

Publicación Bianaual

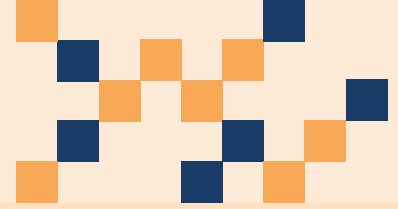
Año 8 / Número 12 / Noviembre 2017 - Mayo 2018

Revista Latinoamericana de Educación Comparada

Director / Norberto Fernández Lamarra

Directores Adjuntos /
Cristian Perez Centeno
Irma Briasco
Mónica Marquina

Asistente Editorial/
Paula Farinati



Índice

Editorial

6 EDITORIAL

Por Norberto Fernández Lamarra y Cristian Pérez Centeno

Dossier Temático

“Evaluando la Evaluación de la Educación. ¿Cuánto mejoran la educación los sistemas de evaluación?”

9 PRESENTACIÓN DEL DOSSIER

Por Martín Aiello y Lilia Toranzos

12 PERCEPCIONES SOBRE LA CULTURA DE LA EVALUACIÓN Y LA GENERACIÓN DE CONFIANZA EN EL AULA EN TRES UNIVERSIDADES COLOMBIANAS

Por Juan José Burgos

25 VALORAR LAS EVALUACIONES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Por Ana María Soto Hernández y Laura Vargas Pérez

39 OS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO: DA IMPLANTAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Por Celia Maria Haas y Fernanda de Cássia Rodrigues Pimenta

59 REFLEXIONES SOBRE EL IMPACTO DE LA EVALUACIÓN UNIVERSITARIA EN ARGENTINA

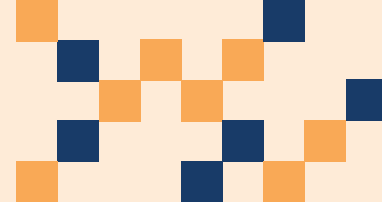
Por Carlos Marquís

70 EVALUACIÓN, CALIDAD Y MEJORA DE LA EDUCACIÓN: APROXIMACIONES CRÍTICAS

Por Sonia Araujo

87 RECONCEPTUALIZACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA: LAS POLÍTICAS DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: ANÁLISIS Y PROSPECTIVA

Por Fernando Martínez Waltos



Índice

Estudios e Investigaciones

- 102** ASPECTOS ORGANIZATIVOS DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA DE ADULTOS EN CÓRDOBA Y EN CATALUÑA: UN ANÁLISIS COMPARADO
Por Alicia Acin

Reseñas bibliográficas

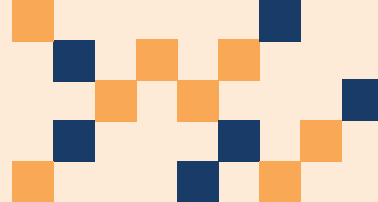
- 120** LAMFRI, N. (2016). LOS POSGRADOS EN ARGENTINA, BRASIL Y PARAGUAY: APROXIMACIONES COMPARADAS EN CONTEXTOS DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. CÓRDOBA: ENCUENTRO GRUPO EDITOR
Por José Vitório Sacilotto.

Revistas de Educación Comparada

- 125** REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN COMPARADA
Por Cristian Pérez Centeno

Novedades

- 128** VI CONGRESO NACIONAL E INTERNACIONAL DE ESTUDIOS COMPARADOS EN EDUCACIÓN “INCLUSIÓN, CALIDAD Y EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN. PASADO, PRESENTE Y FUTURO EN PERSPECTIVA COMPARADA”.



Director

Norberto Fernández LAMARRA, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina

Directores adjuntos

Cristian PEREZ CENTENO, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina

Irma BRIASCO, Organización de Estados Iberoamericanos, Universidad Pedagógica, Argentina

Mónica MARQUINA, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina

Asistente editorial

Paula FARINATI

Consejo de dirección editorial

Luis Miguel LÁZARO LORENTE – Sociedad Española de Educación Comparada (SEEC), España

Luis Enrique AGUILAR – Sociedade Brasileira de Educação Comparada (SBEC), Brasil

Elvira MARTÍN SABINA – Asociación de Pedagogos de Cuba - Sección de Educación Comparada (APC-EC), Cuba

Zaira NAVARRETE CASALES – Sociedad Mexicana de Educación Comparada (SOMECE), México

Patricia VIERA DUARTE – Sociedad Uruguaya de Educación Comparada e Internacional (SUECI), Uruguay

Carla GALEGO – Seção de Educação Comparada da Sociedade Portuguesa de Educação Comparada (SEC-SPCE), Portugal

Consejo Científico Internacional

Robert Arnove – Indiana University, Estados Unidos

María Fernanda Astíz – Canisius College, Estados Unidos

Aaron Benavot – Albany University, Estados Unidos

Mark Bray – University of Hong Kong, China

José Joaquín Brunner – Universidad Diego Portales, Chile

Marcelo Caruso – Universidad Humboldt, Alemania

José Dias Sobrinho – Universidad Estadual de Campinas, Unicamp, Brasil

Erwin Epstein – Loyola University, Estados Unidos

Miguel Ángel Escotet – Universidad de Texas, Estados Unidos

José Luis García Garrido – Universidad Nacional de Educación a Distancia, España

María Manzon – University of Hong Kong, China

Francesc Pedro – UNESCO

Miguel Pereyra – Universidad de Granada, España

Claudio Rama – Universidad de la Empresa, Uruguay

Jürgen Schriewer – Humboldt University, Alemania

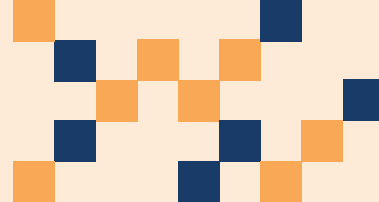
Daniel Schugurensky – Arizona State University, Estados Unidos

Alejandro Tiana Ferrer – Universidad Nacional de Educación a Distancia / OEI, España

Carlos Alberto Torres – Universidad de California, Estados Unidos

Carlos Tünnermann Bernheim - Academia Nicaragüense de la Lengua, Nicaragua

Javier Valle - Universidad Autónoma de Madrid, España



Consejo Científico Nacional

Ana María García de Fanelli – Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Argentina

Silvina Gvirtz – Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Mónica Marquina – Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina

Estela Miranda – Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Marcela Mollis – Universidad de Buenos Aires, Argentina

Margarita Poggi – IIPE UNESCO Buenos Aires, Argentina

Evaluadores RELEC N° 11

Abdala, Carolina – Universidad Nacional de Tucumán (Argentina)

Claverie, Julieta – Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)

Coppola, Natalia – Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)

Da Cunha, Maria Isabel – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Brasil)

Dávila, Mabel – Universidad de Belgrano (Argentina)

García Valencia, Alejandro – Universidad Surcolombiana (Colombia)

García, Pablo – Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)

Herou, Silvana – Universidad de la República (Uruguay)

López, Nestor – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE/UNESCO)/ Argentina

Lucarelli, Elisa – Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Mastache, Anahí – Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Montes, Nancy – Organización de Estados Iberoamericanos (sede Argentina)

Nápoli, Fernando – Universidad Tecnológica Nacional (Argentina)

Pérez Centeno, Cristian – Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)

Perez Lindo, Augusto – Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Rovelli, Laura – Universidad Nacional de La Plata (Argentina)

Ruíz, Guillermo – Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Sánchez Martínez, Eduardo – Universidad Blas Pascal (Argentina)

Steiman, Jorge – Universidad Nacional de San Martín (Argentina)

EDITOR RESPONSABLE



SAECE

C. G. Borges, Viamonte 535 3° piso
P. de las Naciones (1053)
CABA / ARGENTINA
Tel/fax: (011)- 4314-0022
info@saece.org.ar / www.saece.org.ar

STAFF

Director/

Norberto Fernandez Lamarra

Directores Adjuntos/

Cristian Perez Centeno
Irma Briasco
Mónica Marquina

Diseño/

vales®

ISSN 1853-3744



Editorial

Norberto Fernández Lamarra, Director / Cristian Perez Centeno, Director Adjunto

Con gran satisfacción nos complace presentar a todos los colegas del campo de los estudios comparados en educación el décimo segundo número de la Revista Latinoamericana de Educación Comparada que completa nuestro octavo año ininterrumpido de edición.

En esta oportunidad, el número incluye el dossier “Evaluando la Evaluación de la Educación. ¿Cuánto mejoran la educación los sistemas de evaluación?” editado por Lilia Toranzos -los artículos sobre educación básica y obligatoria- y por Martín Aiello los trabajos sobre educación superior-, a quienes agradecemos fuertemente el trabajo realizado, ya que permite incluir siete artículos específicos sobre una de las temáticas más relevantes de la agenda político-educativa de la actualidad.

En efecto, la evaluación de los aprendizajes, de la docencia, de las instituciones y de los sistemas educativos congrega los principales debates académicos, técnicos y comunicacionales en torno a la educación en la actualidad. Tanto por las definiciones epistemológicas que demandan (¿qué es evaluar?, ¿qué aspectos de la educación evaluar?, ¿qué es la calidad?, ¿cómo evaluar la calidad?, ¿medir o mejorar?), como por las dificultades técnicas que implica hacerlo (¿cómo evaluar?, ¿a quiénes?, ¿cuándo?, ¿con qué herramientas?, ¿cómo evaluar los aspectos inmateriales de los procesos formativos?) y por los fines con que son desarrolladas (¿para qué evaluar? controlar, regular, financiar, premiar/castigar, asegurar pisos de calidad, mejorar?), la cuestión de la evaluación ha logrado impactar la totalidad de los niveles y modalidades educativas, los diversos actores involucrados en la educación y constituirse en uno de los pocos temas educativos de interés social para los medios de comunicación masivos. Es además uno de los temas de trabajo y reflexión técnica, académica y política a nivel global.

Como señalamos en la convocatoria para este número, en la mayoría de los sistemas educativos latinoamericanos se han desarrollado desde hace más de 25 años, sistemas, mecanismos, procesos o experiencias de evaluación de la calidad. Estas evaluaciones han tenido diversas finalidades, ya sea de producir información diagnóstica sobre el sistema, promover la cultura de la calidad en instituciones y profesores, o desarrollar nuevos mecanismos de control “ex - post”. A su vez estas experiencias han tenido como objeto evaluar tanto aprendizajes de estudiantes, como programas académicos, instituciones o desempeño profesional de los docentes. En todos los casos, la evaluación como disciplina aplicada, por su carácter prescriptivo, se ha orientado a promover cambios en los distintos niveles del sistema educativo.

La calidad y su evaluación se convirtieron en una parte sustancial de la política educativa, desde el nivel inicial hasta la educación superior, reconfigurando las relaciones entre el estados, las instituciones educativas y los diversos actores del sistema. Después de más de un cuarto de siglo de políticas orientadas a la mejora de la calidad y, especialmente, a su evaluación, se ha tornado imprescindible repensarla, y proponer alternativas o ajustes a estos desarrollos. Pero desde el campo académico dichas propuestas deben sustentarse a partir de estudios sistemáticos sobre los efectos de la evaluación de la calidad en los sistemas educativos en América Latina.

Es fundamental la contribución de investigaciones que permitan identificar los niveles y las profundidades en que las evaluaciones han afectado los sistemas, las instituciones y gestión, el desarrollo curricular y profesional y, entre otras dimensiones, los aprendizajes de los estudiantes. Es por ello que nos interesó entonces reflexionar acerca de cómo el campo de la evaluación educativa ha favorecido la mejora, y qué modelo de calidad educativa ha contribuido a promover, qué relaciones se han establecido entre la evaluación y la política educativa, y el rol de los diversos agentes involucrados en los distintos niveles de la gestión educativa y escolar y su perspectiva sobre dichas prácticas.



El Dossier que se incluye en este número es resultado de estas preocupaciones y de esa invitación a analizar y estudiar cómo los procesos de evaluación han mejorado las prácticas educativas, innovado los diseños y desarrollos curriculares, incorporado cambios en la gestión institucional o re-organizado las características del sistema y de la relación entre sus agentes y el estado; y a profundizar en políticas educativas que hayan tenido a la evaluación como dimensión sustancial de su implementación, en los resultados de dichas políticas y, sobre todo, en cómo han afectado la calidad educativa.

En su conjunto, este número de la Revista está integrado por siete artículos evaluados a través del sistema de arbitraje doble ciego. Seis de ellos refieren a la temática específica del Dossier y provienen de Argentina, Brasil, Colombia y México. Los mismos son introducidos por Lilia Toranzos y Martín Aiello en la presentación del mismo.

El séptimo trabajo, de Alicia Acin (Universidad Nacional de Córdoba), presentado en la Sección General, deriva de sus estudios doctorales en la Universidad de Barcelona y compara –de manera descriptiva- los modelos organizativos de la educación secundaria en dos provincias: una de Argentina –Córdoba- y otra de España –Cataluña- (en el contexto de los procesos de extensión de la obligatoriedad escolar). Específicamente refiere al Graduado en Educación Secundaria (GES) -equivalente a la Educación Secundaria Obligatoria (ESO)- en Cataluña y a la educación secundaria completa en Argentina. Como resultado de la comparación, presenta semejanzas (ausencia de formación inicial y escasa formación continua de los docentes, insuficiente dotación de personal administrativo y escaso porcentaje de egreso) y diferencias (instalaciones, dependencia administrativa, horario de funcionamiento, recursos materiales, tecnológicos y humanos, la forma de designación de los docentes y del personal de conducción, la organización del ciclo lectivo, el diseño curricular y el modelo de supervisión).

Por otra parte, en nuestra sección de “*Revistas de Educación Comparada*” –en la que presentamos información sobre otras revistas académicas de nuestro campo disciplinar con el objetivo de promover su conocimiento y ampliar los ámbitos de debate sobre educación comparada-, introducimos la Revista Iberoamericana de Educación que publica desde 1993 el Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU) de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

En el apartado de “*Novedades*” reportamos el desarrollo de nuestro reciente VI Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados en Educación “Inclusión, Calidad y Equidad en la Educación. Pasado, Presente y Futuro en perspectiva comparada” realizado el pasado mes de septiembre –justamente- en el CAEU/OEI, con el apoyo –también- de la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología (ANPCyT).

En la sección de “*Reseñas*” incluimos la reseña del libro “Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay: aproximaciones comparadas en contextos de evaluación de la calidad de la educación superior” publicado en 2016 por nuestra colega de la Universidad Nacional de Córdoba, Nora LAMFRI, y que nos enviara José Vitório Sacilotto.

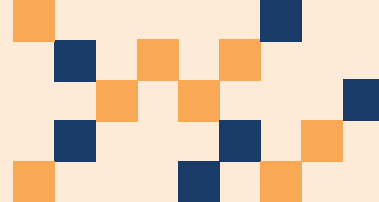
En otro orden, aunque quizás sean cambios poco perceptibles para nuestros lectores, hemos introducido algunas mejoras formales en el diseño de la Revista y en su disposición en el sitio web que permiten adecuarla crecientemente a nuevas exigencias de los índices de calidad de revistas científicas. En futuros números iremos integrando nuevas modificaciones.

El próximo número de RELEC, a modo de homenaje, lo dedicaremos a celebrar el Centenario de la Reforma Universitaria, incluyendo el Dossier “La mirada latinoamericana sobre la Reforma Universitaria: perspectivas para una nueva reforma”. Por lo que los convocamos a enviar trabajos que problematicen dicha temática rescatando perspectivas internacionales y comparadas, y aportando lineamientos para el desarrollo de políticas y estrategias de mejora a mediano y largo plazo. En especial, en vistas de la realización de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) en la ciudad de Córdoba, en el mes de junio de 2018, será una valiosa oportunidad de producir –basados en perspectivas histórico-comparadas- artículos propositivos para la democratización y mejora del sistema universitario en América Latina.

Esperamos, con la publicación de este 12vo. Número de RELEC continuar consolidando y profundizando el campo de los estudios comparados en educación en América Latina y favoreciendo la integración académica -a nivel internacional- de todos quienes nos interesamos por la perspectiva comparativa de investigación y conocimiento.

¡Hasta el próximo número!





Dossier temático

“Evaluando la Evaluación de la Educación. ¿Cuánto mejoran la educación los sistemas de evaluación?”



Presentación del dossier sobre evaluación y aseguramiento de la calidad en la educación superior.

Martín Aiello y Lilia Toranzos

En la mayoría de los sistemas educativos latinoamericanos se han desarrollado desde hace más de 25 años, sistemas, mecanismos, procesos o experiencias de evaluación de la calidad. Estas evaluaciones han tenido diversas finalidades, ya sea de producir información diagnóstica sobre el sistema, promover la cultura de la calidad en instituciones y profesores, o desarrollar nuevos mecanismos de control “ex - post”. A su vez, las experiencias han tenido como objeto evaluar tanto aprendizajes de estudiantes, como programas académicos, instituciones o desempeño profesional de los docentes. En todos los casos, la evaluación como disciplina aplicada se orienta a promover cambios en los distintos niveles del sistema educativo a través de su carácter prescriptivo.

La calidad y su evaluación se convirtieron en una parte sustancial de la política educativa, desde el nivel inicial hasta la educación superior, reconfigurando las relaciones entre el estado, las instituciones educativas y los diversos actores del sistema. Después de más de un cuarto de siglo de evaluación de la calidad educativa es imprescindible repensarla, y proponer alternativas o ajustes a estos desarrollos. Pero desde el campo académico dichas propuestas deben sustentarse a partir de estudios sistemáticos sobre los efectos de la evaluación de la calidad en los sistemas educativos en América Latina. Es fundamental la contribución de investigaciones que permitan identificar los niveles y las profundidades en que las evaluaciones han afectado los sistemas, las instituciones y gestión, el desarrollo curricular y profesional y, entre otras dimensiones, los aprendizajes de los estudiantes. Es decir, cómo el campo de la evaluación educativa ha favorecido la mejora, y qué modelo de calidad educativa ha contribuido a promover. A su vez, se entiende que la realidad educativa es dinámica, y que la evaluación no sólo ha sido estructurada por la política educativa, sino que también la realimenta. Así mismo, los diversos agentes involucrados en los distintos niveles de impacto negocian sentidos sobre dichas prácticas, resignificándolas.

Por su parte, la educación superior ha sido (es) un campo específico para el desarrollo actividades de evaluación y aseguramiento de la calidad con características que se distinguen del resto de los niveles educativos. Aunque el sistema universitario desarrolló tempranamente mecanismos y procesos de evaluación de la calidad de instituciones y carreras universitarias, no fue hasta la crisis del modelo de bienestar de los países europeos y la aparición del Estado Evaluador que empezó a tener peso en la agenda de las políticas de educación superior. En paralelo esto alimentó las recomendaciones de reestructuración del Estado y de políticas públicas de organismos internacionales durante las reformas de fines de los '80 en adelante. Pero, sin olvidarse del componente político, es precisa la revisión académica de estos procesos desde conceptualizaciones ligadas al gobierno, la planificación y gestión de las instituciones y ofertas formativas, así como también desde teorías curriculares y pedagógicas.

El análisis de casos internacionales nos permite componer la perspectiva comparada sobre cómo las diversas experiencias de evaluación se han desarrollado o han sido recibidas por los diversos actores. En este dossier se presentan trabajos sobre diferentes sistemas de educación superior nacionales: Brasil, Argentina, Colombia y México.

Juan José Burgos presenta en su artículo un estudio sobre cómo estudiantes universitarios colombianos perciben los mecanismos de evaluación que llevan adelante sus docentes y su relación con la calidad institucional, entendida no solamente como eficiencia institucional sino también en relación con la calidad de los aprendizajes y la calidad de la relación estudiante – docente. La investigación implicó un muestreo de 240 estudiantes de (pre)grado universitario de



tres instituciones, y se aplicaron tanto cuestionarios como grupos focales. Un aspecto interesante a rescatar es la tensión manifestada por los estudiantes del uso de la evaluación como diálogo entre los estudiantes y docentes versus la evaluación como mecanismo de control y aseguramiento de la calidad de los aprendizajes. En este sentido un grupo de estudiantes valora positivamente la actitud de los docentes de “negociar” prácticas evaluativas, que se ajustan más a las necesidades de los estudiantes y ayudan a construir un espacio institucional democrático. Así mismo, otro grupo de estudiantes percibe esta negociación como una debilidad del cuerpo docente y un indicador de bajo nivel de los aprendizajes exigidos a los estudiantes.

Ana María Soto Hernández y Laura Vargas Pérez analizan la evolución de la evaluación y el aseguramiento de la calidad en el sistema de educación superior mexicano en general y de los procesos llevados adelante por el Tecnológico Nacional de México –TecNM. Las autoras señalan lo positivo del establecimiento de diversos criterios de evaluación, aunque mencionan el excesivo carácter burocrático de los procedimientos. Otro problema distinguido es la falta de flexibilidad dentro de los procesos del TecNM entre programas que tienen actividades intensivas de investigación y aquellos que no. Aunque los sistemas de aseguramiento de calidad en la educación superior en México han contribuido a generar a nivel del sistema cierta consistencia en la calidad de sus programas y sus instituciones, un grave peligro reside en la generación de una actitud de respuesta a las demandas de criterios externos y no una revisión crítica desde las propias instituciones y programas.

Celia Maria Haas y Fernanda de Cássia Rodrigues Pimenta analizan los instrumentos de evaluación dentro del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior en Brasil (SINAES, según sus iniciales en portugués). El SINAES estaba constituido por tres procesos: la evaluación institucional, la de programas, y la evaluación del desempeño de los estudiantes. Las autoras señalan una tensión que ha atravesado la mayoría de los procesos: una primera propuesta de normativizada para todas las instituciones y programas seguida por una demanda de adecuación a las particularidades de instituciones, y finalmente una vuelta a la “padronização” de la evaluación.

El dossier presenta también un caso de Argentina. Carlos Marquís presenta su trabajo con la idea de responder a la pregunta de cuánto ha mejorado la evaluación universitaria la calidad universitaria en Argentina. El trabajo repasa publicaciones, investigaciones propias y de otros académicos, así como datos producidos por la Comisión Nacional de Evaluación y Aseguramiento de la Calidad (CONEAU). Para el autor, los procesos han facilitado los procesos de mejora, pero, sin duda, está en las instituciones la capacidad de tomar el protagonismo necesario como para asegurar la calidad universitaria en Argentina.

Los artículos referidos al nivel superior, se cierran con un trabajo integrador sobre los procesos de evaluación y aseguramiento de la calidad en educación superior, por parte de Sonia Araujo, quien realiza un desarrollo de los conceptos de calidad, evaluación y mejora con la mirada puesta en América Latina. La autora plantea que dicho desarrollo se enmarca en una lucha por el sentido que se le da a la evaluación. Desde esta postura se hace fundamental discutir las finalidades de los distintos procesos de evaluación, su necesaria constitución política. Los estudios deberán ahondar en conectar este tipo de aspectos con los resultados y sentidos que los agentes le han dado a las prácticas. Un aspecto relevante es cómo en América Latina la evaluación externa ha disociado los componentes curriculares, externalizando el criterio evaluativo.

El Dossier concluye con el trabajo de Fernando Martínez Waltos, en el que analiza el problema de la evaluación de la calidad educativa desde una perspectiva histórica y políticamente situada, desarrollando un análisis crítico y comparativo de las políticas educativas de evaluación de la calidad educativa en la Provincia de Buenos Aires (Argentina) en el período 1993-2015. A partir de la presentación de tres momentos específicos que atribuyen significaciones particulares al concepto de calidad educativa, propone un modelo alternativo multidimensional de evaluación, que incluye la dimensión social de la calidad educativa.

En definitiva, el dossier traza a lo largo de sus artículos diversas discusiones que se plantean tanto en la concepción como en el desarrollo de las actividades de evaluación y aseguramiento de la calidad, y en sus correspondientes estudios. Por un lado la discusión entre los sentidos que se les da a la evaluación, ya sea de control u orientado a la mejora. Por otro lado, la tensión entre los mecanismos y procedimientos estandarizados, que por un lado aseguran tratamiento “objetivo” y aseguramiento de pisos de calidad sistémicos, y por el otro las necesidades específicas de las instituciones y de los programas.



En el ámbito universitario, esto parecería resituar la discusión sobre cómo los procesos de evaluación externa a las instituciones, programas y académicos se vinculan con el necesario protagonismo de los diversos actores universitarios para fomentar la evaluación de la calidad. Este movimiento es sumamente necesario para reconectar el componente evaluativo de los proyectos académicos con una visión institucional y curricularmente integral.





