

Título: La evaluación de instituciones de educación superior en Argentina: comparación entre los procesos de evaluación de instituciones universitarias y de institutos de formación docente.

Autores: Martin Aiello / Maria Eugenia Grandoli

Universidad Nacional de Tres de Febrero

maiello@untref.edu.ar

Palabras clave: evaluación, universidad, ISFD

Resumen.

La calidad y su evaluación han ido tomando terreno en el ámbito de la Educación Superior a nivel mundial en los últimos veinticinco años. Para el caso argentino, la evaluación de la calidad ha ido incorporándose a la práctica y a la teoría educativa a partir de los años '90. La Ley de Educación Superior del año 1995 introdujo ciertas dimensiones relacionadas con la evaluación. Sin embargo, sólo en el ámbito universitario se desarrollaron procesos con mayor continuidad, coordinados por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Para el amplio sector de Institutos Superiores de Formación Docente las experiencias no han tenido una continuidad necesaria como para instalarse firmemente. La Ley Nacional de Educación plantea un nuevo escenario con la creación del Instituto Nacional de Formación Docente, en donde pareciera posible re-articular el sistema federal de educación, y en consecuencia el nivel de educación superior dependiente normativamente de las provincias. El trabajo pretende comparar los procesos de evaluación de instituciones que se desarrollaron desde la segunda mitad de los noventa en la educación superior argentina, a partir de las Evaluaciones Institucionales que coordinó la CONEAU y las acreditaciones de ISFD que se desarrollaron en el

marco de las políticas iniciadas por la LNE y la Red Federal de Formación Docente.

1. Introducción

La evaluación se ha generalizado en los ámbitos de la educación superior, y, en casi todos los países del mundo – incluso a nivel internacional o regional-, se pueden encontrar políticas, iniciativas, leyes, o estrategias institucionales que promueven la revisión de las actividades de los sistemas de educación superior en diversas formas con el objetivo de evaluar la calidad. Aunque la evaluación de la calidad había demostrado más desarrollo en los Estados Unidos, fue sin lugar a duda el rol como eje de un nuevo tipo de política pública a mediados de la década de '80s en el Reino Unido, lo que impulsó su generalización a los sistemas de educación superior. Como bien lo señala Neave al conceptualizar esta nueva política como de “Estado Evaluador”, no se supone que anteriormente el Estado no evaluaba a la educación superior, sino que esta nueva estrategia implica la descentralización de las competencias y/o responsabilidades en otros agentes, y su monitoreo a partir de criterios centralizados en este.

El Estado Evaluador como nueva alternativa al Estado de Bienestar omnipresente, puede implicar estrategias de modernización del Estado a partir de la incorporación de la Planificación Estratégica, o mecanismos de incorporación de criterios de mercado o del sector privado para orientación o gestión de la educación superior, como lo supuso el paradigmático caso del Reino Unido (Henkel, 1998). Otra variable que suele presentarse en la mayoría de los casos es la ya mencionada descentralización del sistema, ya sea regional o institucional, con categorías que varían desde una mayor necesidad de rendir cuentas a una mayor autonomía de las instituciones o unidades académicas.

Las estrategias de evaluación de la calidad pueden categorizarse en diversas tipologías, pero existe una fundamental, aquella que ordena las evaluaciones según sus finalidades principales: evaluaciones de mejora o evaluaciones de

control (Rodríguez, 1997). Las primeras, también llamadas formativas, deben implicar mecanismos participativos, con cierto grado de respeto por las autonomías, y conciben a la evaluación como un dialogo responsable entre los distintos agentes del sistema. Sus resultados son propuestas de mejora que buscan convencer a los miembros de la unidad evaluada las conveniencias de su aplicación. Las segundas, también llamadas sumativas, están asociadas a la rendición de cuentas de las actividades de los agentes del sistema, son procesos eminentemente administrativos e implican que sus resultados tienen un carácter de norma formal, que debe acatarse.

