participación real busca que ésta se dé en los aspectos sustantivos del proceso de evaluación institucional, especialmente en la adopción de decisiones. Si la participación es simbólica, no permite que los sujetos avancen en cuestiones sustanciales ni que puedan adoptar decisiones, sino que sólo se les permite participar sobre aspectos superficiales del proceso de evaluación y sobre cuestiones

que ya han sido decididas de antemano. Una participación real podría permitir que los sujetos (independientemente que estén en los órganos de gobierno o no) se apropien del proceso de evaluación institucional y logren transformaciones de la organización. En este caso se estaría hablando de una evaluación eminentemente democrática que busca transformaciones de fondo de la organización. En el otro extremo, cuando sólo se utiliza la participación como discurso y se la limita, se podría hablar de una evaluación autoritaria que no apunta a la transformación sino al mantenimiento del statu quo.

- **Momentos de la participación:** vista la cantidad y la calidad de la participación, se debe considerar en qué momentos del proceso de evaluación institucional se da la participación. Si ésta se da a lo largo de todos los momentos o etapas del proceso, se podría decir que la política de evaluación apunta a una participación **continua**, mientras que si sólo se pretende la participación en algún momento o etapa concreta se estaría hablando de una participación **puntual**. Cuando la participación es continua, los sujetos participan aportando sus ideas en todos los momentos para que las decisiones estén avaladas y legitimadas en la participación. Cuando la participación es puntual, en cambio, se la convierte en una herramienta a la cual se recurre en algún momento o etapa particular, pero no interesa que se dé en otros momentos que quedarían reservados a la decisión de alguna autoridad. Aquí sólo se sale a buscar la participación en algún tema o punto particular en el cual se

necesita contar con el respaldo del consenso, pero la participación se agota en ese tema, no se permite ir más allá. Se podría decir que cuando la participación es continua, se puede dar un avance en cuestiones sustantivas de la evaluación institucional. En cambio, cuando es puntual, la participación queda restringida a cuestiones menores que no inciden en las decisiones fundamentales respecto del proceso.

3. Metodología de evaluación: en esta dimensión se consideran algunas subdimensiones que tienen que ver con los aspectos más metodológicos y técnicos de una política de evaluación.

- **Tipo de información:** si sólo se recoge información susceptible de cuantificación, se podría decir que la política de evaluación en cuanto a la información es **cuantificable**. Y sería **no cuantificable** cuando se interesa por la información que proviene de los sujetos (conductas observables, percepciones, opiniones, juicios, etc.), que no necesariamente se pueden cuantificar o volcar en cuadros estadísticos. Esta segunda opción supone aceptar la información sin reparos, con todas sus consecuencias, dando cabida a los sujetos.

En el análisis del tipo de información es ineludible explicitar las posibilidades de comprensión que abren los distintos niveles de medición. Así, por ejemplo, la cantidad de estudiantes, de egresados, etc., corresponden a un nivel de medición de razones o proporciones; el porcentaje de programas que explicitan su fundamentación curricular y pedagógica, las actividades, las formas de evaluación, los

contenidos analíticos con su correspondiente bibliografía obligatoria y general, pueden dar lugar a un nivel de medición intervalar (hasta 25%, 25 a 49%, 50 a 74%, 75% y más); los juicios evaluativos acerca de si un requisito se cumple nada, parcialmente, satisfactoriamente, ampliamente, o si una actividad es insatisfactoria, poco satisfactoria o satisfactoria, corresponden a un nivel de medición ordinal y la adjudicación de un número a cada uno de esos valores es la asignación de un símbolo y no de una cantidad. Queda pendiente la explicitación de los criterios sobre cuya base se adjudica uno u otro valor; la existencia o inexistencia de algún fenómeno da lugar a un nivel de medición nominal como, por ejemplo, si se desarrollan actividades expresivas (musicales, teatrales, etc.).

Hay fenómenos empíricos cuya medición válida y confiable requiere una dificultosa elaboración (observaciones de clases o de prácticas) y otros que pueden ubicarse en uno u otro valor luego de una cuidadosa interpretación (opiniones de entrevistadores, relaciones entre estructuras académicas, funcionamiento de los órganos de gobierno, etc.).