Percepciones sobre la cultura de la evaluación y la generación de confianza en el aula en tres universidades colombianas

Perceptions about the culture of evaluation and the generation of confidence in the classroom in three Colombian universities

Juan José Burgos

Burgos, J. J. (2017). Percepciones sobre la cultura de la evaluación y la generación de confianza en el aula en tres universidades colombianas. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada* 8(12), pp 12-24.

Resumen

Esta investigación se desarrolló en tres universidades colombianas para indagar en torno a las percepciones que tienen los estudiantes de la confianza que se genera en las prácticas evaluativas que realizan sus docentes. La estrategia metodológica que se utilizó fue el método mixto en el cual se combinaron técnicas cuantitativas (cuestionario), que fue aplicado a 240 estudiantes indistintamente, y cualitativas (grupos focales), aplicados a 21 estudiantes, 7 por cada universidad. Entre otros hallazgos, se concluye que el hecho de concertar las distintas formas en que el profesor evalúa con los estudiantes origina tres emergencias. En primer lugar, un buen número de los participantes piensan que obtienen mejores resultados académicos cuando el profesor acuerda los criterios de las distintas evaluaciones que hará en el periodo académico. En segunda instancia, la concertación que promueve el profesor es percibida como un espacio para construir convivencia democrática en el aula. Y, en tercer lugar, para algunos estudiantes el hecho de que el profesor concerte la manera como va a realizar la evaluación, les genera desconfianza; en ese sentido se establece una clara relación que se percibe como negativa entre negociar la evaluación y debilitar el aprendizaje.

Palabras Clave: Cultura/ Percepciones/ Evaluación/ Confianza/Aprendizaje

Abstract

This research was developed in three Colombian universities to inquire about the perceptions that students have of the confidence generated in the evaluation practices carried out by their teachers. The methodological strategy used was the mixed method in which quantitative techniques (questionnaire) were combined, applied to 240 students, and qualitative (focus groups), applied to 21 students, 7 for each university. Among other findings, it is concluded that the fact of arranging the different ways in which the teacher evaluates with the students leads to three emergencies. First, a good number of the participants think that they obtain better academic results when the teacher agrees the criteria of the different evaluations that will make in the academic period. In the second instance, the concertation promoted by the teacher is perceived as a space to build democratic coexistence in the classroom. And, thirdly, for some students the fact that the teacher agrees the way he is going to carry out the evaluation, generates distrust; In this sense a clear relationship is established that is perceived as negative between negotiating evaluation and weakening learning.

Keywords: Culture/ Perceptions/ Evaluation/ Confidence/ Learning



Introducción

El aporte teórico de este trabajo de investigación está enfocado desde el planteamiento de autores de reconocida trayectoria, como Castells (2006), Maldonado (2003), García (2012), que sugieren que el contexto internacional de globalización en que está sumergido el mundo actual, requiere, no solo prepararse para obtener títulos profesionales, sino adquirir un alto grado de conocimiento multidisciplinar en todos los campos para responder a la oferta y demanda de los mercados nacionales e internacionales. En ese sentido, las economías tradicionales clásicas de primer orden (ganadería y agricultura), de segundo orden (industria e infraestructura, metalmecánica) y de tercer orden (bienes y servicios), sólo adquieren sentido y desarrollo, precisamente con un cuarto y definitivo orden: la economía del conocimiento, con la cual se intervienen de manera eficiente los demás órdenes señalados. Y ello porque en la medida en que exista más acumulación de conocimiento, las posibilidades de desarrollo aumentan de manera proporcional. Esto implica que los modelos educativos de formación estén siendo revaluados constantemente para que sean adaptados a esas nuevas exigencias de la sociedad del conocimiento, lo cual incluye de manera importante los paradigmas de evaluación con los cuales se está midiendo los niveles de conocimiento, y en donde, el papel de las universidades que forman a los futuros profesionales constituye un eje fundamental para avanzar en el conocimiento.

La evaluación es muy importante en un sistema educativo, pues permite evidenciar el desempeño académico de los estudiantes y con ello la calidad de la educación brindada por las instituciones educativas, sean éstas de educación básica, media o superior. Un país requiere de los procesos evaluativos para saber cómo está en su capital humano, no solo saber cuántos graduados de primaria, secundaria, de la media, de pregrados o posgrados, sino saber qué conocimientos, habilidades y competencias adquirieron, de ahí la importancia de las evaluaciones externas (internacionales y nacionales) o de aula (internas). Para esta investigación cobra importancia la confianza que se genera en los procesos evaluativos de aula, pues es en ésta en donde ocurre parte los procesos de enseñanza-aprendizaje. La evaluación como dispositivo para diagnosticar los aprendizajes (conocimientos, habilidades, competencias..) de los estudiantes, también puede ser usada como un mecanismo de poder al interior de las relaciones maestros-estudiantes. De allí la importancia de revisar cómo se realizan las prácticas evaluativas en el aula, indagando por los modelos pedagógicos que le subyacen y que contribuyen o no a la generación de la confianza.

Por lo anterior, el aporte práctico que justifica este trabajo, se desprende de las consideraciones anteriores en la medida en que las universidades que participaron de este proyecto, tuvieron la oportunidad de conocer las percepciones de sus mismos estudiantes, y en ese sentido, reconsiderar y/o reforzar sus paradigmas de evaluación con miras al mejoramiento continuo de sus procesos de enseñanza y aprendizaje. Al mismo tiempo, los resultados que se obtuvieron serán un referente nacional e internacional en dos sentidos: el primero, está en relación con el aporte pedagógico a la educación y a la sociedad con miras a fortalecer el debate teórico práctico sobre el fenómeno de la evaluación y la confianza que se genera entre docentes-estudiantes en su realización; y el segundo, el avance científico sobre la comprensión de las problemáticas que subyacen en torno a los modelos y formas de evaluación, y en esa medida seguir enriqueciendo los avances de las investigaciones que se han desarrollado en distintas partes del mundo.

Antecedentes

Algunas tendencias encontradas sobre la evaluación y la confianza muestran que, aunque no es prolija la cantidad de estudios a propósito de la evaluación en el aula, si existen un buen número de investigaciones comparadas que han mostrado avances importantes que bien se pueden constituir en parte de los antecedentes que marcan la posibilidad de seguir profundizando en el fenómeno. Ahora bien, es necesario considerar que los estudios realizados están enmarcados en contextos culturales, económicos, sociales y políticos diversos que determinan el tipo de hallazgo encontrado, con un denominador que resulta común a todos; y es el hecho de que la intención fundamental es revisar la calidad académica de los procesos de enseñanza y aprendizaje implementados en cada caso particular. En ese sentido algunas de las tendencias en la consulta que se hizo son las siguientes:

Existe la tendencia a relacionar calidad del rendimiento académico con el enfoque formativo que los maestros usan a la hora de evaluar dentro de la cual existen concepciones y creencias que configuran dichas prácticas (Martínez, 2014). De aquí se desprende la necesidad de formar a los maestros en las prácticas evaluativas no solo para adquirir conciencia de cómo se evalúa, sino fundamentalmente para mejorar y revalorar sus prácticas cotidianas al interior de las aulas. De hecho, emerge una relación entre enseñanza y evaluación que determina resultados en las dinámicas de formación.



Algunos estudios muestran que el grado de satisfacción o insatisfacción de los estudiantes es un factor gatillador que impulsa de manera definitiva las transformaciones necesarias para mejorar la calidad en el aprendizaje, desde la perspectiva de las prácticas evaluativas que se implementan en las instituciones, especialmente en los estudios comparados que se han llevado a cabo en Europa y Latinoamérica respectivamente (Ignacio, 2006). También se destaca la formación académica basada en la adquisición de habilidades como la reflexión y el aprendizaje, la adquisición de estrategias para resolver conflictos y el establecimiento de las bases para el aprendizaje continuo. Igualmente creen que es importante la evaluación sobre competencias ligadas a la consecución del empleo para el que se está formando. Otros aspectos relevantes son la disciplina académica de los estudiantes, el acompañamiento de los profesores, la estructura clara en el desarrollo de los programas, la capacidad de planear y los instrumentos usados para las distintas pruebas que se implementan al interior de las aulas.

De otro lado, en algunos trabajos de investigación se encontró que hay una rutinización de las prácticas de enseñanza que han llevado a la implementación de evaluaciones tradicionales enmarcadas en paradigmas que son poco dinámicos y que han venido anquilosando los procesos con el resultado de una baja calidad académicas en los estudiantes, reflejando así una especie de educación bancaria que no promueve la investigación y la autonomía del estudiante, y que alimenta solamente lo memorístico exigiendo resultados a la medida e intereses de los profesores y de las instituciones. En esa medida, todo el discurso didáctico sobre la evaluación se resuelve en expresiones comunes, descontextualizadas y atemporales que generan toda suerte de discriminaciones e injusticias cognitivas. (Murillo e Hidalgo, 2015).

Un desarrollo interesante es que la evaluación en si misma contiene aspectos que la enriqueces con relación a los procesos dinámicos y las relaciones entre profesores, estudiantes e instituciones, tales como: construcción de la democracia en la cual se tiene en cuenta la participación del estudiante; la inclusión, el diálogo y la posibilidad de sentar posiciones críticas como garantía de deliberación; la evaluación como un proceso de construcción conjunta que considera al estudiante como un sujeto capaz de pensarse asimismo en relación con los otros; recoger información útil que se aprovecha para lograr enseñanza y aprendizaje de manera profunda sobre temas de interés que se desarrollan en el aula; la retroalimentación constante que genera aprendizaje cooperativo y el trabajo en equipo va formando la conciencia crítica de los estudiantes y la corresponsabilidad social y moral; es decir, se incorpora un componente político al proceso; también se caracteriza porque genera identidad cultural en la medida en que no sólo se conoce el contexto sino que también se aprende a valorarlo y a otorgarle significado.

Cuba aparece en el panorama como un caso sui generis, pues los resultados de la mayoría de los estudios realizados desde dentro y desde fuera, como lo señalan los trabajos hechos por Torres (2008) y Carnoy (2010), que da cuenta de avances significativos gracias a la implementación de políticas estatales claras que históricamente han centrado su desarrollo en la educación. De esa manera, si bien no hay libertades políticas, si existe equidad social y desarrollo cultural, que han reemplazado el exacerbado consumo capitalista de las demás naciones latinoamericanas por el impulso estatal de un sistema educativo que se ha convertido en modelo para la región, aún y a pesar de las contradicciones que allí se presentan en otros campos.

Por otro lado, en cuanto a la confianza, se puede concluir que se encuentran pocos estudios que abordan la relación entre educación y confianza, pues la mayoría se centran en estudiar la conceptualización de la confianza y las percepciones que tienen los sujetos sobre la confianza interpersonal, institucional o política (Echeverría, 2010; Fukuyama, 1996; Luhmann, 2002). La mayoría de los estudios realizan sus indagaciones con el fin de determinar la percepción sobre la confianza, pero no se relaciona directamente con la educación o con los procesos educativos, no se indaga las relaciones de confianza entre los integrantes de las instituciones educativas, ni cómo se fortalece esta actitud en los procesos formativos de los estudiantes.

Se evidencia que la mayoría de las investigaciones consultadas de América Latina son chilenas. Las investigaciones generalmente ahondan sobre las diferentes concepciones de la confianza y citan a autores reiterativamente como Putnam (2002), Luhmann, Petermann (1999) y Fukuyama (1996). La mayoría de las investigaciones se hacen en entornos universitarios para indagar la percepción sobre la confianza interpersonal e institucional que tienen los jóvenes, encontrando que estos confían más en las personas cercanas como la familia y los amigos que en las instituciones y sus representantes, en especial, en las instituciones políticas (senado, alcaldías...). Otras investigaciones indagan cómo los jóvenes entienden la confianza y qué características de un individuo inciden en la atribución o no de persona confiable. Solo tres investigaciones estudiaron la confianza en los procesos educativos y en la relación entre los integrantes de la



comunidad educativa. Por lo anterior, se hace necesario fomentar investigaciones que den cuenta de cómo se educa en la confianza y para la confianza.

Respecto al tema investigativo, se concluye, que, al buscar las categorías de evaluación y confianza, hasta donde se pudo consultar, no se encontraron investigaciones que las relacionaran directamente. De aquí la importancia que tuvo este trabajo de indagar la confianza en los procesos evaluativos de aula.

Planteamiento del problema

Una de las características de la educación en la modernidad, es que ha tenido como eje de articulación de los procesos de enseñanza y aprendizaje la evaluación, que en sus distintas y variadas modalidades ha tenido siempre el propósito de medir el conocimiento de las generaciones que participan de las dinámicas de formación académica. Esto, especialmente en las instituciones que se dedican a la educación formal: es decir, aquellas que se ajustan a disposiciones de políticas del estado, procesos administrativos y académicos regulados por toda suerte de normatividades de acuerdo con cada contexto. Poco a poco estas prácticas han venido generando unos estilos de evaluación que están en la base de la formación; no obstante, han sido procesos siempre sometidos a constantes transformaciones, en unas partes más lentas que en otras, pero siempre como parte de las exigencias que han ido marcando los entornos socio-culturales.

De hecho, los estudios científicos que se han adelantado al respecto, en distintas épocas y contextos, dan cuenta de esa trayectoria que no es otra cosa que el reflejo de los cambios que se suceden continuamente. Dichos desarrollos contienen alcances significativos que devienen en más estudios que ayudan a comprender el fenómeno de la evaluación desde distintas aristas. En ese orden de ideas y dado que no existe, ni existirá una investigación que sea “completa” y que nos anuncie la “verdad” sobre los fenómenos (Klimovsky, 1994; Ibañez, 1998; Chalmers 2000), se sigue que, en todo caso, el estudio de las particularidades en cada contexto en sí mismo o cuando se compara con otro, nos ofrecen pistas importantes para comprender mejor los fenómenos y establecer lineamientos para mejorar las prácticas sociales y educativas, como es el caso de la evaluación en el aula.

Ferrer y Arregui (2003), anotan que, desde hace ya varios años, muchos organismos internacionales han venido recomendando la participación en pruebas para medir el nivel académico a los países latinoamericanos. La intención de dicha recomendación está en relación con dos aspectos relevantes que lo justificaban. En primer lugar, se argumenta que es necesario que los países se informen sobre cómo funcionan sus sistemas educativos con respecto a otros países; y el segundo, quizá más importante, sopesar los niveles de competitividad de los ciudadanos en el mercado global de bienes y servicios. Por supuesto los resultados obtenidos en cada caso, pueden generar alertas constantes que devienen en políticas de mejoramiento de la calidad, que, aunque no todos los participantes las desarrollan, en todo caso despiertan reflexión y debates sobre cómo están siendo formados sus ciudadanos y cómo ello contribuye el desarrollo de cada País.

Algunos de los organismos internacionales que promueven este tipo de pruebas son, entre otros, Educational Testing Services (ETS, ‘Servicios de Evaluación Educativa’) en Estados Unidos, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA, ‘Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Académico’), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Educación (LLECE), el Southern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality (SACMEQ, ‘Consortio de África del Sur para la Evaluación de la Calidad Educativa’) y el Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes o Informe PISA (Programme for International Student Assessment).

Colombia por su parte de manera voluntaria ha venido participando en las pruebas internacionales PISA en 2006, 2009, 2012 y 2015 respectivamente, ocupando los últimos lugares, casi como patrón que se repite cada tres años, con algunas leves mejoras, especialmente en lectura y ciencias. Sin embargo, gracias a estos resultados el gobierno nacional encabezado por el presidente Juan Manuel Santos, se ha propuesto una inversión económica significativa colocando al sector educativo dentro de las prioridades de su política. Pero más allá de las políticas impulsadas por el estado, que de hecho son bien importantes, el fenómeno también se comprende desde los modelos de evaluación implementados por las instituciones de educación superior, de los cuales depende también en gran parte los buenos resultados que se puedan obtener para lograr avances en rendimiento académico.



Por su parte, las evaluaciones en el aula pretenden también medir los aprendizajes obtenidos por los estudiantes y determinar su desempeño académico. Sin embargo, en los estudios encontrados y referenciados en el marco teórico de esta investigación, se observa que muchas veces la evaluación de aula es considerada por los estudiantes como mecanismo de control y de sanción por parte de la institución y del maestro. La evaluación puede ser vista como un elemento de opresión, control y dominación del otro, lo que hace que los estudiantes se preocupen más por la nota obtenida que por el mismo aprendizaje. Estas prácticas evaluativas centradas en el control y la dominación, se relacionan, de acuerdo a las investigaciones educativas, más a los modelos tradicionales y conductistas de enseñanza que a los modelos constructivistas, los cuales incluyen no solo la heteroevaluación sino también procesos de coevaluación y autoevaluación del aprendizaje.

Por lo anterior, las prácticas evaluativas son fundamentales para determinar los aprendizajes, pero también para establecer relaciones de confianza entre docentes-estudiantes y la autoconfianza en los estudiantes. Según las prácticas culturales realizadas por los docentes en la evaluación, se generarán relaciones de confianza o de desconfianza con sus estudiantes, ya que las formas de aplicación de las mismas, hará que los estudiantes perciban la evaluación como un mecanismo de poder del maestro o por el contrario como un mecanismo de conocer sus aprendizajes y competencias adquiridas. Las relaciones de confianza son importantes en los procesos de enseñanza-aprendizaje, pero también en los procesos de evaluación, pues los estudiantes no estarán prevenidos con el docente y sus formas de evaluación, generando un ambiente favorable para la retroalimentación de sus procesos de aprendizaje.

De acuerdo con lo anterior, para seguir aportando con el desarrollo a la investigación sobre las prácticas de la evaluación en el aula, se desarrolló esta investigación, que se sumergió en la vida cotidiana de tres universidades de educación superior para indagar sobre las percepciones que tienen los estudiantes sobre el tipo de confianza que se genera en las prácticas evaluativas que realizan sus docentes. Estos escenarios de indagación, posiblemente permitirán establecer rasgos comunes y diferenciadores que subyacen en las prácticas evaluativas, y al mismo tiempo establecer algún tipo de rasero para aportar a la reflexión y práctica de la evaluación en las instituciones de educación superior tanto en Colombia como en América Latina, y las relaciones de confianza que se generan en su realización. En ese sentido se propuso la siguiente pregunta que guió todo el proceso de investigación: *¿Cuáles son las percepciones sobre la cultura de la evaluación y la generación de confianza en el aula en estudiantes de tres universidades colombianas?*

Metodología

Existen tres aspectos fundamentales que en este trabajo de investigación se tuvieron en cuenta respecto a cómo se construye el conocimiento en el proceso de investigación (Guba y Lincoln, 1994; Pérez, 2010). El primero tiene que ver con el papel del sujeto u observador frente al fenómeno u objeto que desea investigar, que para este caso es agenciador/activo. El segundo, la manera como se conoce e interpreta la “realidad” que se va a investigar, aquí, la realidad es construida y resignificada; y el tercero, cuál es el camino que permite a través de una estructura coherente y pertinente alcanzar cierto grado de “objetividad” que sea tan confiable que permita avanzar en la comprensión del objeto estudiado.

El nivel de la investigación que se asumió es de carácter descriptivo-comprensivo. Descriptivo porque se dio cuenta de las percepciones que tienen los estudiantes sobre la confianza en las prácticas evaluativas de sus docentes; y comprensivo, porque se ahondó en los significados que los actores le asignan a las estrategias evaluativas usadas por sus docentes generadoras de confianza y autoconfianza.

La investigación usó el *método mixto o complementario*, entendido como la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación social. Hernández Sampieri afirma que los métodos mixtos no son perfectos, sin embargo, son la mejor alternativa para indagar científicamente cualquier problema de investigación social, ya que combinan información cuantitativa y cualitativa, generando un conocimiento profundo del fenómeno estudiado (Hernández, Fernández y Baptista 2010). Por tal razón, el enfoque epistemológico estará en el pragmatismo, ya que esta postura no se inscribe ni en el enfoque positivista ni en los enfoques interpretativos, pues los asume como complementarios. Lo que plantea es que los fenómenos sociales son tan complejos que se hace necesario combinar las múltiples miradas y la diversidad de técnicas para su comprensión.

Se emplearon como técnicas de investigación el cuestionario y el grupo focal. El cuestionario se aplicó a 240 estudiantes de pregrado de manera indistinta, con una escala tipo Likert de cinco opciones de respuesta. Se hicieron tres grupos focales, uno por universidad, con la participación de 7 estudiantes en cada uno.



El análisis de la información de lo que se halló en los términos cualitativos, se articuló con algunas pesquisas encontradas en la labor cuantitativa que arrojó el cuestionario y con la teoría de los expertos y las propias abducciones del investigador de este trabajo para determinar qué se encontró y de esa manera responder a la pregunta de investigación.

Conclusiones

Las investigaciones sobre la cultura de la evaluación y su relación con la confianza son escasas en América Latina, lo que motivo la realización de este estudio, dada su importancia para comprender y mejorar los procesos que ocurren al interior del aula en el ámbito universitario. Las consideraciones finales que se enuncian a continuación pueden ser orientadoras en perspectiva de mejorar los procesos de evaluación en la educación superior, y al mismo tiempo constituyen líneas de investigación abiertas que pueden enfocar y motivar la continuidad de estudios sobre el tema, dada su importancia para responder a los grandes desafíos que enfrenta hoy la educación tanto en Colombia como en América Latina. En ese sentido algunos de los hallazgos encontrados permitieron construir las siguientes conclusiones:

Se encontró que aunque en las tres universidades la confianza es fundamental para establecer relaciones entre profesores y estudiantes porque se convierte en un puente que favorece los aprendizajes, sin embargo también algunos estudiantes no ven positiva la cercanía del profesor con el estudiante porque eventualmente se puede perder autoridad en la enseñanza; esto bajo el principio consuetudinario de que el profesor tiene un acumulado de experiencia que lo reviste de autoridad y al acercarse a los estudiantes, corre el peligro de invisibilizarse. Ahora bien, el hecho de que las percepciones sobre confianza transiten por una clara aceptación de los estudiantes y al mismo tiempo se vea como un posible obstáculo para lograr procesos de formación más sólidos, da cuenta que el ejercicio de investigación en esta categoría refleja la complejidad que se teje al interior del aula, al asignar sentidos y representaciones problemáticas. Este primer resultado permite inferir que los discursos contemporáneos de las pedagogías que defienden la tesis de que la cercanía entre profesores y estudiantes moviliza mejores aprendizajes, resulta problemática cuando se abordan las prácticas concretas de la vida cotidiana, porque la percepción depende de cada contexto cultural, de los intereses de los actores involucrados y de los modelos educativos que subyacen. En este sentido se cumple la apuesta de Razeto (2016) al advertir que, aunque la confianza es un atributo deseable en cualquier tipo de interacción social, la desconfianza, no siempre es negativa, sino que en ocasiones emerge como una necesidad provocada y justificada por el contexto aunado a los intereses de las personas.

Si bien se encontró que la percepción sobre confianza no es necesariamente lineal, especialmente la que se refiere a la relación entre profesores y estudiantes como se destacó anteriormente, no ocurre lo mismo cuándo se involucra la escucha, pues el estudio arrojó que ésta constituye un factor decisivo para generar confianza en el aula cuando entran en el escenario profesores y estudiantes. Los estudiantes de las tres universidades, no solamente coincidieron en otorgar un alto valor a la capacidad de escuchar en las relaciones que se construyen en el aula con los profesores en el proceso de enseñanza y aprendizaje, sino que establecieron un vínculo directo con el diálogo como un elemento de la comunicación esencial a la hora en que se enfrentan con dificultades frente a la evaluación. En ese sentido reconocen que algunos profesores no escuchan sus inquietudes y eso afecta el proceso de comunicación y, por su puesto los mismos resultados de la evaluación, por cuanto el profesor siente que siempre tiene la razón y no ofrece la oportunidad de generar una cultura de la crítica y la discusión al interior de las aulas (Matto, 2007, Borjas, 2014). Este hallazgo permite desvelar modelos evaluativos que aún conservan el principio de que quien dirige la clase es poseedor o transmisor de “verdades” que no permiten ser discutidas

Una emergencia que se muestra en el hallazgo anterior, es la necesidad de establecer una relación entre escucha e inquietudes, dado que una vez que el profesor conoce la inquietud, no sólo es posible que comprenda mejor lo que el estudiante desea, sino que también abre otras posibilidades para mejorar la comunicación y redireccionar la evaluación. Esta apertura hacia el otro implica romper con dogmas de verdades absolutas y entrar por el camino de la humildad en el conocimiento (Nussbaum, 2010); es decir, reconocer que se tienen limitaciones en la comprensión de los fenómenos y que los otros pueden aportar a ese camino de búsqueda. En ese sentido sale a flote la exigencia de otorgarle al otro algún grado de autoridad como insumo para lograr procesos de transformación tanto del hablante como del oyente en esa relación entre profesores y estudiantes, lo que se constituye en un dispositivo cultural básico para mejorar los distintos escenarios en que acaece la evaluación.