Paralelamente, las estrategias de evaluación pueden implicar incorporar evaluaciones institucionales, acreditación, evaluación del profesorado, ya sea en la vertiente de evaluación de la actividad docente o de la de investigación, certificación de procesos o de competencias profesionales, evaluaciones de aprendizajes de los estudiantes, mecanismos institucionales de aseguramiento de la calidad. Actualmente, también se ha incorporado la evaluación de los propios procesos de evaluación. Es decir, desde hace 25 años a la fecha, el Estado Evaluador, generalizó las prácticas evaluativas en los sistemas de educación superior, ya sean de personas, programas, o de instituciones, para evaluar la docencia, la gestión o la investigación. En este trabajo se focalizará la evaluación de las instituciones de educación superior en Argentina que se desarrollaron a partir de la década de la última década del siglo XX, desde una perspectiva de evaluación ex-post, propias de este paradigma de gestión pública.

2. La comparación de la evaluación de instituciones en los dos subsistemas de educación superior.

Los sistemas de educación superior tienen diferente conformación. Una de las formas de analizarlos es a partir de discernir la diversidad interna del sistema y de sus instituciones. Una tipología tradicional para clasificarlos es aquella que los divide entre quienes tienen un sistema único de educación superior y que todas las instituciones son universitarias – aunque exista un amplio nivel de diversidad institucional, como es el caso de los Estados Unidos, y aquellos que

formalmente muestran dos itinerarios separados, el universitario y otro, al que se denominan sistemas binarios de educación superior. En algunos países, la Formación Profesional de Nivel Superior se encuentra en este otro nivel, como puede ser el caso de Alemania, Holanda o España, por citar algunos. La diferencia de niveles se manifiesta en posibles diversos aspectos, más allá de la posible diferencia entre académico vs. profesional: uno puede ser el nivel de competencia administrativa sobre el sistema, como es en España, donde la Formación Profesional Superior es competencia de los estados autonómicos, y la educación universitaria es compartida entre estos y el Estado Español, aunque con preeminencia de este último.

Otro nivel de diferenciación se encuentra en el gobierno y la gestión de las instituciones. En general, las instituciones universitarias presentan niveles de autonomía que al menos implican la capacidad de elegir a sus propias autoridades, y a su vez, existen normas que protegen diversos niveles de autonomía. Las instituciones no universitarias, en algunos casos, muestran niveles de escolarización mayor en su gobierno y gestión, dependiendo más de las administraciones públicas en lo que respecta a la elección de sus autoridades, y a la selección y carrera de sus cuerpos profesionales. En lo que respecta a los aspectos curriculares o disciplinares, como señala Neave (2001), es importante agregar que históricamente hubo tensiones entre la universidad y la orientación profesional de la educación superior, a veces fomentada por el interés del Estado en promover un campo específico que contribuya al desarrollo de sus propias necesidades o a las de la sociedad. En la actualidad hay una serie de disciplinas que, según los casos nacionales, pueden ser universitarias o no universitarias, como lo son la Enfermería, la Formación Docente o el Arte. A esto se debe añadir que en los sistemas binarios se espera, generalmente, que las instituciones universitarias realicen investigación y docencia, y el sistema no universitaria su fuerte sea básicamente la docencia.

La evaluación de la calidad educativa no fue ajena a la diferenciación de entre subsistemas, y en algunos países europeos, ha jugado un rol importante en su articulación o confluencia. En el caso paradigmático de Inglaterra, “el fin del sistema binario” – the end of the binary system- que dividía las universidades

de los politécnicos, y que daba a estos últimos status universitario, fue regulado por estrategias de evaluación sumativas, incluso con importantes consecuencias en la asignación de recursos. Estas estrategias, como el Research Assessment Exercise (RAE, Ejercicio de Evaluación de la Investigación), al categorizar y premiar económicamente los grupos potentes en investigación, mantuvo de hecho la vieja diferenciación que había sido disuelta formalmente. En Holanda, la acreditación, por parte de la agencia universitaria de evaluación de la calidad, de programas de grado en la formación superior no universitaria, permite a sus egresados incorporarse al sistema universitario de posgrado.