En último término, todo juicio evaluativo es subjetivo, lo que no es equivalente a decir que es arbitrario, y la pretensión de cuantificación sin explicitación de los criterios que llevan a adjudicar un número, sea como cantidad o como símbolo, además de subjetivo, es arbitrario.

La adjudicación de valores numéricos, como cantidades o como símbolos, puede ser un primer momento que lleve a plantearse preguntas para avanzar hacia

la comprensión evaluativa de una organización. Pero mientras no estén explicitados los criterios sobre cuya base se adjudican, difícilmente puedan aportar algo a la comprensión.

Una evaluación institucional basada en información cuantificada implica que sólo se pretende establecer en qué punto se encuentra una organización en los aspectos cuantificables y la decisión política de referirse sólo a ellos. Por otra parte, una evaluación que recurra a información no cuantificada tiene abierto un amplio campo para los juicios evaluativos. En este caso, el problema técnico consiste en la conceptualización de los indicadores para que sean válidos y confiables.

En cuanto a las técnicas para obtener la información, éstas se subordinan al tipo de información que se ha considerado necesaria; por lo tanto, la técnica en sí misma no agrega demasiado a la política de evaluación.

- **Tipo de análisis:** sobre la base de la información recogida, la política de evaluación podría buscar un tipo de análisis de carácter **sustantivo** o bien de carácter **externo**. Cuando se hace un análisis sustantivo, éste tiene en cuenta criterios epistemológicos explicitados relativos a los diseños curriculares, los procesos de enseñanza y aprendizaje, la investigación, la extensión, la administración, etc., y se hace en profundidad y con rigurosidad científica. Se ponen en debate las concepciones de las funciones de la institución sin temor a las conclusiones a que se podría arribar y sin temor a poner en juego las distintas

instancias de poder. Cuando el análisis es externo, éste se basa en criterios del sentido común, la intuición y la experiencia, con lo cual es posible que no sea rigurosamente científico. Así, se realiza un análisis superficial que puede encubrir la decisión de no profundizar en las causas y, por sobre todo, de no cuestionar el poder estatuido.

- **Criterios:** habría que considerar si los criterios que se tienen en cuenta para evaluar son **endógenos**, en tanto que surgen y se definen en la misma institución, o bien son **exógenos**, lo que supondría tomar los criterios de agencias externas a la misma organización, como podrían ser entes de tipo nacional (otra universidad, una asociación de facultades, etc.) o internacional (Banco Mundial, UNESCO, etc.). Cuando la política de evaluación pasa por la generación de criterios endógenos, se busca la legitimidad de la evaluación en estos criterios que deberían contar con el consenso necesario y no se persigue la intención de comparar la institución con ningún parámetro externo o estándar. En cambio, cuando los criterios son externos, éstos aparecen como garantía de autoridad (por el organismo que los generó) y la legitimidad radica en ellos, pero es posible que éstos no siempre se adapten a la realidad institucional y su contexto. En general, los criterios exógenos se vinculan con la acreditación y los fundamentos políticos de este proceso pueden ser múltiples.

- **Tiempos:** el proceso de evaluación insume tiempos que no se pueden dejar de considerar, especialmente si se pretende lograr la máxima participación. Una política de evaluación que considera tiempos

amplios busca favorecer los procesos y la profundidad de los análisis, sin abortar los debates y posibles conflictos y, para ello, subordina los tiempos a las posibilidades de los sujetos y su capacidad de producción, sin por ello dejar de poner ciertos plazos. Esto implicaría que los tiempos políticos están subordinados a los tiempos de la organización y de sus miembros. Cuando los tiempos son **restringidos**, estos afectan la participación y los procesos que en ésta se generan. Priman los tiempos políticos normativos o externos (cambio de autoridades, tiempos del Ministerio, etc.) por sobre los tiempos que son necesarios para la organización y para sus miembros.

4. Objetivos de la evaluación: aquí se distinguen la formulación de los objetivos, su difusión y el impacto de los mismos según se refieran al mismo proceso de evaluación o al mejoramiento y planeamiento institucional.