Por otro lado, dentro de los resultados encontrados también se destaca el alto valor que los participantes en este estudio les dieron a las relaciones entre confianza y la coherencia entre el decir y el hacer del profesor. A pesar que algunos autores de la pedagogía contemporánea¹ en sus conferencias y publicaciones continúen haciendo críticas al hecho de que el maestro no puede seguir siendo un “modelo” para los estudiantes bajo el argumento de que se invisibiliza las subjetividades y se ejerce control y poder sobre el estudiante, este estudio parece desmentir dichas apreciaciones, tanto por los resultados cuantitativos como por los cualitativos, en los cuales la percepción es que cuando el profesor es coherente ente lo que dice y lo que hace, no solo genera más confianza sino que también se convierte en un modelo a seguir, teoría que ha venido posicionando autores como Gardner (2005), Campo y Restrepo (2005), Vázquez (2007) y Echeverría (2010), cuando se refieren a la necesidad de una formación integral donde el rol del profesor es fundamental para la lograr educar no solo profesionales que manejen bien un campo disciplinar, sino también ciudadanos que participen como sujetos ético-políticos en las dinámicas socio-culturales de manera congruente.

La percepción en torno a las relaciones entre el cumplimiento de normas y la generación de confianza arrojó en la investigación dos líneas de resultados diferenciados, pero al mismo tiempo complementarias. En las tres universidades el cuestionario da cuenta del significado positivo de las normas como materia prima para la generación de confianza con porcentajes significativamente altos; aunque hay que resaltar que para un buen número de participantes no siempre las normas generan confianza. Lo cierto es que la globalidad de los resultados representa más preferencia por la norma que la negación de la misma. Ahora bien, llama la atención que, en todos los participantes de los grupos focales, sin excepción, se encontraron narrativas a favor de las normas como herramientas fundamentales para la organización de todas las actividades que se planean en el aula. En esta parte se escucharon bastantes “voces” que reclamaron autorregulación de sí mismos para que las normas también adquirieran un sentido menos deontológico y más de conciencia.

En relación con lo anterior, los estudiantes expresaron también que la autonomía es una de las herramientas más poderosas que influyen en las dinámicas de autorregulación porque producen motivación y espontaneidad que deviene luego en la generación de confianza en sí mismos a la hora de enfrentarse a la evaluación. En ese sentido, los estudiantes establecieron una relación entre motivación y aprendizaje para el éxito en el logro de autonomía en los procesos de formación en los que están insertos. Al mismo tiempo le otorgan importancia al cumplimiento de metas y la forma de evaluarlas, porque marca rutas que generan independencia. Y es que planear momentos o etapas en la evaluación y en general en los procesos de enseñanza y aprendizaje, no necesariamente lineales, hace parte de las estrategias que contribuyen en la mejora de aprendizajes más espontáneos, gratificantes y menos normativos (Morín, 2001; lafrancesco, 2011). Estas consideraciones también tienen que ver con los discursos éticos que históricamente han estado enmarcados precisamente en distintos modelos educativos; unos que han promovido formas deontológicas de comportamiento porque consideran que los cumplimientos de normas son básicos para despertar la conciencia y encaminar el sujeto hacia ciertos ideales; otros ponen el acento en la motivación emocional antes que en la razón, arguyendo que no basta con cumplir normas para lograr cambios en los individuos, sino que es indispensable cultivar la voluntad para el logro de cambios significativos.

Frente a las relaciones entre acordar criterios de evaluación y la generación de confianza se encontró que el hecho de concertar las distintas formas en que el profesor evalúa con los estudiantes origina tres emergencias para destacar. En primer lugar, un buen número de los participantes del estudio revelan en sus narrativas que obtienen mejores resultados académicos cuando el profesor acuerda los criterios de las distintas evaluaciones que hará en el periodo académico, dado que este tipo de flexibilidad les ofrece la posibilidad de desenvolverse de distintas maneras, lo que deviene en el fortalecimiento de la confianza en sí mismos y en el profesor cuando se enfrentan a la evaluación. En segundo lugar, la capacidad de concertación que promueve el profesor, es percibida por la población intervenida, como un espacio relacional para construir convivencia democrática en el aula, gracias a que los estudiantes sienten que son tenidos en cuenta, que dialogan con ellos y, de alguna manera, se valora su opinión, lo que, según sus narraciones, en cierta manera permite ganar terreno en autonomía. Este rasgo de flexibilización que el profesor promueve en el aula le otorga una identidad ético-política que pocas veces es interiorizada y reconocida en los ambientes de enseñanza universitarios. Es ética por cuanto se pone en juego el bienestar de la comunidad estudiantil que se está formando como futuros ciudadanos en la medida en que se visibilizan valores fundamentales que afectan la forma como los estudiantes comienzan a proyectarse en la cultura y a concebir la vida en comunidad. Y es política porque el estudiante adquiere conciencia de corresponsabilidad social, y en esa medida se posiciona como sujeto de aportaciones y resistencias frente al mundo que vive, más

¹ Cfr. Boom, A (2015). y Sáenz, J. (2013)



allá, incluso de considerarse solamente como un ciudadano de deberes y derechos, se concibe como un ser dinámico que participa ya desde el aula en procesos de organización social, haciendo de la experiencia de la evaluación un campo, no solo académico, sino político donde se movilizan liderazgos, pluralismos, diálogos, concertaciones e incluso manejo de conflictos (Freire, 1997; Giroux, 2003).

Y, en tercer lugar, un hallazgo que es importante resaltar es que para algunos estudiantes el hecho de que el profesor concerte la manera como va a realizar la evaluación, les genera desconfianza. En ese sentido se establece una clara relación que se percibe como negativa entre negociar la evaluación y debilitar el aprendizaje. Algunos de los argumentos que pusieron los actores del estudio fueron: “el profesor no debe consultar como va a evaluar”, “el profesor tiene la experiencia y preparación suficiente para saber cómo evaluarnos”, nosotros no tenemos experiencia de cómo evaluarnos”, “si el profesor consulta todo se vuelve esto una anarquía”. De acuerdo con estos rasgos que aparecen, también al lado de unas prácticas pedagógicas democráticas descritas en el párrafo anterior, donde los estudiantes defienden las actitudes democráticas del profesor frente a la evaluación, también se yerguen otras concepciones de educación más tradicionales con una tendencia fuerte a revestir al maestro de autoridad indiscutible; es decir, como aquel que sabe, y ese carácter le da el poder para no tener que consultar nada a estudiantes que, según esa perspectiva, precisamente vienen es a aprender de él. Frente a esta emergencia llama la atención una narración de uno estudiantes que hizo la siguiente pregunta en los grupos focales: “¿tiene sentido que nosotros nos evaluemos a nosotros mismos, con qué criterios lo haríamos?”.

Los hallazgos sobre la importancia de que el profesor retroalimente los resultados de la evaluación para construir confianza muestran la tendencia altamente favorable de un rasgo común en los estudiantes de las tres universidades, y es el que tiene que ver con la defensa de unas relaciones más horizontales en el aula que estarían en sintonía con parte de los hallazgos descritos en la primera parte de los párrafos anteriores, en el sentido de darle valor a escenarios más democráticos que autocráticos. El hecho de que los estudiantes pasen gran parte del tiempo interactuando en el ambiente universitario, abre puertas para identificar cuál debe ser el rol de profesor frente a la evaluación, como uno de los aspectos históricamente más problemáticos de la educación, por cuanto es quizá en ese lugar donde precisamente se han producido toda suerte de injusticias sociales, culturales y cognitivas (Walsh, 2011; Quijano, 2017).

Ciertamente las pedagogías más progresistas han venido haciendo fuertes críticas al anonimato en que han sumergido a los estudiantes aquellos modelos educativos centrados en el profesor como máxima autoridad, en virtud del cual giran todas las dinámicas formativas, y que, por defecto, convierten al estudiante en una mera calificación numérica, fruto de la recepción pasiva de un mar de contenidos. Este estudio muestra que los avances en el reconocimiento del estudiante han sufrido saltos cualitativos importantes, pues los protagonistas expresaron las prácticas contundentes de la cultura de la retroalimentación de los procesos evaluativos, lo que constituye materia prima para la consolidación de la confianza. En este sentido si se considera la categoría que Habermas (2005), llama Mundo de la Vida, encaja bien para el análisis de este hallazgo en sus tres dimensiones: cultura, sociedad y personalidad. La cultura como la conservación de un saber racionalmente aceptado por los participantes en el proceso de comunicación, que constantemente se está revaluando y legitimando a través de procesos de interpretación por todos los participantes. Para el caso de la cultura de la retroalimentación de la evaluación como hábito que se viene resignificando, representa un factor de confianza decisivo. La Sociedad, ya no solo como formas de interpretación, sino como acciones reales pragmáticas del diario vivir que se construyen entre profesores y estudiantes en los ambientes de formación universitaria, y que los actores de este estudio, sienten como un ejercicio cultural muy positivo. Y, finalmente, la Personalidad como aquel espacio fértil de subjetividades para formar críticamente en la participación del ejercicio continuo de evaluar, en donde entra en escena la categoría sociológica denominada por Héller (2010) relaciones cara a cara, que favorece la internalización, tanto de profesores como de estudiantes, del significado y propósitos de la experiencia evaluativa. Al respecto algunas de las narraciones recogidas dan cuenta de lo importante que es la retroalimentación de la evaluación: “uno se siente escuchado”, “cae uno en cuenta de sus errores para mejorar”, “se establece un diálogo con el profesor”, “nos sentimos valorados”, “es una ayuda para avanzar en las próximas evaluaciones”.

Con respecto a la indagación sobre la percepción que tienen los estudiantes frente a la rigidez y/o flexibilidad del profesor y su relación con la generación de confianza cuando evalúa se encontró coincidencias pero también diferencias en los resultados que arrojaron tanto el instrumento cuantitativo (cuestionario) como el cualitativo (grupos focales), pues los mayores porcentajes de respuesta a las preguntas cerradas se ubicaron en la opción algunas veces si algunas veces no en las tres universidades intervenidas. Las explicaciones cualitativas que ofrecieron un grupo de estudiantes justificaron las razones de por qué cuando el profesor es estricto en la evaluación les genera más confianza, mientras que otro grupo



de actores defendió la tesis de que definitivamente la flexibilidad del profesor a la hora de evaluar les produce menos confianza. Estos hallazgos permiten inferir que no son solo los profesores los que portan modelos de evaluación determinados, sino también los estudiantes, quizás como consecuencia de los modelos de educación que han recibido en la misma universidad o antes de llegar a ella. En ese sentido tales percepciones pueden ser interpretadas en su conjunto como aquellas marcas que se filtran constantemente en las dinámicas cotidianas que se tejen y que son fruto de lo que Cobo y Moravec (2011) denominan aprendizajes invisibles.

Aunque existen actualmente una cantidad de discursos de investigadores de la educación que insisten en darle prioridad al cuarto modelo de evaluación – el constructivista –propuesto en los años 80s por Guba y Lincoln (1987) con toda la suerte de expresiones que contempla, en las prácticas cotidianas suelen mezclarse, por ejemplo, la medición y el juicio; pero al mismo tiempo, autoevaluación, hetero-evaluación, co-hevaluación, sumativa, formativa, procesual, interna, externa, integral, etc. No obstante en el fondo parece ser expresiones más estéticas que cambios estructurales, pues existe una tendencia fuerte a implementar modelos acordes con las exigencias del mercado capitalista, y muestra de ello son precisamente las pruebas estandarizadas tanto nacionales como internacionales que cada vez cogen más fuerza ignorando los contextos locales y provocando discriminaciones de tipo racial, cognitiva o geográfica bajo la idea tradicional positivista de que existe un solo modelo aplicable a todas las culturas, como lo han venido haciendo notar las investigaciones de Hopenhayn (2009) y Quijano (2017).

Un hallazgo que se encontró y que puede ser consecuencia del anterior es que existe una tendencia de los estudiantes a rechazar el hecho de que los profesores acostumbren a comparar los resultados de las evaluaciones por cuanto esta práctica genera desconfianza y eventualmente puede provocar estados emocionales de desmotivación en algunos estudiantes, no solo porque el poder de la palabra del profesor genera un impacto psicológico negativo, sino porque los posibles comentarios de los compañeros crean un ambiente de discriminación que poco a poco se va contagiando. Al respecto no se puede perder de vista las investigaciones que ha hecho el estadounidense Daniel Goleman (2012), quien advierte que cuando los seres humanos interactúan, no solo existe un proceso intersubjetivo de comunicación, sino que interviene decisivamente lo que él denomina el cerebro social de los individuos que produce efectos positivos o negativos en los distintos escenarios donde se interactúa gracias a los contagios emocionales que se producen en virtud de lo que científicos como Siegel (2005), Iacoboni (2008) o Damasio (1996) denominaron en sus descubrimientos como “neuronas espejo”, las cuales son aquellas que se activan cuando se producen acciones en grupo sin que puedan estar bajo el control de las personas y hacen que actúen de una u otra manera, dependiendo del contexto donde se produce.

Pero aun reconociendo la importancia científica que tienen las consideraciones anteriores, en todo caso los efectos que produce la comparación de los resultados de las evaluaciones es tremendamente negativo para los estudiantes, y ello da cuenta de la forma como se reproduce el sistema educativo hegemónico al interior de las aulas. Los actores mismos de este estudio confirman lo dicho en frases como: “Aplican a todos una evaluación igual como si fuéramos lo mismo”, “al comparar resultados uno siempre se siente discriminado”, “me siento inferior cuando el profesor me compara con otros”, “yo me desmotivo cuando algunos profesores comparan mis resultados con estudiantes más buenos que yo”, “las comparaciones siempre serán odiosas porque no todos tenemos las mismas capacidades”, “¿sacar menos nota que otro me hace menos inteligente?”

Esos campos de fuerzas que emergen al interior del aula reflejan de muchas maneras el vínculo innegable de los sistemas de evaluación a la cultura rampante del sistema capitalista que en algunos momentos se reproduce en el sistema educativo, y que son expresiones de lo que aquí se ha venido llamando la cultura patriarcal (Maturana, 2002) la cual le otorga valor a la competencia y al éxito, que es lo que finalmente el mercado laboral exige como perfiles de los futuros profesionales que se preparan en las instituciones de educación superior.

En la indagación que se realizó a los participantes se halló que tanto en las respuestas encontradas en el cuestionario como en los grupos focales hubo una distribución relativa entre las preferencias por la evaluación tipo pregunta abierta y pregunta cerrada respectivamente en relación con la confianza o desconfianza que provocan unos u otros modelos. No obstante, hubo más preferencia por ésta última, es decir, la cerrada. Dichos resultados permiten inferir que cuando los estudiantes se ven enfrentados a preguntas cuya respuesta es única, se sienten más seguros y confiados. Ello posiblemente tenga relación con las marcas que han heredado de los modelos tradicionales de evaluación que se caracterizan por la medición y que defienden la tesis de que el acumulado de conocimientos y saberes lo construyen los grupos élites de la ciencia, los cuales deben ser asimilados como “verdades” objetivas; es decir, se concibe dentro de un dominio de lo que Foucault (2005) denominó control del saber/poder.



Sin embargo, dada la representatividad significativa de un buen grupo de estudiantes que perciben la evaluación abierta como la que más les genera confianza, puede interpretarse como una forma de resistirse o revelarse contra la hegemonía de un modelo de evaluación que los invisibiliza como sujetos agentes de conocimiento. Lo que se revela en frases de los participantes como: “me genera más confianza porque hay posibilidad de argumentar”, “Uno tiene varias posibilidades de desenvolverse en una pregunta y aprovechar el acumulado de experiencia que uno tiene del lugar de donde viene”, “Siento que me valoran más mi opinión”, “uno puede ser más crítico y relacionar más con la vida real”, “me hace sentir más seguro, más relajado porque soy consciente que existen otras posibilidades de contestar y no solo una, como sucede con la pregunta cerrada”.

Estas manifestaciones responden en la práctica a lo que muchas escuelas críticas de pensamiento sobre educación vienen defendiendo desde una mirada epistemológica alternativa, como por ejemplo: el observador de fenómenos como un agente de producción de conocimiento, la influencia del contexto cultural, la construcción social del conocimiento, la resignificación constante de los paradigmas científicos y el papel del lenguaje en la construcción de las “verdades” (Ibáñez, 1998; Maturana, 2002; Morín, 2001; Maldonado, 2003).

Ciertamente las preferencias por un tipo de evaluación determinado no se pueden calificar como buenas o malas, sino que son el reflejo de la complejidad que comporta el ritual cotidiano de la evaluación, la cual enfrenta constantemente escenarios problemáticos ya que algunas veces entra en sintonía con los nuevos discursos más críticos, pero otras los contradice prefiriendo modelos más ortodoxos. Y ello está en relación, tanto con la formación y creencias de los profesores, como también con las formas de organización de las instituciones y las políticas económicas y sociales en las cuales la universidad está inmersa.

Finalmente, frente a las percepciones que tienen los estudiantes en torno a la importancia del contexto cultural asociada a la confianza y su relación con los procesos de evaluación se destaca que la población establece una fuerte relación de la influencia de la cultura heredada con las formas de evaluación que tienen que enfrentar. En este sentido un primer grupo corresponde a aquellos estudiantes que comúnmente son denominados “regulares”, es decir, aquellos que provienen de sectores urbanos, y el segundo obedece a los que entran por “régimen especial” que representan a población desplazada, madres cabeza de familia, afrodescendientes e indígenas. Esta distinción de grupos poblacionales es importante porque los hallazgos muestran algunos sesgos en los resultados obtenidos, lo cual es apenas lógico por el ambiente sociocultural de origen que al final revelan los trasfondos históricos que portan.

Lo que se hizo evidente es que un grupo de estudiantes desconfían del sistema de evaluación que en su proceso de formación han tenido que afrontar, porque consideran que el modelo desconoce por completo el contexto familiar, económico, social y cultural de donde provienen, y eso, por su puesto afecta los resultados, lo que eventualmente puede devenir en constantes desmotivaciones y el posterior abandono de la carrera, como ellos mismos señalan en afirmaciones como: “aquí es igual que en colegio donde estudié, nunca tienen en cuenta para nada las tradiciones de mi región, eso no vale nada”; “vengo del Cauca, una zona muy violenta, aquí jamás nos han hablado de cómo se relaciona las materias con esa situación”; “A veces no tengo ni para transportarme y se me dificultad venir, pero eso a algunos profesores no les importa”; “hay profesores que piden mucha memoria en las evaluaciones, yo no la tengo, me gustaría que me dejaran sacar el material para leer y poder contestar, pero no se puede”; “sé de compañeros que estudian en esta universidad y son de regiones difíciles, como, de zonas de conflicto, muchos de ellos desplazados y, tiene que amoldarse al sistema y si no revienta o desertan porque la educación que han recibido no es de calidad”; “yo le agregaría que, el contexto, la región o lo que sea influye mucho en estas personas y tener que amoldarse a un sistema de evaluación, como decía, Luisa, es tenaz, es duro y uno debe ser considerado, o, mejor dicho, los profesores deben tener en cuenta esa situación”.

En ese sentido se evidenció que existen estudiantes que sienten miedo al enfrentarse a la evaluación y eso les genera complejos de inferioridad cuando comparan sus resultados con los de otros estudiantes. Esto da cuenta de las grandes dificultades que enfrentan porque no se ajustan a los modelos epistemológicos que imponen los esquemas rutinarios de evaluación (Barbero, 1999; Castillo y Caicedo, 2016). De acuerdo con esas expresiones lo que emerge es que al desconocer los contextos culturales de inmediato se genera toda suerte de injusticias que contribuyen a ampliar más la brecha educativa entre quienes se forman en estructuras acordes al sistema con amplias posibilidades y quienes, viniendo de otras tradiciones deben amoldarse obligatoriamente al sistema para no “fracasar” y tener posterior éxito en el mercado laboral.



Referencias Bibliográficas

- Barbero, J. (1999). Heredando el futuro. Pesar la educación desde la comunicación. *Revista Nómadas*, 5.
- Borjas, M. (2014). La evaluación del aprendizaje como compromiso. Una visión desde la pedagogía crítica. *Revista Ras-tros Rostros*, 16(30), 35-45.
- Campo, R. Restrepo, M. (2005). *Formación integral*. Bogotá: PUJ.
- Carnoy, M. (2010). *La ventaja académica de Cuba. ¿Por qué los estudiantes cubanos rinden más?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. (2006). *Mobile communication and society*. London: Rikke Frank Jorgensen.
- Castillo, E. y Caicedo, O. (2016). Interculturalidad y justicia cognitiva en la universidad colombiana. *Revista Nómadas*, 44, 147-165.
- Chalmers, A. (2000). *¿Qué es esa cosa llamada ciencias?* México: Siglo XXI.
- Cobo, C. y Moravec. J. (2011). *Aprendizaje invisible. Hacia una ecología de la educación*. Barcelona: UIA. Ediciones Universidad de Barcelona.
- Damasio, A. (1996). *El error de Descartes, la emoción, la razón y el cerebro humano*. Barcelona: Grijalbo-Mondadori.
- Echeverría, R. (2010). *Escritos sobre aprendizaje*. Santiago: Granica
- Ferrer y Arregui (2003). *Las pruebas internacionales de aprendizaje en América Latina y su impacto en la calidad de la educación: Criterios para guiar futuras aplicaciones*. Lima: PREAL.
- Foucault, M. (2005). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.
- Freire, P. (1997). *Pedagogía de la autonomía. Saberes necesarios para la práctica educativa*. Sao Paulo: Editorial Paz e Terra S. A.
- Fukuyama, F. (1996). *Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*. Madrid: Atlántida.
- García, A. (2012). *Sociedad del conocimiento y educación*. Madrid: UNED.
- Gardner, H. (2005). *Inteligencias múltiples. La teoría en la práctica*. Barcelona: Paidós.
- Giroux, H. (2003). *Teoría y resistencia de la educación*. México: Siglo XXI.
- Goleman, D. (2012). *El cerebro y la inteligencia emocional: Nuevos descubrimientos*. Barcelona: Ediciones BSA.
- Guba, E. & Lincoln, Y. (1994). *Competing paradigms in cualitativa research. Handbook of qualitative research*. London: Sage. pp. 105-117.
- Habermas, J. (2005). *Teoría de la Acción Comunicativa*. Madrid: Editorial Trotta.
- Heller, A. (2000). *Sociología de la vida cotidiana*. Barcelona: Península.
- Hernández, R, Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. México D.F: Mc Graw Hill.
- Hopenhayn, M. (2009). La educación intercultural: entre la igualdad y la diferencia. En N. García Canclini (coord.), *El poder de la diversidad*, pp. 51- 70. Madrid: CEPAL.