2.1 El sistema de educación superior en Argentina.

La Argentina presenta un sistema de educación superior con un sector universitario y otro que no lo es. La Ley de Educación Superior (LES) fue la primera que se refirió a ambos, pero por cuestiones administrativas sólo reguló la educación universitaria. Esta permite la educación universitaria provincial siempre que sea regulada por los mecanismos nacionales, el Ministerio de Educación de la Nación y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), por ejemplo, para autorizar el funcionamiento y la validez nacional de los títulos de las universidades creadas por las provincias. La LES además de las pautas para la creación de las universidades nacionales, regulaba la autorización de las universidades provinciales, y de las privadas (posteriormente se debió regular la autorización de universidades internacionales y representaciones de universidades extranjeras). A su vez creó la CONEAU como organismo descentralizado que llevará adelante las actividades de evaluación institucional y acreditación, así como de procedimientos que permitan la autorización por parte del Ministerio de instituciones y de proyectos de carrera.

El resto del sistema educativo terminó de descentralizarse en los estados provinciales en la década de los noventa, en el marco de las normas que regularon el sistema, la LES y sobretodo la Ley Federal de Educación (LFE), entre los que se encuentran el anárquico arco de formación profesional y los

Institutos de Formación del Profesorado. En este sentido, la formación docente también tiene presente competencias administrativas compartidas, pues el artículo 18 de la LES señala que dicha formación debe estar a cargo de las universidades que ofrezcan esas carreras o de los ISFD que formen parte de la Red Federal de Formación continua creada a posteriori de la LFE.

2.2 El sistema de evaluación de instituciones universitarias y el de los ISFD.

La década de los 90 y la LFE y la LES implican a partir de normas formales la instalación de la evaluación de instituciones de educación superior. Aunque las leyes son comunes, el tipo de regulación de ambos subsistemas tendrá su correlato en la coordinación y articulación de las políticas de evaluación.

Por el lado de los ISFD y en el marco del Consejo Federal de Educación se crea la Red Federal de Formación Docente Continua, al cual los ISFD deben pertenecer. Pero el aseguramiento de la calidad de esta formación era responsabilidad de cada circunscripción, provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, coordinadas en el CFE. En este sentido, los acuerdos del CFE son los que pretenden ordenar la formación docente y su evaluación. Como se ha señalado anteriormente (Aiello y Grandoli, 2011) la A3 configura las modalidades y la definición de la formación, la A9 establece la responsabilidad provincial y los criterios para la evaluación, así como instala el concepto de “acreditación de los institutos”, en clara alusión a la función de control que va a tener la evaluación de las instituciones en este sistema.

En el sector universitario la evaluación de las instituciones universitarias va a ser una de las actividades, al menos a priori, principales de la CONEAU, junto con la evaluación de carreras. Esta última tendrá forma la forma de acreditación, ya sea de todos los posgrados o de las carreras de grado de interés público. Dentro de las evaluaciones de instituciones pueden dividirse en dos tipos: aquellas relacionadas con la autorización de funcionamiento de las instituciones y aquellas sobre las instituciones que ya tienen autorización para funcionar. Las primeras tienen una clara finalidad de control, ya sea a partir de recomendaciones al ministerios para las universidades nacionales creadas por

ley, o a partir de una serie de evaluaciones que ligadas a la autorización provisoria y definitivas de las demás.

La evaluación de las instituciones universitarias con funcionamiento legal está conectado con una serie de evaluaciones institucionales orientadas a la mejora que ya habían comenzado con anterioridad a la LES. Este modelo, la evaluación institucional, es la actividad formativa por excelencia que llevará adelante la CONEAU.