- **Formulación de los objetivos:** cuando los objetivos los formulan las autoridades y/u órganos de gobierno se trata de objetivos **oficiales** porque emanan de la autoridad legal y se formalizan por escrito. Cuando los objetivos no se formulan de esta manera, serían **implícitos** y reflejarían los intereses de ciertos grupos de autoridad o no. Una política de evaluación que formula objetivos oficiales reconoce los necesarios niveles de formalización institucional y otorga transparencia a sus decisiones y acciones. En cambio, una política de evaluación que no formula objetivos y apunta a objetivos implícitos tiende a ocultar los motivos o intereses reales de ciertos grupos que se encuentran en el po-

der o bien son miembros de la organización.

- **Difusión de los objetivos:** una vez formulados los objetivos hay que considerar cómo se difunden a todos los miembros de la organización. De esta manera, se puede decir que la política de evaluación respecto de la difusión de los objetivos puede ser **ampliada**, cuando se buscan los mecanismos para que los objetivos sean difundidos a todas las categorías de sujetos (docentes, alumnos, etc.); y sería **restringida** cuando, desde los órganos de gobierno o la estructura de evaluación, se difunden los objetivos sólo a ciertos grupos o partes de la estructura organizacional. Una política de difusión ampliada o restringida tiene que ver con el reconocimiento a los miembros de la organización como sujetos portadores de derechos o bien como objetos que no tienen derecho a intervenir en la vida institucional y acceder al conocimiento de sus acciones y objetivos.

- **Impacto de los objetivos:** una política de evaluación institucional podría perseguir objetivos que sean **limitados al mismo proceso de evaluación**, o bien tiendan al **mejoramiento y/o planeamiento institucional**. Si se limitan a la evaluación en sí misma, se realimenta a sí misma pero no genera efectos en la organización. Una política de evaluación institucional que se formula objetivos con vistas a mejorar la institución, a su vez, puede formularse objetivos que tiendan a **transformar** la institución, fundamentalmente lo que hace a las estructuras de poder y a las relaciones que se generan a partir de esa estructura. Una política de evaluación institucional que pretende estos objetivos es una

oportunidad para que los sujetos se reapropien de la institución. No se teme revisar las estructuras y relaciones de poder, sino que se busca la posibilidad de potenciar la evaluación como instrumento de transformación política. En otro extremo, si sólo se persiguen objetivos de modificar –en términos de **conservar** la institución–, implica que sólo se busca mejorar pero sin generar cambios en la estructura y las relaciones de poder que se dan en la institución. Se busca cambiar y mejorar sobre aspectos superficiales de la institución, sobre lo que ya está. Una política de evaluación institucional que persigue estos objetivos no genera transformaciones sustantivas sino que sólo le interesa mantener el *statu quo* y no permite que los sujetos se reapropien del proceso de evaluación y de la organización en sí misma.

Notas:

¹ En el Anexo del Acuerdo Plenario 133/94 se expresa: "1) Es necesario que las Universidades Nacionales y Provinciales consoliden los procesos de evaluación de la calidad como elemento imprescindible para su planeamiento académico – institucional.

2) La evaluación debe responder a un enfoque de carácter institucional o integral. Se centrará sobre la calidad universitaria, considerando todas las funciones y aspectos que influyen en ella (docencia, investigación, extensión, gestión y servicios).

3) Los criterios para evaluar la calidad universitaria, deben surgir de la definición que se haga de la Universidad".

² Se trata del documento "Evaluación para el mejoramiento de la calidad universitaria. Estrategia, procedimientos e instrumento", elaborado bajo la dirección de Carlos Marquis y Víctor Sigal.