- Iacoboni, M. (2008). *Las neuronas espejo: empatía, neuropolítica, autismo, imitación o de cómo entendemos a los otros*. Madrid: Katz.
- Iafrancesco, G. (2011). *Modelo Pedagógico Holístico Transformador*. Bogotá: CORIPET.
- Ibáñez, J. (1998). *Nuevos Avances en la Investigación Social I*. Barcelona: Ediciones Proyecto.
- Ignacio, L. (2006). Dimensiones de la evaluación de la calidad universitaria en el espacio Europeo de educación superior. *Revista Electrónica de Educación Psicoeducativa*, 10. pp. 445-468.
- Klimovsky, G. (1994). *Las desventuras del conocimiento científico. Una introducción a la epistemología*. Buenos Aires: A-Z Editora S. A.
- Lumahn, N. (1996). *Confianza*. Barcelona: Anthropos.
- Maldonado, C. (2003). *Biopolítica de la Guerra*. Bogotá. Siglo del Hombre Editores.
- Martinez, M. (2014). *La investigación cualitativa etnográfica en educación*. Santa Fe de Bogotá: Circulo de Lectura Alternativa
- Matto, D. (2007). Interculturalidad y educación superior: diversidad de contextos, actores visiones y propuestas. *Revista Nómadas*, 27, pp. 62-73.
- Maturana, H. (2002). *Transformación en la convivencia*. Santiago: Dolmen
- Morín, E. (2001). *Los Siete Saberes Necesarios para la Educación del Futuro*. Bogotá: Magisterio.
- Murillo, J, Hidalgo, N (2015). Dime cómo evalúas y te diré que sociedad construyes. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 8(1), 5-9.
- Nussbaum, M. (2010). *Sin fines de Lucro*. Bogotá: Kats.
- Pérez, T. (2010). *Ética para la convivencia. Del deber ser a la gratificación en el hacer*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Petermann, F. (1999). *Psicología de la Confianza*. Madrid: Herder Editorial.
- Putnam, R. (2002). *Solo en la Bolera*. Barcelona: Galaxia Gutenberg y Círculo de Lectores.
- Quijano, O. (2017). Cultura, identidad(es) y educación en ambientes interculturales contemporáneos. Pistas para una agenda de investigación. En V. Reyes y S. Jurado (coord.), 143-166. Oaxaca: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Razeto, A. (2016). Confianza interpersonal entre los miembros de una escuela: valor básico y olvidado por las reformas educativas. *Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación*, 16(1).
- Siegel, D. (2005). *Cerebro y mindfulness*. Barcelona: Paidós.
- Torres, Alfonso. (2008). *Estrategias y técnicas de investigación cualitativa*. Bogotá: Unisur.
- Valenzuela, C. (2008). Coinvestigación: organizaciones populares y nuevas prácticas de saber. *Nómadas*, 29, 112-127.
- Vásquez, F. (2007). *Educación con Maestría*. Bogotá: Universidad de la Salle.
- Walsh, C. (2011). Educación e interculturalidad en perspectiva descolonial. En: CEDET, *Desde adentro. Etnoeducación e interculturalidad en el Perú y América Latina*, pp. 93-105. Lima: CEDET.



Datos del autor

Juan José Burgos Acosta

Posdoctorado en Educación, Ciencias Sociales e Interculturalidad de la Universidad Santo Tomás, Doctor en Educación de la Universidad Santo Tomás, Magíster en Educación de la Pontificia Universidad Javeriana, Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana, Licenciado en Teología de la Pontificia Universidad Javeriana, Licenciado en Filosofía y Ciencias Religiosas de la Universidad Santo Tomás. Presenta experiencia en docencia Universitaria en los niveles de pregrado y posgrado en la Universidad de la Salle, Universidad Pedagógica de Colombia, Universidad de San Buenaventura y Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. Clasificado como investigador Junior en Colciencias. Actualmente, es docente-investigador de la Universidad La Gran Colombia.

juanj.burgos@unicolmayor.edu.co

Fecha de recepción: 25/7/2017

Fecha de aprobación: 30/10/2017





Valorar las evaluaciones en la educación superior

Valuing evaluations in higher education

Ana María Soto Hernández y Laura Silvia Vargas Pérez

Soto Hernández, A. M. y Vargas Pérez, L. S. (2017). Valorar las evaluaciones en la educación superior. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada* 8(12), pp 25-38.

Resumen

Se presenta una mirada a diferentes modelos de evaluación de programas educacionales según los objetivos de quienes las demandan; evaluaciones sumarias, externas, objetivistas y cuantitativas principalmente, son las más usuales cuando se trata de proporcionar una visión o respuesta al responsable del programa o a los tomadores de decisión. El sistema de evaluación de la educación superior mexicana presenta una diversidad no armonizada, ya que existen mecanismos que duplican la tarea y hacen falta otros que la complementen. Tal es el caso de la participación de estudiantes, profesores, empleadores y padres de familia cuyo involucramiento con las actividades evaluativas es bastante desigual entre sí. Sin embargo, un efecto positivo de la evaluación ha sido la propia movilización del Tecnológico Nacional de México, que ha propiciado la tendencia al establecimiento de estándares de garantía de calidad en los programas educacionales. La evaluación participativa y democrática que se convierta en un elemento de trabajo en comunidad, de reflexión, y de acción consecuente, parece muy lejana a la mayoría de las instituciones. El mejoramiento del desempeño institucional pareciera no estar relacionado con la implantación de sistemas de evaluación de la calidad ajenos a los programas educacionales y a las actividades docentes e investigativas.

Palabras clave: evaluación de la educación superior/ educación superior/ evaluación de programas/ evaluación de los aprendizajes

Abstract

We present a look at different models of evaluation of educational programs according to the objectives of those who demand them; Summary, external, objectivistic and quantitative assessments are the most common when it comes to providing a vision or response to the program manager or decision makers. The system of evaluation of Mexican higher education presents a non-harmonized diversity, since there are mechanisms that duplicate the task and it is necessary others that complement it. Such is the case of the participation of students, teachers, employers and parents whose involvement with evaluative activities is quite uneven. However, a positive effect of the evaluation has been the mobilization of the National Technological Institute of Mexico, which has led to the trend towards the establishment of quality assurance standards in educational programs. The participative and democratic evaluation that becomes an element of work in community, of reflection, and of consequent action, seems very distant to the majority of the institutions. Improving institutional performance seems to be unrelated to the implementation of quality assessment systems outside educational programs and to teaching and research activities.

Key words: program evaluation/ assessment/ technological institutes/ quality assurance standards/ engineering programs



Antecedentes

Las actividades relacionadas con la evaluación de la educación han proliferado en México desde la década de los 90 (Díaz Barriga, 2008). La evaluación del aprendizaje de los estudiantes y la evaluación del desempeño del proceso educativo que se daban de manera regular, se trastocaron por una demanda excesiva de: certificaciones, calificaciones, seguimientos, reportes, análisis y auditorías; parciales, extensas, internas, externas, nacionales, extranjeras, de alumnos, de profesores, de programas, y de instituciones.

La evaluación de la educación ha motivado la atención y acuerdos de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de tal manera que ha generado programas de formación específicamente en el área de la evaluación educativa desde hace más de siete años (OEI, s.f.). También han acordado la planificación de la educación con “indicadores de rendimiento aplicables a mitad del plazo” (UNESCO, s.f.), o han organizado evaluaciones comparadas internacionales y acuerdos sobre la sostenibilidad y transparencia en la administración de las instituciones educativas (OECD, s.f.), que conllevan seguimientos y evaluaciones.

Aunque desde la década de los 80 ha habido una controversia sobre el tema de la evaluación educativa, en México durante los años 90 llegó a su punto álgido manifestándose diversas posiciones al respecto. Algunos la consideraron una innovación, una quimera, una panacea, una maldición, o “una función auxiliar que no tiene fines en sí misma” (Gago Huguet, 2002, p. 54). En el sistema de institutos tecnológicos públicos, se convirtió en la gran meta alcanzar el número de evaluaciones con efectos de acreditación que les permitiera considerarse como instituciones de “alto desempeño”. Aunque esto no signifique en muchos casos, cambio alguno en la operación, ni en los resultados, ni en la estrategia, ni en la apreciación por parte de la comunidad tecnológica, y ni siquiera en una retroalimentación profunda que conlleve el reconocimiento de una realidad susceptible de mejorar.

A finales del 2010, cuando los institutos tecnológicos federales pertenecientes al Tecnológico Nacional de México ahora, al igual que muchas universidades, adquirieron una inercia en estas actividades, parecía una necesidad hacer un alto en el camino para reflexionar ¿cómo se han asumido las evaluaciones en el desempeño de las instituciones? La pregunta sigue vigente, y hoy solo quedan voces aisladas que cuestionan algunos elementos puntuales de ciertos programas relacionados con estímulos o apoyos económicos.

Para dar respuesta a esta pregunta, se presentan algunos elementos teóricos sobre la evaluación de programas académicos y un panorama de la evaluación de la educación superior en México. Utilizando algunas investigaciones realizadas sobre el tema, se analizaron diversas posiciones en relación con los procesos evaluativos en las instituciones de educación superior, particularmente en los institutos tecnológicos federales, tomando como referencia el 2010 y el actual 2017.

Marco referencial sobre las evaluaciones de la educación superior

Según Fitzpatrick, Sanders y Worthen (2004), la evaluación es la determinación del valor o el mérito de un objeto de evaluación que, además, “se ubica en contextos sociopolíticos y pedagógicos que determinan sus procedimientos y los valores que la rigen” (Glazman, 2001, p. 91). Para llevarla a cabo puede hacerse uso de: la evaluación formativa o sumaria (Fitzpatrick et al., 2004; Glazman, 2001; Weiss, 1996), la evaluación interna o externa (Fitzpatrick et al., 2004; Weiss, 1996), la evaluación referida a componentes o referida a efectos (Glazman, 2001).

La evaluación sumaria atiende a los resultados finales (Glazman, 2001), y se usa principalmente para la toma de decisiones acerca del futuro de un programa (Fitzpatrick et al., 2004) y, generalmente, “se realiza una vez concluido el currículo” (Weiss, 1996, p.30). La evaluación formativa proporciona un diagnóstico del estado que guarda el programa y muestra las áreas de oportunidad de mejora donde las decisiones oportunas permitan una mayor eficiencia del mismo (Fitzpatrick et al., 2004; Glazman, 2001; Weiss, 1996). Los adjetivos, interna o externa, para las evaluaciones se deben a la relación que los evaluadores tienen con el programa (Fitzpatrick et al., 2004; Weiss, 1996).

La evaluación referida a componentes, precisa Glazman (2001), se realiza con base en referentes internos de cada rubro, se valoran sus elementos y relaciones entre sí, de acuerdo a su propia lógica. En tanto que la evaluación referida a efectos mide, no solo las características internas de cada rubro, sino su influencia externa.



Por otro lado, la evaluación del proceso educativo, de acuerdo con Glazman (2001), involucra el análisis de sus finalidades, contenidos, estrategias educativas, contexto, y evaluación del aprendizaje. Las finalidades del plan de estudios de un programa se plasman en logros académicos alcanzables durante el tiempo establecido para cada curso. La evaluación de un curso está orientado a “valorar la coherencia de las finalidades generales del plan de estudios correspondiente y de los cursos con su capacidad de integración” (Glazman, 2001, p. 168). La evaluación de los contenidos comprende la emisión de juicios acerca de la vinculación con la realidad, a través de la significatividad, el carácter formativo humano social y profesional, y su actualidad.

La estrategia educativa se entiende como “el modo de interacción entre el alumno y el conocimiento” (Glazman, 2001, p. 170). Comprenden los métodos y medios educativos y están directamente relacionados con el resto de los componentes del proceso educativo. La evaluación de las estrategias requiere emitir juicios sobre su congruencia, su carácter integrador, el rol del profesor y el estudiante, y el tipo de interacción que promueve en el proceso educativo. En relación a los medios educativos, su selección depende de las finalidades, los contenidos y las estrategias. Su evaluación está relacionada con el tipo, uso, diversidad, calidad y accesibilidad de los mismos (Glazman, 2001).

El contexto del proceso educativo, para fines de evaluación, se considera como el espacio de acción y comunicación del proceso. De ese espacio se distinguen la parte física y el aspecto psicosocial. La evaluación de la evaluación del aprendizaje incluye la emisión de un juicio sobre el propósito, las formas y el papel en el proceso educativo (Glazman, 2001). Se valora el sentido y uso de la evaluación del aprendizaje; la idoneidad de la técnica y el instrumento de evaluación; y el papel que el docente asigna a la evaluación del aprendizaje.

En la tabla 1 se presentan los diferentes enfoques que Glazman (2001) identifica en la evaluación de la enseñanza universitaria y las características del informe generado, de acuerdo a distintas posturas teórico-metodológicas en cada uno de ellos. Se observa una presencia mayor de las metodologías cualitativas puesto que se pone “cada vez más en tela de juicio la correspondencia entre los modelos analíticos formales tradicionalmente empleados por los evaluadores educativos y la realidad social de sus escuelas” (Cook y Reichardt, 2005, p. 143).

Entre ellas, la evaluación democrática (Rosado, 2003) y la iluminadora, parecieran ser las que traen mayor riqueza al interior de las instituciones por el proceso mismo, además de sus resultados.

Tabla 1. Enfoques en la evaluación de programas de educación superior

Identificación	Énfasis del evaluador	Características del informe	
Análisis de sistemas	Criterios y funciones asignadas a la educación por representantes de otros sectores.	Objetivista	Cuantitativo
Objetivos internos	Metas del propio programa definidas por los actores del mismo. Análisis de causalidades.	Fortalezas y debilidades	Cuantitativo y cualitativo
De los administradores	Preocupaciones, intereses y rangos de acción del sujeto que solicita la evaluación.	Objetivista	Cuantitativo, principalmente
Prescinde de los objetivos	Resultados de un programa diferentes a los objetivos de quienes lo concibieron.	Complementario al de objetivos	Cuantitativo y cualitativo
Crítica de arte	Calidad del programa incluyendo las sutilezas no triviales y su impacto en el mismo.	Integral, estructural	Cualitativo
Acreditación	Juicios que otros profesionales dan sobre los programas.	Objetivista, principalmente	Cuantitativo, principalmente



Identificación	Énfasis del evaluador	Características del informe	
Estudio de caso	Juicios sobre el programa por parte de los sujetos que tienen contacto habitual con él.	Complejo, holístico	Cualitativo
Democrática	Pluralismo de valores y representación de un conjunto de intereses.	Orgánico, contextual	Cuantitativo y cualitativo
Iluminador	Cualidades del programa, su impacto en los actores del mismo y su relación con el entorno.	Contextual, complejo	Cuantitativo y cualitativo
Sociopolítico	Metas sociales, políticas pedagógicas del trabajo educativo.	Complejo, contextual	Cualitativo

Fuente/ Glazman (2001, pp. 86-90). Elaboración propia.

El Tecnológico Nacional de México

El Tecnológico Nacional de México (TecNM), órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (SEP) a partir de julio de 2014, coordina el subsistema de educación superior tecnológica más grande de México con 266 instituciones que, básicamente, cuentan con una oferta de programas de estudio de nivel licenciatura de cuatro años principalmente en el área de ingeniería y tecnología, aunque también se ofrecen programas de posgrado en algunos institutos. Ubicadas en todas las entidades federativas y el Distrito Federal, 132 instituciones del TecNM tienen un modelo federal, de los cuales 126 son institutos de educación superior, 2 son centros especializados en investigación, y 4 son centros especializados en desarrollo de equipo sin oferta educativa. Los 126 institutos tecnológicos federales comprenden 99 de vocación industrial, 20 enfocados a las ciencias agropecuarias, seis a las ciencias del mar y uno en el ámbito forestal. Así también, se incluyen 134 institutos que tienen un modelo denominado descentralizado, por la dependencia administrativa de las entidades federativas donde están ubicados, aunque la rectoría académica también es federal.

En el ciclo escolar 2014-2015, el TecNM tuvo una matrícula de 521,105 alumnos, lo cual representa el 12.92% de la matrícula de educación superior en México (Tecnológico Nacional de México, 2015), “cantidad que ninguna otra entidad de estudios profesionales de México y Latinoamérica tiene” (2015, pág. 4). El 59% de la matrícula total de ese ciclo, 308,839 estudiantes, corresponde a instituciones federales, y el nivel de licenciatura comprende 304,785 estudiantes, mientras que en los diferentes posgrados se atendieron 3,078 estudiantes; todos ellos a través de 41 planes de estudio de licenciatura, 7 especializaciones, 22 de maestría con orientación profesional, 28 de maestría con orientación a la investigación y 15 de doctorado en ciencias.

El objeto de estudio en este trabajo se circunscribe al bloque de 126 institutos tecnológicos federales, cuya matrícula en el 2014 se encontraba adscrita principalmente en programas de ingeniería y tecnología, 91%, y el resto, 9%, en programas de ciencias económico administrativas. Todos estos programas estuvieron atendidos por 17,885 profesores, 44% de los cuales cuentan con algún posgrado; y 9,775 (54.7% del total) eran profesores de tiempo completo (PTC) por lo cual el índice de alumnos por PTC estaba en 31.6. De estos PTC, 898 contaban con el reconocimiento de Profesor con Perfil Deseable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el tipo superior de la SEP, que corresponde al 9.2%; y 370 (3.8%) de los PTC pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Así también, se contaba con 8,380 trabajadores de apoyo a la educación (Tecnológico Nacional de México, 2015).



Antecedentes históricos del TecNM

Los institutos tecnológicos surgieron a finales de la década de los 40 en regiones alejadas de la capital del país, ante la necesidad de capacitar y formar mano de obra especializada en áreas técnicas para su naciente industria. En esa época, el Instituto Politécnico Nacional (IPN) era el gran formador de ingenieros en México, pero no todos los estudiantes podían trasladarse al Distrito Federal. Por lo anterior, se inició en 1948 en las ciudades de Durango y Chihuahua la conformación de escuelas para capacitar obreros mediante programas de nivel técnico, que después complementaron con programas de ingeniería. De forma similar, en 1951 en la zona metalúrgica de Saltillo, en 1954 en la región petrolera de Ciudad Madero, en 1957 en la región industrial y portuaria de Orizaba y Veracruz y en 1958 en la estratégicamente situada ciudad de Celaya, ubicada en la zona central del Bajío, surgieron los nuevos institutos. Durante esos 10 años, los programas de ingeniería estuvieron incorporados al IPN, hasta que pasaron a depender directamente de la SEP a partir de 1959 (Tecnológico Nacional de México, 2014).

En los siguientes 10 años, de 1959 a 1968, se fundaron 10 institutos más localizados en Mérida, Zacatepec, Nuevo Laredo, Ciudad Juárez, Morelia, La Laguna, Querétaro, Aguascalientes, Culiacán y Oaxaca; con lo cual, los institutos tecnológicos denominados en ese entonces regionales, estaban presentes en catorce estados de la República Mexicana. Las regiones donde se establecieron los institutos, también presentaban una demanda de su entorno para la formación de recursos humanos calificados para los ingenios azucareros, las maquiladoras de la frontera, las zonas industriales del sur, sureste, poniente y centro del país.

En la década siguiente, 1969 a 1978, se fundaron 31 institutos para atender en total 28 entidades federativas y se crearon dos centros especializados: el Centro Interdisciplinario de Investigación y Docencia en Educación Tecnológica, en Querétaro en 1976, y el Centro Regional de Optimización y Desarrollo de Equipo (CRODE) en Celaya en 1978 (Tecnológico Nacional de México, 2014), con lo cual se dio lugar a la conformación del Sistema Nacional de Institutos Tecnológicos.

De 1979 a 1988 se fundaron 12 nuevos institutos, para llegar a 60 en total y 3 CRODE para tener 5 centros especializados. La matrícula escolar alcanzó 98,310 alumnos para 1988.

Después de 1988 la fundación de institutos tecnológicos federales fue en menor proporción que en la década anterior, pero se incorporaron al naciente sistema institutos de origen agropecuario que replantearon su vocación como Ciudad Valles, Ciudad Cuauhtémoc, Linares y Comitancillo. Por otra parte se multiplicó la creación de institutos tecnológicos en la modalidad descentralizada.

En 1996 se fundaron los institutos ubicados en Agua Prieta, Sonora y en Ensenada, Baja California, con ellos parecía haber terminado el crecimiento en las instituciones tecnológicas federales, que estaban presentes en todas las entidades federativas, pero no así en el Distrito Federal. Por otro lado se continuó con el crecimiento del número de institutos tecnológicos descentralizados.

No obstante, en el año 2000 se fundó el Instituto Tecnológico de la Región Mixe, ubicado en Puebla pero que atiende también una región de Oaxaca, con programas solamente en la modalidad a distancia. Mientras que para el año 2005, se realizaron reformas a la estructura de la Secretaría de Educación Pública y se incorporaron los existentes 20 tecnológicos agropecuarios, un instituto tecnológico forestal y los seis institutos tecnológicos del mar ubicados en otras dependencias, a un conglomerado denominado Sistema Nacional de Educación Superior Tecnológica (SNEST). Con ello, se alcanzó una cantidad de 118 instituciones federales de vocación tecnológica diseminadas en todas las entidades federativas.

En el año 2008 se reinició la creación de institutos tecnológicos federales, en esta ocasión en la zona del Distrito Federal y en el estado de Aguascalientes, para el año 2009 sumar 10 institutos más. Durante los años 2010 al 2012 se crearon 10 institutos tecnológicos federales más, tres en el Distrito Federal, dos en Tabasco y uno en Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca y Sinaloa, por lo cual, para el inicio del ciclo escolar 2012-2013 ya se contaba con 126 institutos tecnológicos federales, 6 centros especializados y 130 institutos tecnológicos descentralizados, diseminados en todo el país. Las poblaciones donde están enclavados los institutos federales de este subsistema son del todo heterogéneas, por lo que su matrícula se mostraba desde 75 estudiantes en el Instituto Tecnológico de Gustavo A. Madero II, hasta 7,617 en el Instituto Tecnológico de Ciudad Madero. Finalmente, en el año 2014, año del cambio a la figura de Tecnológico Nacional de México, se abrieron tres institutos tecnológicos descentralizados más, dos localizados en el estado de Guanajuato y uno en el estado de Campeche. En el anexo I se muestra una clasificación grupal de las 126 instituciones federales de acuerdo con el tamaño de su matrícula al 2014.



Con estos antecedentes y la posición estratégica de los institutos tecnológicos en las distintas zonas del país, el capital físico, y el capital humano de alto nivel que muchos de ellos tienen, parecieran tener una ventaja competitiva para considerarse como elementos valiosos en el desarrollo socioeconómico de sus regiones.

Sin embargo, de la misma manera que muchas otras instituciones de educación superior del país, el trabajo mediante redes de colaboración, enfocado para impulsar la innovación regional y nacional, en conjunto con el sector productivo, se ha desarrollado de manera tan desigual como lo muestra la propia desviación estándar en la matrícula. De igual forma, como lo señaló en su tesis de maestría Claudia Leticia Díaz González,

“la competencia que se ha observado en los últimos años por la obtención de mayores recursos y la orientación de las políticas de apoyo por parte del Estado a favor de una educación de mayor calidad han tendido a beneficiar aquellas institutos (sic) que desde hace unos veinte años impulsaron las actividades de posgrado y la investigación reduciendo las oportunidades para aquellos institutos que carecen de ellas, aumentando con ello las diferencias entre los planteles” (2006, pág. 108).

No obstante, en la década pasada se observaron ciertas tendencias para homogeneizar la calidad del servicio educativo en todas las instituciones del subsistema, mediante un Sistema de Gestión de la Calidad para el proceso educativo en el cual el 97% de los institutos ya se encontraba certificado al 2012. Así también, en 2010 se inició con la certificación del Sistema de Gestión Ambiental y del Modelo de Equidad de Género en algunos institutos (DGEST, 2012).

Panorama de la evaluación de la educación superior en México

Desde la década de los 80, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) iniciaron el análisis del tema de la evaluación de manera prioritaria. Se enfocaron en los procesos de evaluación de la calidad de los programas de educación superior y, como consecuencia del juicio de valor emitido, patentizar una certificación o una acreditación de logro. Los últimos 15 años han sido denominados como la era de la evaluación de la educación superior en México decía Díaz Barriga en el 2008.

Los principales programas de evaluación en México comenzaron con una concertación entre el gobierno federal y las instituciones públicas, en aras de racionalizar el crecimiento y la descentralización de los servicios educativos. En 1990, la Comisión Nacional de Evaluación para la Educación Superior acordó la creación de un sistema nacional de evaluación de la educación superior reconociendo la necesidad de incluir la evaluación interna pero también la externa, así como la evaluación sistémica pero también diferenciada acorde a las distintas funciones universitarias -docencia, investigación, difusión de la cultura, y administración- (Gago Huguet, 2002; Rubio Oca, 2006).

Evaluación de los profesores e investigadores

Ello generó diversos programas, el primero, creado para el personal académico, fue el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), en 1984. Sujetos a una evaluación externa voluntaria de sus resultados o rendimientos, por comisiones de pares y juicio de expertos (Gago Huguet, 2002), los investigadores son beneficiados con una recompensa económica substancial. Esto ha estimulado el trabajo académico, pero también lo ha pervertido, ya que el porcentaje de sus ingresos obtenidos por este estímulo y otros, puede llegar a ser el doble de su salario contractual (Díaz Barriga, 2008). A 25 años de su creación ha sido objeto de investigación de los expertos con alguna conclusión como la caracterización de un científico modelo o deseable a escala internacional (Didou Aupetit y Etienne, 2010). Por ende, los investigadores en las instituciones atienden los lineamientos surgidos, no de quien los tiene contratados –sean universidades estatales, federales o privadas- sino del CONACYT. Sin mencionar que, cuando los esquemas de austeridad presupuestal se imponen, los parámetros de medición se estrechan y los beneficiarios, activos y potenciales, del SNI manifiestan su inconformidad por el detrimento en su ingreso que viene asociado.