Pareciera claro que en un primer análisis las evaluaciones de las instituciones ex post, típicas de la actividades del Estado Evaluativo, en ambos subsistemas difieren: por un lado en los ISFD, aunque coordinadas por el CFE, son responsabilidad de cada una de las administraciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA); y en el sector universitario son coordinadas y llevadas a cabo por una agencia nacional, la CONEAU. La evaluación de los ISFD es de carácter típicamente de control de la calidad, y la evaluación institucional universitaria coordinada por CONEAU es básicamente formativa. Es importante señalar que la acreditación de los ISFD pareciera la única actividad de evaluación en dicho subsistema, mientras que la evaluación institucional universitaria se complementa con una serie de evaluaciones de control, ya se de autorización de instituciones, como con la acreditación de carreras de grado y posgrado, que parecieran, tendrían más preponderancia en el sistema.

2.3 Los procedimientos de evaluación

Uno de los aspectos claves para entender la evaluación de las instituciones, más allá de la finalidad ya expresada, es como se diseñan los procedimientos a evaluar. En ese sentido la evaluación implica una serie de cuestiones, a saber: a, si son obligatorios u optativos, o los parámetros de voluntariedad en el tiempo para llevarlos a cabo; b, la obligatoriedad de evaluar ciertos estándares o la voluntad de cada institución en definirlos; c, el modelo de procedimiento, si basado en un informe o en una autoevaluación; d, el peso de la evaluación

externa dentro del proceso y quienes son estos agentes externos; e, las consecuencias producto de dicho proceso.

En el ámbito de la evaluación institucional universitaria las normativas planteaban que las instituciones deberían encontrar un momento cada seis años para realizar las evaluaciones. Esto implicaba una capacidad de la institución de buscar el mejor momento para su realización. Esta necesidad de voluntariedad, en el marco de un periodo específico, es típica de las evaluaciones formativas que deben ligar sus necesidades, y capacidades de evaluación con el procedimiento, para que pueda dar respuesta a éstas. Es importante recalcar que, desde la sanción de la LES en 1995, pocas instituciones han realizados dos procesos de evaluación institucional, por lo que la obligatoriedad también es relativa. Los ISFD, sin embargo, debían ser evaluados y acreditados por cada una de las circunscripciones para ser incluidos en la RFFDC, en una medida típica de evaluación sumativa . Como dependió de cada administración provincial, cada una los instrumentó de su manera y algunas circunscripciones pudieron evaluar más instituciones que otras. O sea que tanto en el sistema voluntario como en el obligatorio, las políticas tuvieron problemas de involucrar a todas las instituciones en los procesos de evaluación en el tiempo que las normas lo requerían. En este sentido la evaluación de instituciones educativas ex-post no resultó ser una tecnología de gobierno (Rose y Miller ,1992) adecuada.

En relación a los criterios a ser evaluados, la evaluación institucional universitaria planteó solamente “Lineamientos para la evaluación Institucional” por parte de la CONEAU, de carácter voluntario y orientativo, aunque los últimos años se han elaborado documentos de carácter más prescriptivo, como las “Orientaciones para el proceso de autoevaluación institucional”. O sea que no solo los criterios a ser evaluados eran voluntarios, sino que la especificación de los indicadores era laxa en los documentos orientadores de CONEAU, escapando del tecnicismo del indicador. Por otro lado, para los ISFD el CF acordó la necesidad de establecer criterios comunes para la evaluación de los institutos por cada circunscripción. Estos criterios se complementan con la necesidad de que los institutos sepan de antemano como serán evaluados.

Por lo tanto, el grado de capacidad de decisión institucional en lo que se va a evaluar es prácticamente nulo, y los requerimientos son los propios de un sistema que relaciona la evaluación con procedimientos administrativos, en este caso, la inclusión de los ISFD en la RFFDC.