³ En general, algunas de las características del nuevo

tipo de estado se adscriben en: "La cancelación de programas, la privatización y desincorporación de empresas públicas, la des(re)regulación, la suspensión o recorte del gasto público, la innovación en las formas de asignar los recursos públicos, la descentralización, la corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública... rompen con estilos consagrados de decisión y gestión y, de golpe, con los nudos gordianos de la tradicional interlocución entre las organizaciones sociales y los poderes estatales. El nuevo patrón de *policy making* modifica reglas (escritas o no), procedimientos (formales o no), expectativas (legales o no), concepciones (meduradas o desmeduradas) de la relación entre sociedad y gobierno. En esencia, se redefinen los linderos del ámbito político y del ámbito privado; cuáles asuntos alcanzan el rango de interés público y de agenda de gobierno, y cuáles asuntos son de naturaleza privada o desahogar dentro del perímetro de las interacciones libres particulares. ... Ocurre una redistribución del poder político y un reacomodo de la cultura política a consecuencia de la reducción, el reajuste, el "adelgazamiento" del estado. Al mismo tiempo, emergen nuevos actores políticos con organizaciones, ideas, prácticas y discursos alternativos, con líderes nuevos" (Aguilar Villanueva, 1996: 19)

⁴ La misma temática fue trabajada en la tesis de maestría: "Política de evaluación institucional universitaria. El caso de la Universidad Nacional del Sur". Maestría en Política y Gestión de la Educación. Universidad Nacional de Luján. Director de tesis:

Dr. Carlos Borsotti.

⁵ Estos valores son tomados de los estudios de María Teresa Sirvent, desarrollados en varias de sus producciones. Cfr. *Cultura popular y participación social*. Miño y Dávila/Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. 1999.

⁶ El proyecto se denominó "La evaluación institucional en las universidades nacionales" y fue dirigido por el Dr. Carlos Borsotti. Fue evaluado externamente y subsidiado por la Universidad Nacional del Sur. En él se incluyeron las evaluaciones de las siguientes universidades nacionales: del Centro de la Provincia de Buenos Aires, de Luján, del Litoral, de la Patagonia San Juan Bosco, de San Luis, de San Juan, de Tucumán, Santiago del Estero.

⁷ Una síntesis de esa investigación puede encontrarse en: Menghini, Raúl; Dominguez, Raúl; Lusarreta, Analía y Duhau, Juan: ¿Qué está pasando con la evaluación institucional de las universidades nacionales?. Ponencia presentada en el Tercer Encuentro sobre la Universidad como Objeto de Investigación. Universidad Nacional de La Plata. Octubre de 2002.

Un estudio que toma la misma temática pero con distinto tipo de análisis se puede encontrar en César Peón y Carla Del Cueto: "La evaluación institucional universitaria en Argentina (experiencias recientes: 1997/2000)". En KROTSCH, Pedro (Org.) *La universidad cautiva*. Ed. Al Margen. La Plata.

⁸ SIRVENT, María Teresa (2000). *Cultura popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos (Buenos Aires)*. Miño y Dávila. Buenos Aires.

Referências

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa, 1996.

CANTERO, Germán. Dime con qué evaluación andas y te diré hacia qué universidad caminas. En *Revista Crítica Educativa*. Año 3, n. 4. Buenos Aires, 1998.

CELMAN, Susana. *Evaluación de la universidad en un contexto de ajuste*. Ponencia presentada en la Reunión Científica.

Calidad y Evaluación Institucional. Universidad de Almería. Julio, 1997.

CLARK, Burton. *El sistema de educación superior*. Una visión comparativa de la organización académica. Nueva Imagen; Universidad Futura; Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1991.

COMISION NACIONAL DE EVALUACION Y ACREDITACION UNIVERSITARIA. *Lineamientos para la evaluación institucional*. Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires, 1997.

.CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL. Acuerdo Plenario 133/94.

DE ALBA, Alicia. Construcción del curriculum y Estado Evaluador. En *Revista Pensamiento Universitario*. Año 2, n. 2. Agosto. Buenos Aires, 1994.

SIRVENT, María Teresa. *Cultura popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos (Buenos Aires)*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1999.

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL. *La evaluación institucional. Para el mejoramiento de la calidad de la Universidad Nacional del Litoral*. Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional de Litoral. Santa Fe, 1995.

Recebido em 07 de julho de 2004.

Aprovado para publicação em 16 de agosto de 2004.