Otro programa dirigido a estimular el trabajo docente se creó a principio de los 90. Con distintas denominaciones desde su inicio hasta hoy, el programa de estímulos al desempeño docente es muy similar al programa de los investigadores, excepto en las sumas económicas asignadas. Su administración depende de cada subsistema pero con características similares entre sí; el programa establece también sus parámetros de referencia, ponderados, con lo cual se identifican



distintos niveles del desempeño de los profesores, que desembocan en el otorgamiento de estímulos económicos independientes de sus contratos laborales. A este tipo de programa se le ha relacionado con un paliativo al salario (Díaz Barriga, 2008) pues en sus primeras versiones el mérito para alcanzarlo estaba asociado con la actividad docente, y en menor proporción con aquellas actividades de vinculación e investigación. Sin embargo, en su evolución le han incluido indicadores fuertes en el ámbito de la investigación y relacionados con los que establece el CONACYT para el SNI, de tal forma que hoy en día el 50% del máximo alcanzable se encuentre en ese ámbito (Tecnológico Nacional de México, 2017). Lo anterior pareciera estar asociado con las retribuciones que los investigadores están cabildeando, en detrimento nuevamente del reconocimiento a la actividad docente, a la enseñanza, que es el objetivo de la gran mayoría de los institutos tecnológicos federales y de otras instituciones de educación superior públicas.

De forma paralela, se creó el Programa del Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) a finales de 1996, para contribuir a que los profesores de tiempo completo de las instituciones de educación superior públicas alcanzaran las capacidades para realizar investigación y docencia, para que se profesionalizaran y se articularan en cuerpos académicos. Los apoyos económicos iniciales se ofrecieron bajo dos modalidades: a) becas individuales para estudios de posgrado de alta calidad, apoyo individual al profesor que alcanzara la categoría de Perfil Deseable, apoyo individual para la reincorporación de exbecarios PROMEP y apoyo a la incorporación de nuevos profesores de tiempo completo; b) apoyos colectivos para el fortalecimiento de cuerpos académicos, apoyos para la integración de redes temáticas de colaboración de cuerpos académicos, apoyos para gastos de publicación, registro de patentes y becas posdoctorales (CONEVAL, 2013). Los ajustes a este programa, ahora denominado PRODEP (Programa para el Desarrollo Profesional Docente) nuevamente están enfocados en llevar a los profesores a la investigación, porque sin desarrollar proyectos y sin publicar, prácticamente el profesor no tiene posibilidades de alcanzar el mencionado Perfil Deseable que permite acceder a otros fondos de apoyo y que aporta un puntaje considerable para el programa de estímulo al desempeño docente. Al final de cuentas es una evaluación sumaria, cuyos últimos fines están asociados a beneficios económicos.

Evaluación de los programas educativos de licenciatura y posgrado

Desde 1990 a la fecha, las evaluaciones a los programas de licenciatura y de posgrado se empezaron a realizar a través de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), por parte de la ANUIES, y del CONACYT respectivamente. En la evaluación de programas académicos de licenciatura, con comités de pares, se revisan los componentes y los procesos de cada programa en una institución de acuerdo a criterios previos. Originalmente, los resultados estaban más centrados en el carácter formativo y de retroalimentación de la evaluación. Hoy evalúan programas para emitir un reconocimiento cuyo Nivel 1 “cuenta para la matrícula inscrita en programas de buena calidad de la Secretaría de Educación Pública” (CIEES, s.f.) lo cual implica un posicionamiento nacional.

Posteriormente, en 1998, surgió la acreditación de programas por comités de pares del Consejo de Acreditación de Programas de la Educación Superior (COPAES) para otorgar un aval externo y complementar la evaluación de la calidad de cada programa con referentes establecidos previamente (Gago Huguet, 2002; Díaz Barriga, 2008). Se trata de una evaluación sumaria, realizada por organizaciones de carácter privado como el Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería (CACEI), primer organismo acreditador de programas de licenciatura reconocido por el COPAES (CACEI, 2017). Este organismo tiene gran demanda por todos los institutos tecnológicos, cuya oferta está basada principalmente en programas de ingeniería. Aunque también el Consejo de Acreditación en Ciencias Administrativas, Contables y Afines (CACECA), reconocido desde el 2003 por el COPAES, evalúa con estándares e índices que engloban en tres aspectos: alumnado, docencia y administración (CACECA, 2016) a las carreras de licenciatura en administración y contaduría.

En virtud de la incorporación del requisito de la acreditación a la mayoría de los procesos de planeación –al establecerse como metas por alcanzar o mantener-, administración –por estar relacionado con los presupuestos tanto de ingresos propios como aquellos que se obtienen por concurso-, académicos –por la guía que se establece para elaborar el plan de trabajo individual como departamental e institucional-, y hasta laborales –por los estímulos económicos a los docentes-, las solicitudes que realizan las instituciones al CACEI han alcanzado tiempos de espera para su atención que pareciera que no hay suficiente capacidad del organismo acreditador.

Por su parte, la evaluación de programas de posgrado también ha evolucionado de 1990 a la fecha. Creado para fortalecer las áreas científicas y tecnológicas en los niveles de maestría y doctorado, el CONACYT reconoce la buena calidad



de los programas con atributos internacionales (Rubio Oca, 2006). También está asociado con el otorgamiento de financiamiento público para becas a estudiantes de los programas y, eventualmente, a las instituciones que los ofrecen. La evaluación se lleva a cabo por medio de comisiones de expertos que establecen paradigmas, criterios y estándares para cada nivel educativo, y que hacen revisiones periódicas sobre los indicadores (Gago Huguet, 2002). Sin embargo, en épocas de austeridad financiera como la de este año 2017, los recortes presupuestales han afectado al eslabón más débil: las becas de los estudiantes. Aunque en este último caso, los estudiantes se movilizaron por el interés principal que era su ingreso y lograron revertir la medida en algún nivel para la Universidad Autónoma Metropolitana (Ornelas, 2017), no siendo así para la mayoría de las instituciones de educación superior.

Evaluación de las instituciones de educación superior

Con respecto a la evaluación de las instituciones, desde 1990 se crearon los fondos extraordinarios para la modernización de la educación superior, a cargo de las diferentes subsecretarías de educación superior. Los elementos principales en estos programas son la rendición de cuentas y los análisis de fortalezas y debilidades, revisión de información sobre especificaciones previas, y opinión de expertos (Gago Huguet, 2002). Han evolucionado hasta los programas integrales de fortalecimiento institucional de las instituciones. Son realizadas por comités mixtos externos a las instituciones pero internos para el subsistema al que pertenece la institución, para competir por financiamiento con base en resultados. Estas evaluaciones tienen características formativas, pero se han utilizado principalmente como evaluaciones sumarias también al estar asociadas a una asignación presupuestal.

Así también, los CIEES, organismos evaluadores, han ampliado su función y ahora acreditan algunas funciones institucionales como: administración, gestión institucional, difusión, vinculación y extensión de la cultura (CIEES, s.f.). Finalmente, esos procesos derivaron hacia una toma de decisiones por la administración de la institución, o en instancias externas, con el fin de asociarlas al financiamiento público para las instituciones educativas respectivas.

Un tercer medio para evaluar una institución es el proceso de certificación de su Sistema de Gestión de Calidad (SGC), del Sistema de Gestión Ambiental (SGA), del Sistema de Gestión de Energía, del Sistema de Gestión de Salud y Seguridad en el Trabajo, del Sistema de Gestión de Igualdad Laboral y No Discriminación, u obtener el Reconocimiento de Responsabilidad Social (Tecnológico Nacional de México, 2017). Los institutos tecnológicos certificados en su SGC son 241 y se realiza el seguimiento, control y medición de los objetivos del Programa de Innovación Institucional 2013-2018, así como impulsar la mejora continua. El SGA de 138 institutos tiene incluidas todas las actividades, productos y servicios que realizan en las instituciones y actualmente se está incorporando el enfoque de gestión de riesgos. En conjunto con la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE) se implementó el Sistema de Gestión de Energía (SGE) en 30 institutos de los cuales dos de ellos ya cuentan con la certificación. 13 instituciones del TecNM obtuvieron la certificación de su Sistema de Gestión de Salud y Seguridad en el Trabajo en el 2017. Durante el 2016 se sustituyó el Sistema de Gestión de Equidad de Género de los institutos hacia el Sistema de Gestión de Igualdad de Género y No Discriminación del TecNM y 25 instituciones lograron la certificación en el 2017. Finalmente, una institución obtuvo el Reconocimiento de Responsabilidad Social para “operar de una manera socialmente responsable; en materia de gobernanza y rendición de cuentas, derechos humanos, cuidado del medio ambiente, así como participación activa y desarrollo en la comunidad, entre otras” (Ídem p. 31). Por lo anterior, al amplio espectro de responsabilidades de las instituciones educativas con su comunidad y con su entorno están representadas, lo que se requiere es que, así como el SGA se entra de extendido en la mayoría de los planteles del TecNM, la estrategia dictada por las autoridades centrales se disemine por el resto de la organización y todos los planteles tengan acceso a ello.

Evaluación del logro y aprendizaje de los estudiantes de educación superior

Desde 1993, la evaluación nacional de los estudiantes (medida del logro en los objetivos del aprendizaje), a cargo del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), permite evaluar a quienes ingresan (EXANI-II para licenciatura y EXANI-III para posgrado) y egresan (EGEL) de la licenciatura. Las evaluaciones son externas pero elaboradas con el consenso de académicos y profesionales provenientes de diversas instituciones de educación superior, academias y colegios, y son aplicadas de manera voluntaria por las instituciones. Los resultados se utilizan para fines de



admisión a las instituciones de educación superior tanto en su parte diagnóstica para alguna carrera como ingeniería y en sus habilidades matemáticas, de lenguaje y de pensamiento. En los primeros años se hacían públicos los resultados y enriquecían la posibilidad de realizar análisis comparativos al abundar en la calidad de los programas con base en el criterio de eficacia (Gago Hugué, 2002). No obstante, en los últimos años se le concede a cada institución la posibilidad de difundir los resultados como lo considere conveniente pues se les entrega un análisis de resultados de tipo comparativo con los resultados nacionales y con los de la entidad donde se localiza. En general las evaluaciones EXANI-II y EXANI-III tienen carácter sumario, aunque también es factible de utilizarse de manera formativa pues al realizar análisis institucionales se tiene información de base para tomar decisiones estratégicas en su caso. No solamente el diagnóstico del perfil cognitivo y de habilidades de los estudiantes sino también por las respuestas del cuestionario de contexto que tiene asociado el examen.

El examen EGEL del CENEVAL eventualmente se utiliza para fines de titulación, pero no está asociado con la obtención de financiamiento alguno para los estudiantes ni las instituciones, aunque los resultados están involucrados en el proceso de acreditación de programas (Díaz Barriga, 2008). Se trata de evaluaciones sumarias en lo individual, pero sus valores agregados pueden usarse para retroalimentar la tarea institucional. Así también, se utiliza el examen EGAL para alcanzar el nivel licenciatura -por Acuerdo 286 de la SEP- por parte de personas que tienen estudios inconclusos y tienen experiencia laboral o adquirieron conocimientos de forma autodidacta (CENEVAL, s.f.).

Entonces ¿para qué se realizan las evaluaciones?

Este panorama del sistema nacional de evaluación de la educación superior mexicana pareciera mostrar una complejidad similar a la del propio sistema educativo. Se comienza con el objetivo de mejorar la calidad de los programas pero se deja atrás la retroalimentación como resultado del proceso evaluativo, para etiquetar, o no, una cantidad de fondos públicos (Soto Hernández, 2014). Las instituciones asumen el compromiso de acreditar u obtener el reconocimiento de la calidad de sus programas como un requisito sine qua non alcanzan los fondos concursables que desean. Esto en algunos casos ha pervertido y trastocado el quehacer institucional, sobre todo el académico, pues se manifiesta la necesidad de demostrar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la guía o el manual y no necesariamente se realiza de manera que los estudiantes, y aún los maestros, perciban el beneficio consecuente. En algunos casos se han presentado cuestionamientos de los propios alumnos, egresados y trabajadores sobre el beneficio real de alcanzar alguna acreditación ya que no observan diferencias.

Por otro lado, en el caso de la evaluación de profesores e investigadores, se tienen programas desarticulados que duplican las acciones y convierten la evaluación en un mero trámite para el acceso a recursos económicos. Por ejemplo el Sistema Nacional de Investigadores y el estímulo al desempeño docente que, en el caso de investigadores con aplicación docente, reiteran la evaluación de ciertos indicadores. Inclusive, se ha cuestionado la “orientación fundamentalmente anglófona” (Didou Aupetit y Etienne, 2010, pág. 122) en los parámetros prioritarios que son objeto de reconocimiento por parte del SNI que han dejado pendiente la legitimación del origen de otros saberes en otras lenguas. Lo mismo ocurre con los beneficios del PRODEP. Sin omitir por supuesto los trámites necesarios para alcanzar esos beneficios que, al ser por triplicado, consumen el tiempo del profesor investigador en diferentes momentos, plataformas, formatos, convocatorias e instancias. En resumen, un profesor es apremiado para actualizar su currículum ante CONACYT, PRODEP, CACEI y la dependencia para la que labora en un margen de tiempo corto, lo cual demerita su labor docente e investigativa, pero que es necesario para complementar su ingreso económico.

Así mismo, las evaluaciones de programas por los organismos evaluadores, como son las comisiones de los CIEES, emiten un dictamen y retroalimentan a las instituciones sobre los aspectos o criterios por atender para alcanzar el estado de evaluado y reconocido; por lo que el proceso de evaluación también se asume por parte de la institución como un juicio equivalente al de los organismos acreditadores. Lo anterior aunque se observe una saturación de solicitudes en dichos organismos acreditadores, pero con el objetivo de los directores de las instituciones de alcanzar su dictamen.

Ante esa situación, la tendencia general ha sido “un formalismo y una compulsión en las acciones de evaluación” (Díaz Barriga, 2008, p. 10), por lo cual han surgido los cuestionamientos de algunos sectores académicos hacia los programas de evaluación de profesores porque se les identifica como una deshomologación salarial (Díaz Barriga, 2008) o una for-



ma de exclusión (Glazman, 2001; Didou Aupetit y Etienne, 2010). Además, han desencadenado una actitud individualista y competitiva que no favorece el trabajo colaborativo y debilita la cohesión social (Díaz Barriga, 2008). Debido a ello, han perdido también su cualidad de evaluación formativa, de retroalimentación al académico y a las instituciones.

Por lo que se refiere a las evaluaciones externas del aprendizaje de los estudiantes, a través del CENEVAL, al iniciar el nivel superior se aplican sistemáticamente en los planteles del Tecnológico Nacional de México. Los exámenes EXANI-II y EXANI-III se han considerado como el requisito para valorar las habilidades y conocimientos con que ingresan los estudiantes de licenciatura y de posgrado, respectivamente. En el caso de la licenciatura, el análisis de los resultados se ha utilizado para diseñar estrategias de atención diferenciada con los estudiantes, de acuerdo con los requerimientos de cada una de las carreras ofertadas (Soto Hernández, Peralta Escobar, y Saldaña García, 2015). Sin embargo las evaluaciones al concluir su licenciatura, aún no están ampliamente aceptadas, más bien se podría decir que son escasas. No obstante, las evidencias que reportan son fundamentales para abundar en la evaluación del quehacer de las instituciones de educación superior (Gago Huguet, 2002).

Ahora bien, desde el punto de vista de quien requiere la evaluación, los administradores y hacedores de políticas parecen preocupados por la eficacia y eficiencia de su gestión, así que obtener el nivel esperado en los indicadores es necesario, y suficiente para alcanzar los recursos económicos o la infraestructura y equipamiento solicitados. La evaluación sumaria es su herramienta principal, por lo que el trabajo solicitado a los CIEES, a los organismos acreditadores reconocidos por el COPAES, al CONACYT, al SNI, al PRODEP, al CENEVAL, se convierte en el insumo principal para orientar su programa de trabajo, para definir sus metas y alcances.

Por su parte, la sociedad en general donde se involucra a los padres de familia y al sector económico y social, no han sido considerados más que de forma marginal en los procesos evaluativos. Las entrevistas con empleadores y a los egresados, por ejemplo, constituyen un rubro mínimo en la lista de tareas de los evaluadores, tanto por parte de los CIEES como de CACEI. En tanto, los padres de familia ni siquiera están incluidos.

Los expertos o evaluadores de cada uno de esos programas educacionales, a pesar de tener una intención objetiva en el proceso, no pueden aportar una visión integral de la realidad de las IES, como se apuntaba anteriormente. Además, la carencia de personal especializado en la disciplina de la evaluación (Díaz Barriga, 2008), la falta de evaluación de las evaluaciones y de los evaluadores (Gago Huguet, 2002; Glazman, 2001), y el carácter administrativista de las evaluaciones (Glazman, 2001), han propiciado un debilitamiento de la tarea.

Los profesores, en general, pareciera que no tienen un papel activo en todas las evaluaciones, excepto en aquellas que les atañen directamente, como las del aprendizaje y las relacionadas con estímulos económicos. Siendo objetos de evaluación en los procesos de acreditación y de evaluación de programas, no han sido incluidos, en general, en un proceso participativo como debieran ser las autoevaluaciones mismas. Ese trabajo generalmente se realiza en comisiones reducidas cercanas a la administración del programa y pocas veces permea hacia las academias de profesores para su análisis y retroalimentación. Díaz Barriga (2008) muestra una casi nula participación de académicos en el reporte de su investigación.

Los estudiantes también tienen poco peso en las evaluaciones a pesar de ser la razón principal del hecho educativo. En los indicadores de la evaluación de programas se incluye un rubro para ellos pero pareciera que son solamente un objeto de evaluación, no un sujeto. Las entrevistas con estudiantes que se realizan en los procesos para la acreditación pareciera que tienen la menor importancia en tanto los otros indicadores sean cubiertos. La investigación de Díaz Barriga (2008) no incluyó, por ejemplo, la entrevista con estudiantes en su análisis del impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. En el trabajo al interior de las instituciones se aplican encuestas de satisfacción en el servicio, de acuerdo con el Sistema de Gestión de Calidad, y las cuales debieran servir de punto de partida para tomar decisiones estratégicas de atención, sin embargo, no en todos los casos se atienden puntualmente.

La evolución de la evaluación

Estos programas de evaluación han evolucionado a lo largo del tiempo, en conjunto con los cambios en la estructura de la propia SEP, en el 2005 al generar el SNEST unificando el trabajo de los institutos tecnológicos industriales, agropecua-



rios, del mar y uno forestal. Posteriormente, durante el 2014 se decretó la creación del Tecnológico Nacional de México -TecNM- que trajo consigo una nueva figura legal que le proporciona cierta flexibilidad para estructurar otras estrategias. Sin embargo, es indudable que un efecto positivo de la evaluación ha sido la propia movilización del TecNM, que ha propiciado la tendencia al establecimiento de estándares de garantía de calidad en los programas educacionales. No obstante, estos estándares no deberían tomarse como una panacea que absuelva a las instituciones de realizar un análisis crítico e independiente de su entorno o a probar innovaciones en su quehacer (Scott y Ofori-Dankwa, 2006).

Así también, la aplicación de dichos estándares no da lugar a una diferenciación en el trato de programas con investigación intensiva y aquellos que no lo sean (Scott y Ofori-Dankwa, 2006). La situación de desventaja para aquellos planteles con programas educacionales rezagados en su capital humano y tecnológico, representa un elemento para priorizar la distribución de recursos, pasando a un segundo término un resultado positivo en las evaluaciones. Y, en el otro extremo, aquellos programas de alto nivel en planteles competitivos, han buscado otro tipo de calificaciones, como las internacionales, para demostrar su supremacía; situación que en la competencia por los fondos económicos les permite mejores opciones.

Esta perspectiva no solamente aplica de una institución a otra sino dentro de la misma, cuando se privilegia al profesor investigador con grado de doctor, sin considerar que, seguramente, el profesor de horas de asignatura y el profesor de tiempo completo dedicado a la docencia atiende a una gran cantidad de estudiantes de licenciatura, tanto en sus cursos como en actividades básicas como la asesoría o la tutoría, que no tiene mayor oportunidad de participar en otras actividades tan demandantes como la investigación.

Otra parte no deseable es que se ha dedicado un tiempo excesivo a la evaluación y pareciera que esto es en detrimento de la atención al proceso sustantivo de la institución: el trabajo académico. Como una paradoja se observa que, el motivo de las evaluaciones para efectos de acreditación haya sido el mejoramiento en la calidad de los programas educativos, y sea precisamente su médula, la tarea académica, la que pareciera que tiene menor importancia, lo que Porter (2003) diría: la universidad de papel.

Así que, de la misma manera que en las empresas, la incorporación de procesos de mejoramiento de la calidad por medio de estándares no necesariamente mejora el desempeño de las mismas (DelaCerde-Gastélum, 2009), “las que se ven obligadas a someterse a una norma impuesta por un tercero tienen serias dificultades para obtener beneficios de estos sistemas” (p. 185).

Conclusiones y reflexiones

Se ha dado una mirada a diferentes modelos de evaluación de programas educacionales según los objetivos de quienes las demandan. Evaluaciones sumarias, externas, objetivistas y cuantitativas principalmente, son las más usuales cuando se trata de dar una visión o respuesta al responsable del programa o a los tomadores de decisión.

El sistema de evaluación de la educación superior mexicana presenta una diversidad no armonizada, ya que existen mecanismos que duplican la tarea y hacen falta otros que la complementen. Tal es el caso de la participación de estudiantes, profesores, empleadores y padres de familia cuyo involucramiento con las actividades evaluativas es bastante desigual entre sí.

En virtud de lo anterior, una tendencia ha sido el formalismo y una compulsión en las acciones de evaluación, por lo cual han surgido cuestionamientos de algunos sectores académicos hacia los programas de evaluación de profesores porque se les identifica como una deshomologación salarial o una forma de exclusión que ha motivado diversos movimientos sociales en algunas universidades. Además, estos programas han desencadenado una actitud individualista y competitiva que no favorece el trabajo colaborativo y debilita la cohesión social. Debido a ello, se ha demeritado también su cualidad de evaluación formativa, de retroalimentación al académico y a las instituciones.

Mientras, los responsables de los programas, tomadores de decisión, hacedores de políticas y evaluadores o expertos tienen un rol preponderante en los procesos establecidos, por lo cual podría decirse que los programas de evaluación imperantes están enfocados hacia los administradores y hacia la acreditación, objetivista y cuantitativa principalmente.



Por esto, quizá, el objetivo principal de la evaluación, es el cumplimiento de un estándar para definir la distribución de recursos públicos disponibles. Situación por lo menos compulsiva cada año para la mayoría de profesores, investigadores e instituciones.

En el Tecnológico Nacional de México, de la misma forma que en casi todas las universidades públicas mexicanas, los procesos evaluativos no se han realizado motu proprio en cada institución, más bien se han convertido en un formalismo para acceder a dichos recursos. Esto ha conllevado que, la intención inicial de la evaluación de retroalimentar a las instituciones y a sus académicos para avanzar en la mejora de su desempeño, se haya pervertido con el señuelo de mayores dotaciones económicas para investigadores, profesores e instituciones. Sin embargo, también es cierto que un efecto positivo de la evaluación ha sido la propia movilización del TecNM, que ha propiciado la tendencia al establecimiento de estándares de garantía de calidad en los programas educacionales y que, en muchos de sus institutos se han convertido en referente para su plan de trabajo.

La evaluación participativa y democrática que se convirtiera en un elemento de trabajo en comunidad, de reflexión, y de acción consecuente, parece muy lejana a la mayoría de las instituciones. El mejoramiento del desempeño institucional pareciera no estar relacionado con la implantación de sistemas de evaluación de la calidad externos a los programas educacionales ni de las actividades docentes e investigativas. Más bien, la visión de algún organismo externo debiera propiciar el debate sobre el establecimiento de los propios estándares institucionales siempre relativos y en consonancia con su entorno, con su propia comunidad, con su propia razón de ser, algunas veces de atención social, otras de respuesta al sector productivo y otras de avanzada en investigación y desarrollo.