En la evaluación institucional universitaria se privilegió la elaboración de una autoevaluación institucional como el instrumento eminentemente participativo que da origen y sustento a todo el proceso de evaluación. Por el contrario, la acreditación de institutos tuvo como input principal para su evaluación una serie de indicadores que los responsables de los institutos debieron volcar en un informe. Esto habla de la importancia que cada procedimiento le dio al carácter participativo y endógeno de la evaluación. La evaluación universitaria se complementa con un procedimiento de evaluación externa, por pares de reconocido prestigio o desarrollo profesional en las áreas de administración, políticas y gestión universitarias. Estos pares visitan las instituciones y emiten un informe de evaluación externa que es discutido entre la CONEAU y la institución evaluada, en un informe final de diagnóstico y recomendaciones para dicha institución. La evaluación externa de los institutos en general en todas las administraciones, se hizo por parte de personal de la administración provincial, que chequeaba el alcance o no de cada institución de los estándares predeterminados.

Como se mencionó anteriormente la evaluación institucional universitaria en Argentina tienen como consecuencia la recomendación de acciones de mejora en las instituciones, en los ámbitos de docencia, investigación, extensión y, para los casos de las universidades nacionales, la gestión y el gobierno de las instituciones. Por el contrario la consecuencia de la acreditación de los ISFD era su inclusión o no dentro de la RFFDC.

2.4. La continuidad de los procesos.

La evaluación institucional universitaria, de la misma manera que la mayoría de los procesos de evaluación que emanan de la Ley de Educación Superior y están asociados a la creación de la CONEAU presenta una continuidad en

tiempo y actualmente se siguen desarrollando. Es verdad que hay ciertas preocupaciones sobre los reales efectos de las evaluaciones. Uno está en el diseño de orientaciones más prescriptivas y específicas, o sea con menos voluntariedad, que los lineamientos originales. Otro tipo de preocupación se enmarca en una línea de investigación relacionada con el estudio del impacto de las evaluaciones institucionales. Esto es propio sobre todo de modelos de evaluación formativa cuyas consecuencias no son directas de las evaluaciones, como pueden ser el caso de las acreditaciones o de evaluaciones asociadas a mecanismos de financiamiento (Aiello, 2005). No solo es interesante analizar los posibles cambios productos de las recomendaciones de los pares externos, sino el posible uso de las evaluaciones que los responsables institucionales pueden realizar como mecanismo de negociación financiera con el Ministerio o la Secretaria de Política Universitaria, en el marco de una gestión que se está caracterizando por el uso de fondos diferenciados para proyectos específicos.

Por otro lado, en la acreditación de institutos de formación docente, ya a partir del año 2004 empieza a demostrarse otra tendencia en la evaluación del sector. Por un lado se presenta la necesidad de establecer un plan nacional, que posteriormente dará lugar a la nueva Ley de Educación Nacional (LEN), en donde se incluso le propuesta de la creación de un organismo nacional descentralizado, que posteriormente tomará la forma del INFOD. Antes de la nueva regulación que incorpora la LEN en reemplazo de la LFE, es importante señalar que el CFE ya mencionaba la necesidad de revisar el mecanismo de acreditación, que fue aplicado de forma desparejo y había dejado profundas marcas en los institutos. Es decir, la política de acreditación de institutos se discontinuó, se cambió su marco regulativo a partir de la sanción de la LEN y de la creación del INFOD . A su vez, aunque hay claros indicios del uso de la acreditación como posible instrumento de disciplinamiento de los institutos en contextos de políticas de drásticos recortes del gasto público. por ejemplo el cierre de los institutos (Robin), nunca se pudo relacionar la acreditación con la consecuencia con la que se había planteado inicialmente, la inclusión en la RFFDC, y por lo tanto, la validez de los títulos a nivel nacional de estos.

3. Conclusiones sobre un análisis comparativo inicial entre las evaluaciones de las instituciones de educación superior universitarias y las no universitarias.

La evaluación educativa, para presentar coherencia en su ejecución, debe revisarse periódicamente para poder adaptarse a los cambios o introducir mejoras en fenómenos cambiantes. La evaluación de las instituciones en ambos sub-sistemas, como modelos de evaluación ex-post, han presentado diferencias.