Referencias bibliográficas

Consejo de Acreditación en Ciencias Administrativas, Contables y Afines (CACECA). (2016). *Nuestra historia*. Recuperado el 23 de Agosto de 2017, de CACECA: <http://www.caceca.org/>

Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería (CACEI). (21 de Marzo de 2017). *¿Quiénes somos?* Recuperado el 30 de Agosto de 2017, de Consejo de Acreditación de la enseñanza de la Ingeniería: <http://www.cacei.org/nvfs/nvfs01/nvfs0101.php>

Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL). (s.f.). *Acreditación de una licenciatura*. Recuperado el 23 de Agosto de 2017, de CENEVAL: www.ceneval.edu.mx/licenciatura-egal-

Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). (s.f.). *Padrón de programas reconocidos por los CIEES*. Recuperado el 21 de Agosto de 2017, de Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior: <http://www.ciees.edu.mx/index.php/programas/programas>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2013). *Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)*. Recuperado el 21 de Agosto de 2017, de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25548/Programa_de_Mejoramiento_del_Profesorado_PROMEP.pdf

Cook, T. D., y Reichardt, C. S. (2005). *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Madrid: Ediciones Morata.

DelaCerde-Gastélum, J. (2009). *La estrategia de las latinas*. México: LID Editorial Mexicana.

Díaz Barriga, Á. (2008). *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana*. México: Plaza y Valdés Editores.

Díaz González, C. L. (2006). *La reforma de la educación superior tecnológica de 1993 en México y su impacto en la investigación y la vinculación: El caso de los Institutos Tecnológicos de Celaya y Orizaba*. México: FLACSO



- Didou Aupetit, S., y Etienne, G. (2010). *El Sistema Nacional de Investigadores, veinticinco años después*. México: ANUIES.
- Fitzpatrick, J. L., Sanders, J. R., y Worthen, B. R. (2004). *Program Evaluation*. Boston: Pearson Education, Inc.
- Glazman, R. (2001). *Evaluación y exclusión en la enseñanza universitaria*. México: Paidós Mexicana.
- Gago Huguet, A. (2002). *Apuntes acerca de la Evaluación Educativa*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (s.f.). *Directorate for Education*. Recuperado el 18 de septiembre de 2009 de Thematic Review of Tertiary Education: http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_39263238_35564105_1_1_1_1,00.html
- Organización para los Estados Iberoamericanos (OEI). (s.f.). *Instituto de Evaluación*. Recuperado el 18 de septiembre de 2009 de Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura: <http://www.oei.es/evaluacioneducativa.htm>
- Ornelas, C. (26 de Marzo de 2017). Conacyt, becas, UAM. *Excelsior*.
- Porter, L. (2003). *La universidad de papel. Ensayos sobre la educación superior en México*. México: CEICH-UNAM.
- Rosado, M. Á. (2003). *Metodología de investigación y evaluación*. México: Trillas.
- Rubio Oca, J. (2006). *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: Un balance*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Scott, D. J., y Ofori-Dankwa, J. C. (2006). Is Accreditation Good for Strategic Decision Making of Traditional Business Schools?. *Academy of Management Learning y Education*, 5(2), 225-233.
- Soto Hernández, A. M. (2014). *La Evaluación de la Educación Superior en México: ¿Una Tabla Discriminatoria?* publicada en extenso en la memoria del 7mo. Congreso Internacional de Educación Superior Universidad 2010 (pp. 422-432), La Habana, Cuba. ISBN: 978-959-16-1164-2
- Soto Hernández, A. M., Peralta Escobar, J., y Saldaña García, S. (2015). Cinco años después... análisis de los aspirantes a ingresar a una institución de educación superior. En M. A. Navarro Leal, y Z. Navarrete Cazales, *Educación Comparada Internacional y Nacional* (págs. 360-369). México: Plaza y Valdez.
- Tecnológico Nacional de México. (2014). *Quiénes somos*. Recuperado el 20 de Mayo de 2015, de Tecnológico Nacional de México: www.snit.mx/informacion/sistema-nacional-de-educacion-superior-tecnologica
- Tecnológico Nacional de México. (marzo de 2015). *Anuario Estadístico 2014*. Recuperado el 22 de junio de 2015, de Tecnológico Nacional de México: www.tecnm.mx/images/areas/planeacion/2015/Anuario/ANUARIO_ESTADISTICO_TECNM.pdf
- Tecnológico Nacional de México. (Julio de 2017a). 5. Informe de labores de gestión del Tecnológico Nacional de México. *Primer trimestre del ejercicio fiscal 2017*. Recuperado el 23 de Agosto de 2017, de Tecnológico Nacional de México: http://www.tecnm.mx/images/areas/difusion0101/Difusion0101/2017/JULIO/DOCUMENTOS/07_SLIDER_INFORME_TECNM_/Informe_de_Labores_1er_Trim_2017.pdf
- Tecnológico Nacional de México. (2017b). *Dirección de Docencia*. Recuperado el 7 de Julio de 2017, de Apoyos a la función docente: http://tecnm.mx/images/areas/docencia01/Libre_para_descarga/EDD/CONVOCATORIA_EDD_2017.pdf
- United Nations Organization for Education, Science and Culture (UNESCO). (s.f.). *EDUCACIÓN*. Obtenido el 18 de septiembre de 2009 de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: <http://www.unesco.org/es/policies-and-plans/planning/>
- Weiss, C. H. (1996). *Investigación evaluativa*. México: Editorial Trillas. (Primera edición en español en 1975).



Datos de las Autoras

Ana María Soto Hernández

Tecnológico Nacional de México / Instituto Tecnológico de Ciudad Madero. Doctora en Educación Internacional por la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Experta Universitaria en Indicadores y Estadísticas Educativas por la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España. Maestra en Ciencias en Matemática Educativa por el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. Ingeniera Industrial en Química por el Instituto Tecnológico de Celaya.

sotohana@gmail.com

Laura Silvia Vargas Pérez

Tecnológico Nacional de México / Instituto Tecnológico de Ciudad Madero. Maestra en Ciencias en Computación Electrónica por el Instituto Politécnico Nacional. Ingeniera en Sistemas Computacionales por el Instituto Tecnológico de Ciudad Madero. 22 años como profesora investigadora en Instituto Tecnológico de Ciudad Madero. Secretaria de la Mesa Directiva de la Asociación de Egresados del IPN Sección Tamaulipas 2008-2015. Experiencia como Coordinadora de Capacitación Informática en Pemex.

Fecha de recepción: 1/9/2017

Fecha de aprobación: 23/10/2017





Os instrumentos de avaliação: da implantação à implementação da política nacional de avaliação da educação superior

Los instrumentos de evaluación: de la implantación a la implementación de la política nacional de evaluación de la educación superior

The instruments of evaluation: from implantation to the implementation of higher education's national policy of evaluation

Celia Maria Haas y Fernanda de Cássia Rodrigues Pimenta

Haas, C. M. y de Cássia Rodrigues Pimenta, F. (2017). Os instrumentos de avaliação: da implantação à implementação da política nacional de avaliação da educação superior. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada* 8(12), pp 39-58.

Resumo

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), implementado a partir de 2004, tem como base dos processos de avaliação os instrumentos, tema deste artigo, elaborados pelo Inep, em consonância com as diretrizes da Conaes e outros órgãos oficiais, com o propósito de apresentar a trajetória desses instrumentos de avaliação instituídos a partir da aprovação da Lei Federal n.º 10.861/2004, o que possibilita questionar se a política em questão vem alcançando seu objetivo, a melhoria da qualidade da educação superior. Trata-se de um estudo exploratório, de natureza qualitativa, cujos resultados mostram que a implantação dos instrumentos de avaliação do Sinaes deu-se em três fases distintas, começando com instrumento único, passando pelo estágio da proliferação intensa e, na última etapa, voltando à concepção inicial da unidade do documento guia da avaliação externa, sem, contudo, assegurar efetivo avanço da qualidade da educação superior, mesmo admitindo que o sistema de avaliação implementado está a permitir um diagnóstico mais claro deste nível de ensino.

Palavras-chave: Instrumentos de Avaliação/ Educação Superior/ Avaliação Externa/ SINAES.

Resumen

El Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES), implementado a partir de 2004, tiene como base de los procesos de evaluación los instrumentos, tema de este artículo, elaborados por el Inep, en consonancia con las directrices de la Conaes y otros organismos oficiales con el propósito de presentar la trayectoria de esos instrumentos de evaluación instituidos a partir de la aprobación de la Ley Federal n.º 10.861 / 2004, lo que posibilita cuestionar si la política en cuestión viene alcanzando su objetivo, la mejora de la calidad de la educación superior. Se trata de un estudio exploratorio, de naturaleza cualitativa, cuyos resultados muestran que la implantación de los instrumentos de evaluación del Sinaes se dio en tres fases distintas, empezando con un instrumento único, pasando por el estadio de la proliferación intensa y, en la última etapa, volviendo a la concepción inicial de la unidad del documento guía de la evaluación externa, pero, sin asegurar un avance efectivo de la calidad de la educación superior, aún admitiendo que el sistema de evaluación implementado está permitiendo un diagnóstico más claro de este nivel de enseñanza.

Palabras clave: Instrumentos de evaluación/ Educación universitaria/ Evaluación externa/ SINAES.



Abstract

The National System of Evaluation of Higher Education (SINAES), implemented since 2004, is based on evaluation processes, the instruments of this article, elaborated by Inep, in accordance with the guidelines of Conaes and other official bodies. Purpose of presenting the trajectory of these evaluation instruments instituted after the approval of Federal Law No. 10,861 / 2004, which makes it possible to question whether the policy in question has reached its objective, the improvement of the quality of higher education. This is an exploratory study of a qualitative nature, the results of which show that the implementation of the Sinaes evaluation instruments took place in three distinct phases, starting with a single instrument, through the stage of intense proliferation, and in the last step, returning To the initial conception of the unit of the external evaluation guide document, without, however, ensuring an effective improvement in the quality of higher education, even assuming that the evaluation system implemented is allowing a clearer diagnosis of this level of education.

Keywords: Evaluation instruments/ College education/ External Evaluation/ SINAES.



Introdução

O Brasil tem passado por importante expansão do seu sistema de ensino superior privado, saltando, em 1991, de 671 instituições de educação superior e 4.908 cursos de graduação, para 2.013 instituições de educação superior e 18.644 cursos de graduação em 2004. Em 2011, já havia 2.365 instituições de educação superior e 30.420 cursos de graduação (BRASIL, 2010f, 2013c). Em 2015, último Censo da Educação Superior disponível aponta 2.364 instituições, disponível no endereço eletrônico do Inep (INEP, 2016)

Em cenário de expansão e após algumas tentativas de avaliações da educação superior isoladas, como Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (GERES), Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), Exame Nacional de Cursos (ENC), Análise de Condições de Oferta (ACO) e Avaliação das Condições de Ensino (ACE), a criação de um sistema nacional de avaliação tornou-se uma necessidade, sendo aprovado, em 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), consubstanciado na Lei Federal nº. 10.861/2004, com o objetivo de “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes”, reforçando o que preceituam os incisos VI, VIII e IX, do art. 9.º, da Lei Federal n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

O Sistema Nacional de Avaliação implantado adentra em seu quarto ciclo, a partir de 2016, experimentando uma duradoura permanência para os padrões de experiências anteriores de avaliação, todavia, sinalizam carência de reformulação, uma vez que há indícios de que a melhoria da qualidade - finalidade da Lei - não tem sido assegurada. É possível verificar questionamentos relevantes do setor privado da educação superior, bem como pouca valorização da avaliação do sistema pelo setor público universitário. Ambos os setores esperam medidas concretas para a efetivação dessa proposição de avaliação da educação superior.

As instituições universitárias, fundamentalmente as privadas, procuram, a cada ciclo avaliativo, acompanhar as diversas mudanças e alterações dos instrumentos de avaliação e indicadores de qualidade estabelecidos, concentrando esforços para atendimento dos padrões instituídos para alcançar aprovação com êxito nas avaliações.

O Sinaes vem em substituição a um conjunto não articulado de instrumentos de avaliação e com a ideia de instalação de um ciclo de avaliação que seria referencial para a regulação das instituições, segundo Rothen e Barreyro (2011) e a avaliação passa a ser concebida como instrumento dinâmico e processual, superando a fase estática característica do Provão, tão criticado por diferentes autores.

De acordo com Bertolin (2009), o Sinaes, ao definir finalidades, formas e modo de conduzir os processos avaliativos, coloca em suas dimensões e critérios uma noção de qualidade para a educação superior e, com isto, as definições dos indicadores pelos quais as Instituições avaliadas induzem a práticas de gestão e de adequação, tanto nos aspectos materiais quanto no que se refere ao pessoal técnico-administrativo e docente, em busca de resultados positivos.

Acredita-se que os critérios adotados pelo sistema de avaliação condicionam as decisões e práticas da gestão administrativa e acadêmica das instituições, que se revestem de circunstâncias bastante diversificadas, no intuito de alcançar melhores padrões de qualidade, pois, como pontuam Sousa e Bruno (2008: 201) “[...] a avaliação, nesse contexto de expansão do setor privado na Educação Superior, é apresentada pelos órgãos governamentais como instrumento que viria a garantir a qualidade de instituições e cursos”.

Outro aspecto interessante diz respeito aos encaminhamentos dos processos avaliativos. Estava posto como uma das principais características da proposta inicial o respeito e reconhecimento à diversidade institucional. Todavia, para a efetivação da avaliação - numa perspectiva regulatória - foi necessária a criação de instrumentos orientadores do processo. Estes instrumentos nasceram em uma única versão e ao longo destes anos sofreram vários desdobramentos, para, em 2014, voltar a um único instrumento. Ora, parece desafiador respeitar as diversidades e acolher as diferenças avaliando todas as instituições com critérios iguais e uniformes e, ao mesmo tempo, somente com critérios comuns abre-se a possibilidade de comparação entre as diversas instituições.

Nesta direção, os Instrumentos de Avaliação Institucional e de Curso estabeleceram indicadores, que, segundo a proposta, são capazes de descrever as efetivas condições institucionais, acrescentando a eles uma escala de valores que permi-



te atribuir uma nota final a cada instituição analisada. Quando o governo cria outro indicador, como o Índice Geral de Curso (IGC), está sobrepondo uma nova descrição e uma nova tábua de valores sobre as mesmas instituições em processos de avaliação. Com esta medida, o poder público acredita ser capaz de concretizar uma avaliação abrangente, sem considerar a criação de escalas de valores a partir dos mesmos acontecimentos e de seus resultados, que, para Burlamaqui (2008: 134), tem como consequência o fato de que “informações quantitativas podem não dar conta de revelar, como a percepção subjetiva dos atores sobre o processo do qual fazem parte, o clima institucional, a motivação, o compromisso dos atores envolvidos, entre outros”. Esta visão instrumental considera a educação a partir de uma avaliação da eficiência - resultados obtidos x recursos utilizados -, definida em uma escala de indicadores (Haas, 2016: 53-54).

Observe-se que a unificação dos Instrumentos de Avaliação modificou os processos de avaliação institucionais. O que inicialmente parece uma medida saneadora dos confusos encaminhamentos com inúmeros instrumentos, coloca em discussão questões legais e básicas em processos desta natureza, posto que se questiona a possibilidade de medir, pela mesma régua, uma instituição universitária e uma instituição isolada de educação superior, uma vez que os critérios legais diferem para cada uma dessas instituições. Outra questão fundamental diz respeito à qualidade proposta no instrumento e os modos encontrados pelas instituições avaliadas para institucionalizarem esse conceito e alcançarem melhores resultados.

A experiência mostrou que tentar criar um instrumento para cada tipo de instituição também não contribuiu para a melhoria da qualidade da educação superior e gerou intensos questionamentos, pois, dada a diversidade de instrumentos e normas, as instituições ficavam sem orientação clara de como conduzir os processos de regulação. Outra dúvida diz respeito à avaliação externa conduzida pelas comissões de avaliadores. As instituições, principalmente as privadas, queixam-se, recorrentemente, de ficar à mercê das comissões, o que pode ser confirmado pelo aumento das impugnações dos relatórios finais de avaliação.

A trajetória dos instrumentos de avaliação propostos, a partir da aprovação da Lei Federal n.º 10.861/2004, e a qualidade que tais instrumentos informam são os propósitos deste artigo, alicerçado nos resultados de duas pesquisas. A primeira trata-se da pesquisa intitulada *Os instrumentos de avaliação do SINAES: gestão e qualidade na perspectiva dos coordenadores de curso*, concluída em 2013 - vides Pimenta (2013) - e a segunda que contribui com o texto intitula-se *A avaliação da educação superior no Brasil: sistema implementado pelo governo federal e uso dos seus resultados na gestão institucional* - vide Haas (2014), esta aprovada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Ainda que não seja foco deste artigo, vale informar que a primeira coletou, por meio de questionário, manifestação de noventa coordenadores de curso de instituições universitárias do Estado de São Paulo, para conhecer as respectivas opiniões acerca dos efeitos da utilização dos instrumentos nos processos de avaliação, na gestão e qualidade dos cursos de graduação; a segunda propicio entrevista de dez pró-reitores de graduação e doze presidentes das Comissões Próprias de Avaliação (CPA), buscando discutir os efeitos dos processos de avaliação conduzidos pelo Sinaes na gestão institucional.

Os procedimentos metodológicos, em ambas as pesquisas, inscrevem-se em práticas de pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, segundo entendimento de Bogdan e Biklen (1991), no campo das Ciências Humanas, buscando refletir acerca dos efeitos que os Instrumentos de avaliação, ao imporem critérios e medidas de avaliação definem a qualidade institucional e, por decorrência, a qualidade da educação superior nacional. Far-se-á uso de informações oficiais que permitam identificar o histórico da implementação dos instrumentos pelos quais se operam os processos de avaliação, sejam institucionais ou de cursos. Este estudo, relativo a um dos componentes das políticas de avaliação da educação superior, está ancorado no levantamento de documentos oficiais - legislação, normas, instrumentos - a partir dos quais se buscará desenhar o percurso instituído para os instrumentos de avaliação e as discussões da qualidade deles resultantes.



Os instrumentos de avaliação externa

O Sinaes, fruto da Lei Federal n.º 10.861/2004, conta, desde sua concepção, com três componentes fundamentais para a elaboração do resultado final, a saber:

- a) Avaliação institucional;
- b) Avaliação de cursos; e,
- c) Avaliação de desempenho dos estudantes.

Nesse processo, recorre-se a uma série de procedimentos e informações, como: autoavaliação; avaliação externa; Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade); avaliação de cursos; censo; e cadastro – vide legislação mencionada.

Para atender a avaliação institucional e de curso, logo após a aprovação do Sinaes, iniciou-se o processo de implantação, que, em 2006, contou com dois instrumentos, um da avaliação institucional outro da avaliação de curso.

A Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), responsável pela coordenação e supervisão do Sinaes e vinculada ao Gabinete do Ministro da Educação, criada a partir do artigo 6.º da Lei Federal n.º 10.861/2004, propôs a utilização de um instrumento único de avaliação de todos os cursos de graduação e outro para a avaliação institucional, cujos resultados subsidiam os processos de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos e das instituições de educação superior. Não há, nesta etapa, a previsão de instrumentos para os Atos Autorizativos - de entrada -, mas, tão somente, para os Atos Regulatórios.

Ao lembrar a etapa de implantação do Sinaes, Franco (2012: 13), destaca que “um desafio importantíssimo era criar os instrumentos de avaliação. O Inep iniciou esse trabalho de construção dos instrumentos de avaliação de cursos e de instituições, partindo da experiência já acumulada nas avaliações que vinham ocorrendo”.

O primeiro instrumento aprovado foi o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior, instituído por meio da Portaria n.º 300/2006, publicada em extrato no Diário Oficial da União, no dia 31 de janeiro de 2006.

Em 21 de fevereiro de 2006, foi aprovado o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação, ante a publicação da Portaria n.º 563/2006. Este Instrumento foi utilizado na avaliação de todos os cursos de graduação, compreendidos o bacharelado, a licenciatura e os cursos superiores de tecnologia, nas modalidades presencial ou a distância.

No processo de implantação, novas demandas foram surgindo, exigindo respostas na condução dos processos de avaliação. Neste percurso, um aspecto que chama a atenção é o propósito do Sinaes em respeitar as diversidades institucionais. Aparentemente, o instrumento único revelava-se impeditivo de tal compromisso. Diante do clamor das diferenças, em 25 de setembro de 2007, foi aprovado o Instrumento de Avaliação para Autorização de Cursos de Graduação, Bacharelados e Licenciaturas, com a edição da Portaria n.º 928/2007, regulando os processos Autorizativos - de entrada. Já em 30 de outubro de 2007, foi aprovado o Instrumento de Avaliação para Credenciamento de novas Instituições de Educação Superior, por meio da Portaria n.º 1.016, também processo Autorizativo, portanto, de entrada.

Deste modo, em 2007, com a criação de mais dois Instrumentos de Avaliação, o Sinaes passou a ter quatro Instrumentos em vigor. Marchelli (2007) lembra que:

Apesar das variações metodológicas possíveis, todos os sistemas de avaliação da qualidade contêm os seguintes elementos comuns: têm por necessidade basear-se em critérios pré-determinados e transparentes; contemplam uma combinação de autoavaliação com avaliação externa; divulgam publicamente os resultados, embora isso se possa se estender desde a divulgação apenas do resultado final até o relatório completo de avaliação; e asseguram a validade do resultado da avaliação por um período de tempo específico (p. 7).

Em fevereiro de 2008, sem qualquer menção da respectiva Portaria de aprovação, tampouco sua divulgação no link “legislação e normas” no sítio eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), foi disponibilizado o Instrumento de Avaliação para Autorização de Cursos Superiores de Tecnologia, fazendo constar, na capa do Instrumento, “Revisado em fevereiro de 2008”, sem que houvesse, no entanto, divulgação de qualquer Instrumento anterior a este.



Os cursos de Medicina, por meio da Portaria n.º 474, e de Direito, pela Portaria n.º 840, foram contemplados com instrumentos específicos, provavelmente pela forte atuação dos colegiados das respectivas áreas no controle da expansão e definição de critérios de avaliação.

Em 29 de agosto de 2008, foi aprovado o novo Instrumento de Avaliação de Renovação de Reconhecimento de Curso de Graduação, nas modalidades presencial e a distância, pela Portaria n.º 1.081, revogando-se o Instrumento para as Avaliações de Reconhecimento e de Renovação de Reconhecimentos de Cursos de Graduação, nas modalidades presencial e a distância. Reparem que o novo Instrumento deveria ser utilizado exclusivamente para situações de Renovação de Reconhecimento, deixando, portanto, os processos de primeiro Reconhecimento sem o respectivo Instrumento.

Merece destaque o fato de que nesta fase não foi implementado o instrumento para fins de Autorização Institucional e de Curso, aspecto curioso uma vez que as instituições não universitárias dependem de autorização para a oferta de cursos.

O INEP, órgão responsável pelo Sinaes, nem sempre cuidou de emitir os respectivos documentos legais aprovando os Instrumentos deixando em estados de pânico quem deveria utilizá-los, uma vez que não ficavam claras as medidas que seriam utilizadas nos processos de avaliação. Pode-se considerar como efeito da ausência de tais documentos legais para o adequado encaminhamento dos processos avaliativos desestabilizador das instituições de educação superior, principalmente o segmento privado, pois estas são, claramente, o objeto do sistema de avaliação instituído. Pressionados pela falta de uma clara instrumentalização dos procedimentos avaliativos as IES privadas se manifestam, por meio dos organismos da categoria, cobrando do poder público respostas para as situações indefinidas.

Frauches (2014), consultor da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) afirma que:

O respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos vem sendo desprezado pelo MEC desde a implantação do Sinaes. Os instrumentos de avaliação institucional e de cursos ignoram totalmente as diferenças fundamentais e legais entre faculdade, centro universitário e universidade e os respectivos projetos pedagógico-institucionais (p. 70).

No ano de 2008 foram divulgados, também por meio do sítio eletrônico do INEP, os Instrumentos para o EAD: Instrumento de Credenciamento Institucional para Oferta da Modalidade de Educação a Distância; Instrumento de Credenciamento de Polo de Apoio Presencial para Educação a Distância; e Instrumento de Autorização de Curso para Oferta na Modalidade a Distância, perfazendo no total, naquele ano, juntamente com os demais, dez Instrumentos de Avaliação em vigor e os primeiros que tratam da educação a distância.

Ao analisar os resultados produzidos pela avaliação externas apoiados nos primeiros instrumentos de avaliação, Peixoto (2011) afirma:

Uma análise mais detalhada dessa terceira versão do instrumento de avaliação externa mostra também que, nos 41 itens que compõem as 10 dimensões avaliadas, o detalhamento do conceito de referencial mínimo de qualidade está explicitado de forma insuficiente para viabilizar sua utilização pelos avaliadores. Assim é que, em quantidade superior à desejável, são encontrados nas diversas dimensões do instrumento termos pouco precisos como “adequados” ou expressões como “adequadamente implementado e acompanhado”. Do mesmo modo, há orientações no sentido de que sejam observadas “instalações gerais em quantidade e qualidade adequadas”, “número significativo de professores e estudantes” e “quando a gestão institucional se pauta em princípios de qualidade”. Esse modo de apresentação das instruções no instrumento permite inferir que, ao definir a posição da instituição na escala de conceitos em cada item das dimensões, a subjetividade dos avaliadores na interpretação dessas instruções possa vir a predominar em proporção mais elevada do que seria aconselhável (p. 20).

Em 6 de janeiro de 2009, foram editadas as Portarias n.º 1, n.º 2 e n.º 3, que aprovaram os Instrumentos de Avaliação para Reconhecimento de Cursos Superiores de Tecnologia, para Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelados e Licenciaturas, e para Reconhecimento de Cursos de Graduação em Direito, respectivamente. Destaca-se a presunção de todas se referirem apenas à modalidade presencial, pois não há qualquer categoria de análise para a modalidade a distância. Desta forma, em 2009, o SINAES passou a ter em vigor treze Instrumentos de Avaliação, entre estes, um Instrumento específico para Avaliação de Autorização de Curso de Medicina, sem, entretanto, o respectivo Instrumento de Avaliação de Reconhecimento de Curso. Também, deste modo pode-se supor que nos processos de reconhecimentos do curso, deveria ser utilizado o Instrumento para Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelados e Licenciaturas.



Observe-se que enquanto uma instituição recebia uma Comissão do MEC para autorização de um Curso de Medicina e era avaliada com base em determinados indicadores de qualidade, outra instituição recebia outra Comissão do MEC para reconhecimento de um Curso de Medicina e era avaliada com base em indicadores de qualidade muito diferentes. Para autorização havia indicadores específicos, como “Integração com o sistema local e regional de Saúde e o SUS” (Instrumento de Avaliação de Autorização de Cursos de Medicina, 2008), enquanto que para reconhecer o Curso a integração não era exigida, pois não constava no Instrumento de Reconhecimento dos Cursos de Bacharelado e Licenciatura em vigor nessa época. O mesmo aplica-se à eventual Avaliação de Renovação de Reconhecimento. Portanto, houve por algum tempo exigência maior para a Autorização do Curso de Medicina do que para o seu Reconhecimento. O Instrumento de Avaliação específico para o Reconhecimento do Curso de Medicina foi aprovado dois anos depois, portanto, em setembro de 2010.

Durante o ano de 2010, foram disponibilizados no sítio eletrônico do Inep outros quatorze Instrumentos de Avaliação, sofrendo inúmeras alterações no decorrer do ano, não havendo mais a publicação das respectivas Portarias de aprovação naquele sítio, no link legislação e normas. A maior dificuldade encontrada pelos gestores educacionais, mantenedores, dirigentes, coordenadores de curso e pesquisadores institucionais, foi identificar o Instrumento de Avaliação a ser utilizado pela Comissão de Avaliadores a ser empregado na instituição e para aquele tipo de avaliação.

Rodrigues (2011: p. 7) ao fazer a apresentação do Volume 22 dos cadernos da ABMES, destaca que:

Os autores [Castro, Giuntini, Lima] observam, de um lado, que o uso de indicadores considerados mais apropriados, altera significativamente as diferenças entre público e privado. Ou seja, ‘as medidas estatísticas escolhidas pelo MEC mostram o setor privado sob luzes mais desfavoráveis’. De outro, reconhecem e destacam o papel importante do Inep/MEC na criação, manutenção e desenvolvimento de um sistema de avaliação único no mundo, fato que coloca o Brasil em uma situação privilegiada para estimular e calibrar os seus cursos de graduação. No entanto, observam que ‘um sistema como esse não nasce perfeito e leva muito tempo para eliminar as arestas existentes’.

Os Instrumentos de Avaliação eram, simplesmente, substituídos por outros com data mais recente ou eram incluídos no sítio do Inep, na sequência cronológica, conforme segue:

Em fevereiro de 2010, foi divulgado o Instrumento de Avaliação para Reconhecimento de Cursos Superiores de Tecnologia, modalidade presencial, substituindo o Instrumento até então vigente de 2009. No mês de março, sem qualquer comunicação ou publicação oficial, esse Instrumento foi substituído por outro, passando a valer, portanto, o Instrumento de março de 2010.

No mês de agosto de 2010, foram divulgados outros quatro Instrumentos: de Autorização de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, na modalidade presencial; Retificação do Instrumento de Avaliação para Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, na modalidade presencial; Revisão do Instrumento de Avaliação para Autorização de Curso Superior de Tecnologia, na modalidade presencial; e Aprovação do Instrumento de Avaliação para Reconhecimento do Curso de Pedagogia, na modalidade presencial, sem uma portaria específica validando qualquer desses instrumentos.

Dos quatro novos instrumentos divulgados no sítio eletrônico do INEP, em agosto de 2010, três deles substituíram: o Instrumento de Avaliação para Autorização de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, modalidade presencial, de 2007; o Instrumento de Avaliação para Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, de 2009; e o Instrumento de Avaliação para Autorização de Curso Superior de Tecnologia, de 2008.

No mês de setembro de 2010, foram divulgados sete Instrumentos de Avaliação: Revisão do Instrumento de Avaliação para Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, presumindo-se na modalidade presencial; Revisão do Instrumento de Avaliação para Renovação de Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, na modalidade presencial; Revisão do Instrumento de Avaliação para Autorização de Curso de Direito, modalidade presencial; atualização do Instrumento de Avaliação para Credenciamento de Instituições de Educação Superior (Faculdades), modalidade presencial; Aprovação do Instrumento de Avaliação para Reconhecimento de Curso de Medicina, modalidade presencial; Aprovação do Instrumento de Avaliação para Reconhecimento de Cursos de Graduação, na modalidade a distância; e Revisão do Instrumento de Avaliação Externa para Recredenciamento de Instituições de Educação Superior, nas modalidades presencial e a distância.



Dos sete instrumentos novos divulgados no sítio eletrônico do Inep no mês de setembro de 2010, cinco deles substituíram: o Instrumento de Avaliação para Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, de agosto de 2010; o Instrumento de Avaliação para Renovação de Reconhecimento de Curso de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, de 2008; o Instrumento de Avaliação para Autorização de Curso de Direito, de 2008; o Instrumento de Avaliação para credenciamento de novas Instituições, de 2008; e o Instrumento de Avaliação para Recredenciamento de Instituições, de 2006.

Em outubro de 2010 foi divulgada a Revisão do Instrumento de Avaliação de Autorização de Curso de Medicina, modalidade presencial, substituindo o Instrumento de 2008.

Portanto, foram revogados onze Instrumentos de Avaliação no decorrer do ano de 2010 e, ao final, dezesseis (16) estavam em vigor.

O ano de 2010 foi o ano mais confuso do Sinaes em virtude dos inúmeros e diferentes Instrumentos de Avaliação, pois à medida que os Instrumentos eram divulgados no sítio eletrônico do Inep, os gestores procuravam estudá-los e entender se substituíam os anteriores ou se a próxima Comissão ainda utilizaria o anterior. Não raras vezes, o Instrumento foi disponibilizado com referência a um determinado mês de publicação e em sua capa de identificação havia referência sobre mês ou até sobre meses anteriores.

Frauches (2014), ao elaborar o documento Sinaes – avanços e desafios na avaliação da educação superior, afirma que “As práticas efetivamente implantadas não correspondem à concepção original do Sinaes” (p. 66). Esta afirmação é motivada pela instabilidade gerada nas instituições privadas de educação superior na condução dos processos de avaliação externa.

Talvez por conta de tamanha confusão e diversidade de Instrumentos de Avaliação para os diversos tipos de Avaliação, em 27 de setembro de 2010, foi oficializada, por recomendação da Conaes, com a Portaria Inep n.º 386, a Comissão de Revisão dos Instrumentos de Avaliação dos Cursos de Graduação e Instituições de Educação Superior, para operacionalização do Sinaes, composta por: Ana Maria Ferreira de Mattos Retti – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC; Celso Spada – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC; Claudia Maffini Griboski – INEP, UFRGS, SETEC/MEC e UDESC; Francisco Fechine Borges – Instituto Federal da Paraíba – IFPB; Gilberto Dias da Cunha – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; Hélio Chaves Filho – Secretaria de Educação a Distância – SEED/MEC; Luiz Paulo Mendonça Brandão – Instituto Militar de Engenharia – IME; Marcelo Feres – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológico – SETEC/MEC; Mario César Barreto Moraes – Universidade Estadual de Santa Catarina; Marlis Morosini – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; Miriam Stassum dos Santos – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET-MG; Paulo Roberto Wollinger – Secretaria de Educação Superior – SESu/MEC; Suzana Schwerz Funghetto – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP; e, Vitor Francisco Schuch Júnior – Universidade Federal de Santa Maria – UFSM.

Esta Comissão estava vinculada à Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES), do Inep, e tinha, dentre outras atribuições, propor o aprimoramento dos Instrumentos de Avaliação dos Cursos de Graduação e Instituições de Educação Superior, por meio de discussões conjuntas com a SESu, Secretaria de Educação Tecnológica (SETEC) e Inep, formulando proposta à Conaes, até 26 de novembro de 2010, portanto, em sessenta dias.

Franco (2012), ao narrar a “história vivida” do processo de institucionalização do Sinaes relembra:

O instrumento de avaliação de instituições era a grande novidade, mas se inspirava nos instrumentos utilizados para credenciamento de novas instituições. Um desafio importante era contemplar as dez dimensões avaliativas determinadas pela Lei e ao mesmo tempo definir o que se aproveitaria dos instrumentos e dos sistemas já existentes. Foi criado um grupo com integrantes da Conaes, do Inep, além de consultores externos, para a elaboração do referido instrumento. Não foi tarefa fácil, pois como é comum afirmar-se na literatura sobre avaliação, todos propõem a qualidade, mas não há unanimidade na concepção do que seja qualidade (p. 14).

Quase um ano depois, em 1º de junho de 2011, o Inep publicou uma Nota Técnica com o resultado da reformulação dos Instrumentos realizada pela Comissão. A reformulação dos Instrumentos partiu de uma padronização inicial dos doze Instrumentos de Avaliação dos Cursos de Graduação, com a justificativa de que eles apresentavam diferentes critérios de análise.



Os Instrumentos de Avaliação Institucional, ou seja, o Instrumento de Avaliação de Credenciamento de Instituições de Educação Superior (Faculdades), na modalidade presencial, o Instrumento de Credenciamento Institucional para Oferta da Modalidade de Educação a Distância, o Instrumento de Polo de Apoio Presencial para Educação a Distância e o Instrumento de Avaliação Externa para Recredenciamento de Instituições de Educação Superior nas modalidades presencial e a distância não foram objeto de análise da Comissão.

Os Instrumentos resultantes da padronização foram os seguintes:

- a) Instrumento de Avaliação de Curso de Graduação, Bacharelado, Licenciatura e Tecnológico – Presencial e EAD – Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento;
- b) Instrumento de Avaliação de Curso de Graduação em Direito – Presencial e EAD – Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento; e
- c) Instrumento de Avaliação de Curso de Graduação em Medicina – Presencial e EAD – Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento.

De acordo, ainda, com a Nota Técnica, foram estabelecidas as seguintes regras para o período de transição dos instrumentos vigentes (de 2010 e de 2011):

- a) todos os processos que estiverem na fase INEP/AVALIAÇÃO aguardando preenchimento de formulário eletrônico de avaliação (FE) terão seus formulários disponibilizados conforme os novos instrumentos;
- b) os processos que possuem formulários de avaliação preenchidos nos instrumentos anteriores serão avaliados segundo os padrões estabelecidos nos instrumentos em que foram preenchidos. Portanto, não se adequando aos instrumentos reformulados (Nota Técnica: 2011).

Em 2011, contando todos os Instrumentos de Avaliação listados como vigentes no ano de 2010, em número de 16, somados aos três novos Instrumentos padronizados, o Brasil tinha para a Avaliação da Educação Superior dezenove Instrumentos de Avaliação. Importa destacar que as aprovações de novos instrumentos não revogavam automaticamente os anteriores uma vez que estes carregavam processos vinculados. Os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento costumam ser demorados e, em 2011 se arrastavam por anos, exigindo a multiplicidade e sobreposição dos vários instrumentos de avaliação.

Em 13 de dezembro de 2011, foi editada a Portaria n.º 1.741, que aprovou, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação nos graus de Tecnólogo, Licenciatura e Bacharelado, para as modalidades: presencial e a distância, do Sinaes.

O Inep substituiu no sítio eletrônico os três Instrumentos padronizados por um único, chamado *Indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação nos graus de Tecnólogo, de Licenciatura e de Bacharelado, para as modalidades: presencial e a distância, do Sinaes*. Não houve dessa vez qualquer Nota Técnica ou explicativa sobre a vigência ou período de transição dos três Instrumentos anteriores. O Instrumento, publicado em substituição àqueles três excluídos, correspondente à Portaria publicada em dezembro de 2011, teve como data de criação na capa do seu documento o mês de fevereiro de 2012, ou seja, dois meses após a sua aprovação.

Entre todas as medidas intempestivas, sem subsídios legais e menos ainda de informação para as instituições que ficam submetidas ao poder público, destaca-se o fato que o Sinaes possuía concomitantemente, em vigor, dois Instrumentos de Avaliação para Reconhecimento dos Cursos Superiores de Tecnologia, um de 2009 e outro de 2010, sem nenhuma justificativa para tanto.

Lemos, Ferreira e Tenório (2011) lembram que:

a gestão de Instituições de Educação Superior privadas, no Brasil, precisa ser compreendida a partir de três determinantes fundamentais: um primeiro, relativo ao ambiente interno das IES ... um segundo resultante do ambiente competitivo decorrente da ampliação do número de IES privadas ... e um terceiro, resultante da regulação governamental expressa nas normatizações legais que definem o processo de autorização para funcionamento das IES (Credenciamento da IES e autorização de cursos de graduação) e fazem o seu acompanhamento mediante avaliações regulares para reconhecimento de cursos e recredenciamento, o que é feito a partir de parâmetros de qualidade expressos em dimensões e indicadores que são periodicamente verificados em termos de seu cumprimento



e alcance. Esses determinantes demonstram a complexa tarefa de compreender os processos de gestão das IES privadas cuja diferenciação é uma das suas principais características. Nesse cenário, tomar decisões quanto ao projeto institucional não é tarefa fácil (p. 8).

No mês de maio de 2012, outro Instrumento de Avaliação foi divulgado no sítio eletrônico do Inep, em substituição ao divulgado com data de fevereiro, sem qualquer publicação de Portaria de aprovação ou Nota Técnica por parte do instituto.

Assim considerando, o Sinaes terminou o segundo ciclo avaliativo (2010-2012) com cinco Instrumentos de Avaliação em vigor.

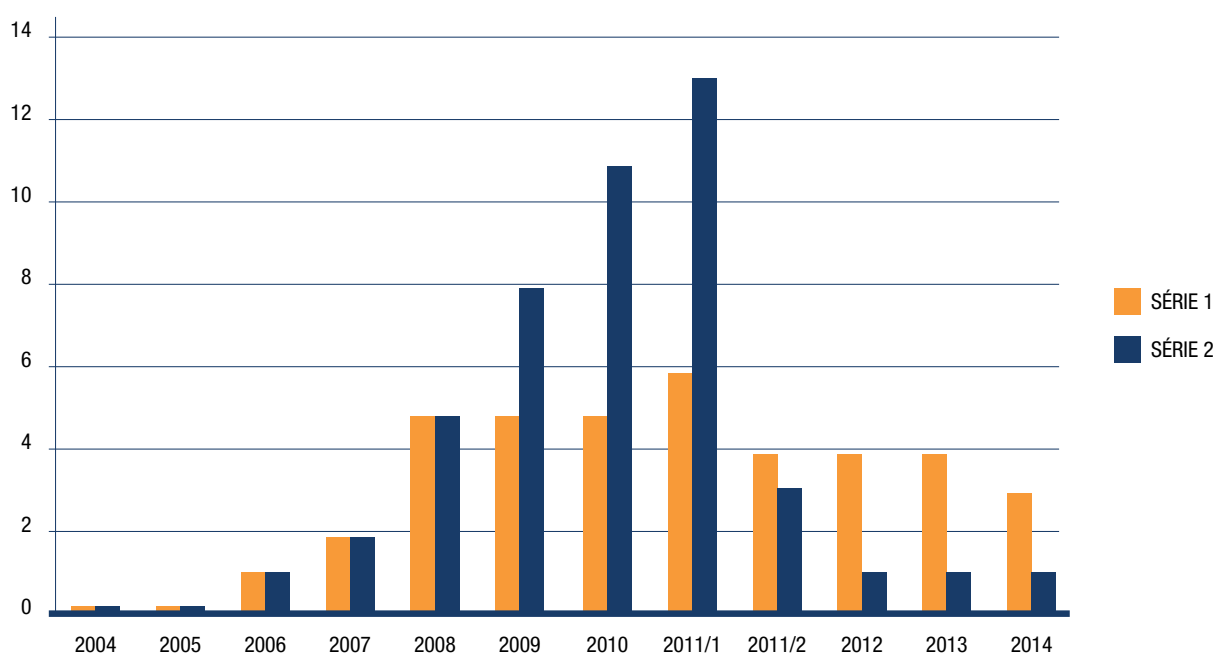
Em 2013 e 2014, houve a revisão dos instrumentos de avaliação institucional externa. E, diferente das demais revisões, foi publicada no site do Inep, em fevereiro de 2013, a Nota Técnica n.º 08/2013, disponibilizando a proposta de instrumento para apreciação pública e envio de sugestões por formulário eletrônico.

Tal reformulação propôs a padronização dos instrumentos de avaliação institucional externa, subsidiando os processos de credenciamento e recredenciamento das instituições de educação superior e, ainda, os processos de transformação de organização acadêmica, ou seja, de faculdade para centro universitário e de centro universitário para universidade.

Ao publicar a Portaria n.º 92/2014, o Inep divulgou a Nota Técnica n.º 14/2014, com o objetivo de uniformizar o entendimento sobre os Indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa e o ano de 2014 encerrou a padronização dos instrumentos de avaliação do Sinaes existentes para a modalidade presencial, fechando o período com apenas um instrumento para os cursos de graduação e um instrumento de avaliação institucional externa, permanecendo em vigor, no entanto, dois instrumentos específicos para o EaD.

Ao identificar o histórico dos Instrumentos de Avaliação do Sinaes, ficou evidente o movimento de implantação desses Instrumentos, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1. Instrumentos SINAES



Fonte/ Elaborado com base nos dados da Pesquisa.

O resultado aponta o caminhar do Inep de volta à padronização dos instrumentos e seus indicadores de qualidade. O Sinaes teve início com a crença de que os indicadores de qualidade delimitados eram válidos e refletiam o conceito de qualidade para qualquer curso de graduação, fosse ele um Bacharelado, uma Licenciatura ou um Tecnólogo. Independentemente do tipo de curso, ainda que presencial ou a distância, o número de professores com titulação de



mestre ou de doutor deveria ser idêntico para qualquer tipo de curso, o número de professores contratados em regime de tempo integral ou parcial também deveria ser o mesmo, enfim, um indicador de qualidade para o corpo docente indicando a qualidade de um determinado curso, deveria ser o mesmo para qualquer outro.

O mesmo valia para o tipo de processo de regulação pelo qual o curso estivesse sujeito. Se o processo fosse de autorização ou de reconhecimento, ou ainda de renovação de seu reconhecimento, o indicador de qualidade deveria ser igual. Utilizando o mesmo exemplo de indicador do corpo docente, o número de professores com titulação de mestre ou de doutor deveria ser o mesmo, para criação do curso ou quando do seu reconhecimento ou renovação de reconhecimento.

Frauches (2014) aponta concretamente a dificuldade vivida pelas instituições ao destacar:

Um exemplo prático: uma Faculdade de Direito, que tenha só o curso de graduação em direito, pode ser credenciada ou recredenciada somente com professores especialistas, sem a existência, em seu corpo docente, de mestres ou doutores, em respeito à sua identidade institucional. Mas o curso de graduação em direito, dessa mesma faculdade, jamais será autorizado ou reconhecido sem, pelo menos, 30% de mestres e doutores – com, no mínimo, 10% de doutores do total dos docentes do curso. Caso seja uma Faculdade de Medicina, com um curso de Medicina, a situação será muito pior, como se comprova nos critérios de análise do instrumento de avaliação de cursos transcritos acima. A IES será penalizada, de qualquer maneira. O CPC exige 20% de doutores no curso e o IGC, construído com base na média ponderada do CPC, embora marginais à Lei do Sinaes, é tomado pelo MEC como indicador de qualidade institucional de qualquer tipo de organização acadêmica: faculdade, centro universitário e universidade. Desrespeita-se duplamente a Lei. (p. 73)

No entanto, à medida que os instrumentos foram revisados a fim de atender às peculiaridades dos cursos e dos processos – de autorização, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento – os indicadores se modificaram e passaram à incoerência entre si. O mesmo indicador de corpo docente tinha critérios de análise diferentes quando da autorização do curso, do reconhecimento e da renovação de reconhecimento do curso.

É importante considerar que, quando um instrumento de avaliação era implantado para um curso e um tipo de processo, como no caso da autorização, outro instrumento para o mesmo curso, embora para outro tipo de processo – o reconhecimento, por exemplo – continuava em vigor com critérios diversos de avaliação, tornando-os incoerentes entre si, quando analisados no contexto.

Um exemplo concreto foi a configuração do Professor em Tempo Parcial, cuja evolução desta categoria de análise, nos Instrumentos de 2010, 2011 e 2012, foi esta, apresentada no Quadro 1.

Quadro 1: Configuração do professor em tempo integral

Instrumento de Avaliação para Reconhecimento de Cursos de Graduação Bacharelados e Licenciaturas, presencial e a distância (2010)	Instrumento de Avaliação de Curso de Graduação, Bacharelado, Licenciatura e Tecnológico – Presencial e EAD – Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento (2011)	Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação, Bacharelado, Licenciatura e Tecnológico, nas modalidades presencial e a distância, para Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento de Curso (2012)
Docentes em Tempo Parcial: Docentes contratados com doze (12) ou mais horas semanais de trabalho, na mesma instituição, nelas, reservados, pelo menos, 25% do tempo para estudos, planejamento, avaliação e orientação de alunos.	Docentes em Tempo Parcial: Docentes contratados com 20 horas semanais de trabalho na mesma instituição, nelas, reservados pelo menos 25% do tempo para estudos, planejamento, avaliação e orientação de alunos.	O regime de trabalho em tempo parcial é definido pela Portaria Normativa 40, consolidada em 29 de dezembro de 2010. Na Portaria Normativa 40/2007, Consolidada, Docente em Tempo Parcial é aquele contratado, atuando com 12 horas ou mais horas semanais de trabalho na mesma instituição, reservado pelo menos 25% do tempo para estudos, planejamento, avaliação e orientação de estudantes.

Fonte/ Elaborado com base nos Instrumentos de Avaliação de Cursos de 2010, 2011 e 2012 do SINAES.



Estes Indicadores interferem diretamente na forma de contratação e na atribuição de aulas e atividades aos professores, podendo ser realizada de maneira desordenada dentro da instituição.

Em 24 de abril de 2014, Frauches postou no blog da ABMES o questionamento em relação aos acertos e desacertos do Sinaes afirmando que a “aplicação da Lei do Sinaes, pelo Ministério da Educação, tem apresentado distorções que têm prejudicado uma avaliação criteriosa da sua implantação, nesses dez anos de existência”, pontuando como exemplo que o compromisso da avaliação institucional “É desrespeitado o inciso III, do art. 2.º, que diz: “O Sinaes, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e desempenho dos estudantes, deverá assegurar: [...] o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos”, apresentando como exemplo concreto o “confronto entre o instrumento de avaliação institucional e o de avaliação de cursos de graduação, aprovados pela Conaes e adotados pelo Inep”, no que se refere ao regime de trabalho e titulação do corpo docente.

A padronização realizada no final do segundo ciclo avaliativo do Sinaes, período 2010-2012, e no terceiro ciclo avaliativo, 2013-2015, aponta um esforço do MEC nessa sistematização, na concepção inicial de implantação do Sinaes, no sentido de que o mesmo indicador de qualidade deve ser aplicado a qualquer tipo de curso de graduação em qualquer momento regulatório.