En el sistema no universitario han tenido una clara función de control y de instrumento disciplinador de los agentes del sistema. Como se ha señalado anteriormente, el diseño muy complicado de aplicar por las diversas administraciones provinciales, no pudo desarrollarse del todo, y las propias normativas que lo impusieron fueron reemplazadas por otras con diferentes filosofías. Pareciera que actualmente el INFOD apuesta por una promoción de la autorregulación y mecanismos de autoevaluación congruentes con estas estrategias que promueven las capacidades formativas de las propias instituciones más que el control de estas mediante evaluaciones externas y acreditaciones. Pero podrá el INFOD rearticular el sistema? Están preparados los institutos en recursos, tiempos y capacidades, para poder desarrollar procesos de evaluación formativos orientados a la mejora? Es importante dejar en claro que la estructura de los institutos presenta límite al autogobierno, por ejemplo, en la elección de las autoridades.

Por otro lado, la evaluación institucional universitaria se ha desarrollado con continuidad, desde antes de crearse la CONEAU. Pareciera una estrategia estabilizada y que perdurará en el tiempo. Pero ha tenido consecuencias sustantivas en la mejora de las instituciones? Es importante como actividad dentro de la agencia, o la CONEAU siente como propia más una serie de acciones de control, como las acreditaciones y las autorizaciones institucionales.

Es este sentido, es importante que ambos procedimientos, desde situaciones disímiles y con capacidades diferentes, puedan religar la evaluación de la

calidad educativa con el carácter virtuoso, los que algunos llaman el espiral de la evaluación de la calidad (Westerheijden, 2004). Es decir que la evaluación de la calidad permita a las instituciones encontrar mejores condiciones para sus procesos de docencia e investigación apoyadas en sus propios agentes.

Referencias:

Aiello, Martin (2005). *El impacto de la evaluación institucional universitaria en la cultura académica de los profesores*. Tesis de doctorado, Universitat de Barcelona.

Aiello, M.; Grandoli, M.E. (2011). Aproximación al análisis de la evaluación de los institutos superiores de formación docente en Argentina. **Evaluación & Investigación**, año 6, nº1.

Henkel, M (1998), Evaluation in Higher Education: Conceptual and Epistemological foundations. En **European Journal of Education** 33(3): 285–297.

Ministerio de Educación de la Nación (2001). *La política de capacitación docente en la Argentina. La Red Federal de Formación Docente Continua (1994-1999)*. Buenos Aires: Ministerio de Educación Nacional.

Neave, G. (2001). *Educación Superior: historia y política*. Barcelona, Gedisa.

Robin, S. (2006). Estrategias gubernamentales de reforma. El caso de la formación de docentes en la Provincia de Tucumán. En Leal, M. y Robin, S. *Escenarios de la Educación Superior en Tucumán. Políticas de reforma y cambios en las instituciones y en los actores*. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán.

Rodriguez Espinar, Sebastián. (1997). La Evaluación Institucional Universitaria. En *Revista de Investigación Educativa* 15(2): 179-214.

Rose, N. y Miller, P. (1992). Political Power Beyond the State: Problematics of Government. En *British Journal of Sociology*, 43(2), 173-20

Westerheijden, D. (2004). Darrere un blanc mòbil. La garantia de la qualitat de l'educació superior a Europa. En AQU Catalunya *L'impacte de les avaluacions a les universitats catalanes (1996-2002)*. AQU, Barcelona.

Normativa citada

Ley Federal de Educación N° 24.195

Ley de Educación Superior N° 24.521

Ley de Educación Nacional N° 26.206

Resolución CFE N°32 - Documento A3 (Octubre 1993)

Resolución CFE N°36 - Documento A9 (Junio 1994)

Resolución CFE N°52 - Documento A11 (Septiembre 1996)

Resolución CFE N° 63/97 – Documento A14 (Octubre 1997)

Resolución CFE 223/04

Resolución CFE 224/04

Resolución CFE N° 251/05

Resolución CFE N°266/06

CONEAU (1997). “Lineamientos para la evaluación Institucional”.

CONEAU (2006). “Orientaciones para el proceso de autoevaluación institucional”.