O Inep, por meio de seus responsáveis, reconheceu a necessidade da revisão dos instrumentos e afirmou ter envidado esforços para atualizar os Instrumentos de Avaliação de Cursos, de acordo com as peculiaridades dos cursos, se Bacharelados, Licenciaturas ou Superiores de Tecnologia, chegando à especificidade de alguns cursos, como Medicina, Direito e Pedagogia, bem como à especificidade de cada processo de avaliação, para autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento do curso.

Vale lembrar, também, a caminhada realizada pelo Inep, de detalhamento e posterior padronização dos indicadores de qualidade dos cursos de graduação. Isso poderia caracterizar o amadurecimento da avaliação na educação superior ou o reconhecimento de que a proliferação de instrumentos de avaliação não asseguraram o respeito à diversidade institucional, como também não contribuíram para a melhoria da qualidade da educação superior, ou ainda, os instrumentos de avaliação externa não têm desvelado as condições de oferta quer das instituições, quer dos cursos. O Sinaes é muito novo no sistema educacional, fechando o terceiro ciclo avaliativo, no período de 2013-2015.

Esta caminhada pode ser classificada em três fases:

- a) **2006 à 2007 – Fase de Implantação** – tratando-se, predominantemente, de uma avaliação qualitativa, mais subjetiva, com a aprovação dos primeiros instrumentos;
- b) **2008 à 2010 – Fase de Detalhamento** – tratando-se de uma avaliação mais objetiva, com predominância de indicadores quantitativos, com Instrumentos específicos para cada tipo de Processos de Avaliação; e
- c) **2011 à 2014 – Fase de Padronização** – equilíbrio entre a objetividade e a subjetividade, com o esforço para a padronização dos Instrumentos para todos os tipos de Avaliação.

Os processos de avaliação, a partir de 2015, passam a ser instruídos a partir dos novos instrumentos padronizados, o que indica uma nova fase que pode ser chamada de reforçando a ideia inicial do Sinaes de indicadores de avaliação padronizados e únicos.

Considerações finais

Uma vez que a avaliação tem, entre outros, o propósito de melhorar a qualidade da educação superior nacional e os instrumentos de avaliação expressam uma qualidade, em cinco níveis, pode-se presumir a utilização do termo “qualidade” como se ele encerrasse uma condição autorreferenciada que indica um valor e atende a condições/padrões materiais considerados, por quem fala, como desejáveis. Lembram Morosini et al (2016), ao apresentarem os esforços para a construção de indicadores avaliativos capazes de diagnosticar a qualidade da educação superior, considerado este um conceito complexo, polissêmico e multirreferenciado, destacam que com o propósito de esclarecer



a reflexão sobre a qualidade da educação superior e dos possíveis indicadores que podem orientar sua avaliação, procuramos olhar o fenômeno contextualizando o cotidiano de nossas práticas acadêmicas e os discursos nela produzidos. Não há dúvida de que o conceito de qualidade sofre o impacto da regulação decorrente das políticas educacionais e da representação da sociedade, com especial destaque ao que se manifesta nos meios de comunicação social. Entretanto, é preciso destacar que a cultura acadêmica é também um importante fator a determinar compreensões da qualidade da educação superior (p. 15).

Entretanto, a qualidade da educação superior brasileira, hoje, é medida a partir dos indicadores estabelecidos pela avaliação do sistema que busca responder às exigências dos indicadores transnacionais.

Fávero e Sguissardi (2012) ao discutirem a qualidade diante dos desafios da expansão da educação superior no Brasil que se dá em um modelo mercantil, com aporte do capital estrangeiro e comprometido com o lucro, entendem que são grandes os entraves para “se estabelecer no caso brasileiro a relação quantidade/qualidade como parte de um processo que inclua um projeto de universidade que se autorrenova e aperfeiçoa indefinidamente” (p. 83).

Os autores mencionados destacam que o conceito da qualidade é polissêmico, por carregar vários significados, construído socialmente, uma vez que a qualidade tem uma íntima relação com as políticas públicas educacionais, as práticas institucionais e institucionalizadas; multirreferenciado, uma vez que depende de contextos políticos, sociais, culturais e institucionais; complexo na medida em que envolve aspectos qualitativos e quantitativos; valorativo uma vez que atribui um valor quando define o que é qualidade; transnacional, pois as discussões acerca da qualidade estão presentes em todos os sistemas de educação, buscando, inclusive estabelecer padrões e indicadores internacionais; e instrumental na medida em que a qualidade passa a ser medida por meio de instrumentos com pesos e valores, lembrando que estas concepções são postas pelas políticas públicas de educação e avaliação da educação superior, alicerçadas em indicadores pontuados pelos critérios estabelecidos, capazes de atribuir uma nota às instituições, possibilitando o ranqueamento e com isto a comparação.

Neave (2014) ao lembrar o indispensável cuidado em “atualizar e refinar seus pontos de vista” relacionados ao ensino superior e, portanto, ao reconsiderar o que chama de sua “obsessão... em dissecar o Estado Avaliador” (p. 1), acredita que nestas duas últimas décadas apresenta uma evolução no que se refere ao seu campo operacional, isto é “the ways it monitors the performance, quality and responsiveness of higher education” (formas de monitoria do desempenho, qualidade e capacidade de resposta do ensino superior, em tradução livre) e, “its definitional framework within the national polity” (seu quadro de definição na política nacional, tradução livre) (p. 1). Ponderando que se trata de uma “encenação a priori”, aponta que a Homogeneidade Legal expressa a intenção do legislador, ao estabelecer os meios pelos quais os objetivos propostos devem ser abordados e em que estrutura deverá ser organizado. A Homogeneidade Legal concentra seus esforços em acompanhar a “saída”, pois, ao anunciar um quadro de definições no qual a qualidade é avaliada a partir do desempenho, eficiência, em uma perspectiva empresarial, obriga as instituições a se adequarem a estes padrões e cabe ao “Estado Avaliador” verificar em que medida essas metas foram cumpridas. Os instrumentos de avaliação assumem a responsabilidade de verificar se e como as Instituições estão respondendo aos critérios estabelecidos como indicadores de qualidade.

Uma retrospectiva na trajetória dos Instrumentos de Avaliação de Cursos de Graduação no âmbito do Sinaes, permite encontrar 26 edições, de 2006 a 2012 e, fazendo o mesmo percurso com os Instrumentos de Avaliação Institucional Externa, encontram-se sete edições, de 2006 a 2014 – dados já mencionados anteriormente e que estão demonstrados no Quadro 2.



Quadro 2. Instrumentos de avaliação do SINAES

Atos Autorizativos (de entrada)			Atos Regulatórios		Específicos EaD
Credenciamento de IES	Autorização de Curso	Reconhecimento de Curso	Renovação de Reconhecimento de Curso	Recredenciamento de IES (Avaliação Externa)	
2007 Credenciamento de novas Instituições de Educação Superior (REVOGADO pelo Instrumento de setembro de 2010).	2007 Autorização de Cursos de Graduação, Bacharelados e Licenciaturas, exceto Medicina e Direito (SUBSTITUÍDO pelo Instrumento de agosto de 2010).	2006 Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento dos Cursos de Graduação, Bacharelados, Licenciaturas e Tecnólogos, nas modalidades presencial e a distância (REVOGADO em 2008).			2008 Credenciamento Institucional para Oferta da Modalidade de Educação a Distância.
		2009 Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelados e Licenciatura, presencial (REVOGADO em Agosto de 2010).	2008 Renovação de Reconhecimento de Curso de Graduação, presencial e a distância (REVOGA o Instrumento Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento de 2006). (REVOGADO pelo Instrumento de setembro de 2010).	2006 Recredenciamento das Instituições (REVOGADO em setembro de 2010).	2008 Credenciamento de Pólo de Apoio Presencial para Educação a Distância.
-	2010 (Agosto) Autorização de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, na modalidade presencial (REVOGA o Instrumento de 2007 - REVOGADO pelo Instrumento de 2012)).	2010 (Agosto) Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, na modalidade presencial (REVOGA o Instrumento de 2009). (REVOGADO pelo Instrumento de setembro de 2010)	2010 (Setembro) Renovação de Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, presencial (REVOGA o Instrumento de agosto de 2008 - REVOGADO pelo Instrumento de 2012)).	-	2008 Autorização de Curso para Oferta na Modalidade a Distância.
		2010 (Setembro) - Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, presencial e a distância (REVOGA o Instrumento de agosto de 2010 - (REVOGADO pelo Instrumento de 2012).			2010 (Setembro) – Reconhecimento de Cursos de Graduação, na modalidade a distância
	2008 Autorização de Curso de Medicina (SUBSTITUÍDO em outubro de 2010).	2010 (Setembro) Reconhecimento de Curso de Medicina, modalidade presencial (REVOGADO pelo Instrumento de 2012).			



Atos Autorizativos (de entrada)			Atos Regulatórios		Específicos EaD
Credenciamento de IES	Autorização de Curso	Reconhecimento de Curso	Renovação de Reconhecimento de Curso	Recredenciamento de IES (Avaliação Externa)	
	2008 Autorização de Curso de Medicina (SUBSTITUÍDO em outubro de 2010).	2010 (Setembro) Reconhecimento de Curso de Medicina, modalidade presencial (REVOGADO pelo Instrumento de 2012).			
	2010 (Outubro) - Autorização de Curso de Medicina, modalidade presencial (REVOGADO pelo Instrumento de 2012)	2009 Reconhecimento de Cursos de Direito, presencial (REVOGADO pelo Instrumento de 2012).			
	2008 Autorização de Curso de Direito (SUBSTITUÍDO pelo Instrumento de setembro de 2010).				
	2010 (Setembro) Autorização de Curso de Direito, na modalidade presencial (REVOGA o Instrumento de 2008 - REVOGADO pelo Instrumento de 2012)).				
	2008 Autorização de Cursos Superiores de Tecnologia (SUBSTITUÍDO em agosto de 2010).	2009 Reconhecimento de Cursos Superiores de Tecnologia, presencial (REVOGADO em Fevereiro de 2010).			
2010 (Setembro) Credenciamento de Instituições de Educação Superior (Faculdades), modalidade presencial (REVOGA o Instrumento de 2007 – REVOGADO pelo Instrumento de 2014).	2010 (Agosto) Autorização de Curso Superior de Tecnologia, na modalidade presencial (REVOGA o Instrumento de 2008 - (REVOGADO pelo Instrumento de 2012).	2010 (Fevereiro) Reconhecimento de Cursos Superiores de Tecnologia, na modalidade presencial (REVOGADO em Março de 2010).		2010 (Setembro) Recredenciamento de Instituições de Educação Superior, nas modalidades presencial e a distância (REVOGA o Instrumento de 2006 – REVOGADO pelo Instrumento de 2014).	



Atos Autorizativos (de entrada)			Atos Regulatórios		Específicos EaD
Credenciamento de IES	Autorização de Curso	Reconhecimento de Curso	Renovação de Reconhecimento de Curso	Recredenciamento de IES (Avaliação Externa)	
2010 (Setembro) Credenciamento de Instituições de Educação Superior (Faculdades), modalidade presencial (REVOGA o Instrumento de 2007 – REVOGADO pelo Instrumento de 2014).	2010 (Agosto) Autorização de Curso Superior de Tecnologia, na modalidade presencial (REVOGA o Instrumento de 2008 - (REVOGADO pelo Instrumento de 2012).	2010 (Fevereiro) Reconhecimento de Cursos Superiores de Tecnologia, na modalidade presencial (REVOGADO em Março de 2010).	-	2010 (Setembro) Recredenciamento de Instituições de Educação Superior, nas modalidades presencial e a distância (REVOGA o Instrumento de 2006 – REVOGADO pelo Instrumento de 2014).	-
		2010 (Março) Reconhecimento de Cursos Superiores de Tecnologia, na modalidade presencial (REVOGA o Instrumento de fevereiro de 2010 - (REVOGADO pelo Instrumento de 2012).			
-	-	2010 (Agosto) Reconhecimento de Curso de Pedagogia, na modalidade presencial (REVOGADO pelo Instrumento de 2012).	-	-	-
	2012 – Maio - Avaliação de Cursos de Graduação – Presencial e EAD – Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento (Revoga todos os instrumentos de 2010 – Substituído pelo Instrumento de 2015).				
2014 - Agosto Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Subsídios os Atos de Credenciamento, Recredenciamento e Transformação de Organização Acadêmica – Presencial (REVOGA os instrumentos de 2010).				2014 - Agosto Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Subsídios os Atos de Credenciamento, Recredenciamento e Transformação de Organização Acadêmica – Presencial (REVOGA os instrumentos de 2010).	
	2015 – Agosto Avaliação de Cursos de Graduação – Presencial e a Distância (Substituído o instrumento de 2012).				

Fonte/ Elaborado com base nos dados da Pesquisa.

Legenda/ identificados em vermelho = instrumentos revogados; identificados em preto = instrumentos em vigor.



A criação de tantos instrumentos pode sugerir uma preocupação do MEC no que se refere às constantes atualizações, chegando à especificidade de alguns cursos, como Medicina, Direito e Pedagogia, bem como à especificidade de cada processo de avaliação, para autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento do curso. No entanto, esta preocupação tornou o processo avaliativo muito confuso e de certa maneira desorganizado.

A objetividade ou subjetividade da avaliação, bem como a padronização ou não dos instrumentos de avaliação, foi uma das principais críticas dos gestores das instituições de ensino, com o que concorda Preedy (2006), ao afirmar que “as medidas quantificáveis tendem a expulsar as dimensões menos quantificáveis de desempenho, e que a essência da qualidade educacional não pode ser capturada por tais medidas, seja de forma absoluta ou sozinha” (p. 65).

Ainda como referência Preedy (2006), as “medidas quantificadas e padronizadas são muito mais fáceis de tratar de forma comparativa, e a comparação externa é uma dimensão importante da responsabilidade final em educação” (p. 65).

A padronização que teve início no final do segundo ciclo avaliativo do SINAES parece indicar que o MEC faz um esforço no sentido de volta à concepção inicial de implantação do Sinaes, acreditando que o indicador de qualidade deve ser aplicado a qualquer tipo de curso de graduação e em qualquer momento regulatório, sem considerar as imensas diferenças institucionais do sistema de educação superior brasileiro.

Assim, cabe questionar se a padronização atualmente em curso está correta, uma vez que, avaliar com o mesmo peso e medida uma Universidade com mais de 30 cursos e com um corpo docente expressivo e uma Faculdade com apenas 3 cursos e com um corpo docente menor, parece indicar que uma das duas instituições será prejudicada. Questiona-se também se, no cenário atual, é possível encontrar o mesmo número de professores doutores no interior do Norte do Brasil e no Sudeste. Outra questão preocupante é usar a mesma medida de Doutores para os Cursos Bacharelados e de Licenciatura deve ser usada para os Cursos Superior de Tecnologia, sabendo que são cursos de naturezas muito diferentes. As Licenciaturas com o compromisso de formar os professores da educação básica nacional e os cursos superiores de tecnologia, com duração de 2 a 3 anos voltados exclusivamente para recortes muito pontuais do mercado de trabalho. São reflexões que devem ser consideradas quando das propostas de alterações no sistema de avaliação nacional para um país com a dimensão e diversidade que o Brasil possui.

O estudo aponta para uma necessária avaliação da avaliação, no sentido de examinar os instrumentos de avaliação, padronizados ou não, e encontrar caminhos para o acolhimento e respeito à diversidade institucional e os cuidados com a qualidade da educação superior exigem.

Entende-se que há muitos aspectos do Sinaes que precisam ser avaliados e reconhece-se que há uma significativa produção acadêmica em relação ao tema, entretanto questões como a recorrente mudança nos instrumentos e os impactos que tais medidas provocam nas instituições necessitam de reflexão.

Mesmo assim, pode-se admitir que o Sinaes, na medida em que organiza e sistematiza as políticas e práticas da avaliação, representou um avanço, pois o avaliado, as instituições de educação superior, passaram a conhecer os indicadores de qualidade estabelecidos pelo MEC, possibilitando a estas o planejamento prévio das ações que devem concretizar para assegurar uma avaliação positiva. O que é indispensável discutir é se tais resultados positivos significam melhora na qualidade da educação. O que se tem claro é que os resultados positivos alcançados pelas Instituições, a partir dos instrumentos de avaliação, quer nos momentos em que tinha um grande número, quer nos momentos de padronização, não servem como garantia para afirmarmos que tal processo tem assegurado a melhoria da qualidade da educação nacional.

Referências bibliográficas

Bertolin, R. C. (2009). Qualidade em Educação superior: da diversidade de concepções a inexorável subjetividade conceitual. *Avaliação*, 14(1), 127-149.

Bogdan, R. C.; Biklen, S. K. (1991). *Investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto.



- Burlamaqui, M. G. B. (2008). Avaliação e Qualidade na Educação Superior: tendências na literatura e algumas implicações para o sistema de avaliação brasileiro. *Estudos em Avaliação Educacional*, 19(39). Recuperado de: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1422/1422.pdf>.
- Fávero, M. de L. de A. y SGUISSARDI, V. (2012, jan./abr.). Quantidade/qualidade e educação superior. *Revista Educação em Questão*, 42 (28), 61-88. Recuperado de: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/4053>
- Franco, S. R. K. (2012). O Sinaes em seu processo de implementação: desafios e perspectivas. *Revista Entre Ideias*, 1(2), 9-25.
- Frauches, C. da C. (2014). *Avanços e desafios na avaliação da educação superior*. Brasília: ABMES Editora. Recuperado de: https://abmes.org.br/arquivos/publicacoes/abmes_cadernos_29.pdf
- Haas, C. M. (2014). *A avaliação da educação superior no Brasil: sistema implementado pelo governo federal e uso dos seus resultados na gestão institucional*. Projeto de Pesquisa aprovado pela FAPESP. Processo n.º 2014/16209-9.
- Haas, C. M. (2016). *A avaliação da educação superior no Brasil: sistema implementado pelo governo federal e uso dos seus resultados na gestão institucional*. FAPESP - Processo nº 2014/16209-9 Relatório Final, mimeo.
- Lemos, I. dos S., Ferreira, R. A. y Tenório, R. (2011). *Usos dos resultados da avaliação institucional para a gestão universitária: o caso de uma IES privada*. XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, Salvador, Universidade Federal Bahia.
- Marchelli, P. S. (2007). O sistema de avaliação externa dos padrões de qualidade da educação superior no Brasil: considerações sobre os indicadores. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em *Educação*, 15 (56), 351-372. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=399537953004>.
- Morosini, M. C.; Fernandes, C. M. B.; Leite, D., Franco, M. E. D. P., Cunha, M. I. Da Y Isaia, S. M. A.. (2016). A qualidade da educação superior e o complexo exercício de propor indicadores. *Revista Brasileira de Educação* 21(64). Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v21n64/1413-2478-rbedu-21-64-0013.pdf>
- Neave, G. (2014). *A few Impertinent Questions to Those who are engaged in selling the Family Silver: Prospects for the Evaluative State*. Recuperado de http://sigarra.up.pt/up/en/noticias_geral.noticias_cont?p_id=F638094035/GuyNeave.pdf
- Peixoto, M. (2011). Avaliação Institucional Externa no SINAES: Considerações sobre a Prática Docente. *Revista Avaliação*, 16(1), 11-36. Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772011000100002.
- Pimenta, F. de C. R. (2013). *Os instrumentos de avaliação do SINAES: gestão e qualidade na perspectiva dos coordenadores de curso*. Dissertação, Mestrado em Educação, Universidade da Cidade de São Paulo, UNICID, São Paulo.
- Preedy, M., Glatter, R. y Levacic, R. (2006). *Gestão em educação: estratégias, qualidade e recursos*. [Trad. Por Gisele Klein, Artmed].
- Rodrigues, G. M. (2011). *Avaliação no ensino superior: acertos e derrapagens*. Brasília: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
- Rothen, J. C.; Barreyro, G. B. (2011). Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: “provão II” ou a reedição de velhas práticas? *Educação e Sociedade*, 32(114). Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302011000100002
- Sousa, S., Zakia, M. y Bruno, L. (2008). Avaliação da educação superior: finalidades e controvérsias. *Revista Universidade e Sociedade*, 18(42), 195 – 204.



Fontes

Portaria n.º 300, de 30 de janeiro de 2006, do Ministério da Educação e do Desporto, (2006a). Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Brasília/ DF: Gabinete do Ministro, Recuperado de http://www.cmconsultoria.com.br/legislacao/portarias/2006/por_2006_300_MEC.pdf>

Portaria n.º 563, de 21 de fevereiro de 2006, do Ministério da Educação e do Desporto, (2006b). Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Brasília/ DF: Gabinete do Ministro, 2006b. Recuperado de http://www.cmconsultoria.com.br/legislacao/portarias/2006/por_2006_563_MEC.pdf

Portaria n.º 928, de 25 de setembro de 2007, do Ministério da Educação e do Desporto, (2007a). Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação para autorização de cursos de graduação, Bacharelados e Licenciaturas, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Recuperado de <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo846.pdf>

Portaria n.º 1.016, de 30 de outubro de 2007, do Ministério da Educação e do Desporto, (2007b). Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação elaborado pelo INEP para credenciamento de novas Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Recuperado de <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo916.pdf>

Portaria n.º 474, de 14 de abril de 2008, do Ministério da Educação e do Desporto, (2008a). Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação para autorização de curso de graduação em Medicina no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Recuperado de <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio16/arquivo1209.pdf>

Portaria n.º 840, de 04 de julho de 2008, do Ministério da Educação e do Desporto, (2008b). Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação para autorização de curso de graduação em Direito no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Recuperado de <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo1269.pdf>.

Portaria n.º 1.081, de 29 de agosto de 2008, do Ministério da Educação e do Desporto, (2008c). Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Recuperado de <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo1306.pdf>

Portaria n.º 1, de 05 de janeiro de 2009, do Ministério da Educação e do Desporto, (2009a). Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação para reconhecimento de cursos superiores de Tecnologia do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Recuperado de <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo1348.pdf>>

Portaria n.º 2, de 05 de janeiro de 2009, do Ministério da Educação e do Desporto, (2009b). Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação para reconhecimento de cursos de graduação – Bacharelados e Licenciaturas do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Recuperado de <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo1384.pdf>

Portaria n.º 3, de 05 de janeiro de 2009, do Ministério da Educação e do Desporto, (2009c). Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação para reconhecimento de cursos de graduação em Direito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Recuperado de <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo1384.pdf>

Portaria n.º 386, de 27 de setembro de 2010, do Ministério da Educação e do Desporto, (2010). Designa a Comissão de Revisão dos Instrumentos de Avaliação dos Cursos de Graduação e Instituições de Educação Superior, para operacionalização do Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior. Recuperado de <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo2778.pdf>>



Portaria n.º 1.741, de 13 de dezembro de 2011, do Ministério da Educação e do Desporto, (2011). Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação nos graus de tecnólogo, de licenciatura e de bacharelado para as modalidades: presencial e à distância, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Recuperado de http://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-1741-2011_234792.html

Portaria n.º 92/2014. Diário Oficial da União n.º 24 - Seção 1 - página 05. Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização acadêmica, modalidade presencial, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Disponível em: http://www.semesp.org.br/site/wp-content/uploads/2014/02/porINEP_n92_31_01.pdf

Nota Técnica, n.º 1 de junho de 2011, do INEP (2011). Reformulação dos instrumentos de avaliação dos cursos de graduação da educação superior para operacionalização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Recuperado de <https://www.puc-campinas.edu.br/midia/arquivos/2012/mai/proavi---nota-tecnica---inepdaes---junho2011.pdf>.

Nota Técnica n.º 8 CGACGIES/DAES/INEP, de 25 de fevereiro de 2013, do INEP (2013). Reformulação dos instrumentos de avaliação institucional externa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Recuperado de http://download.inep.gov.br/educacao_superior/sinaes/nota_tecnica/2013/NT_Instrumento_Institucional.pdf.

Nota Técnica n.º 14 – CGACGIES/DAES/INEP/MEC, de 7 de fevereiro de 2014, do INEP (2014). Instrumento de Avaliação Institucional Externa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Recuperado de http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/nota_tecnica/2014/nota_tecnica_n14_2014.pdf

Lei Federal n.º 10.861, de 14 de abril de 2004 – Congresso Nacional (2004). Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm.

Datos de las Autoras

Prof. Dra. Celia Maria Haas

Docente e pesquisadora do Programa de Mestrado em Educação da UNICID. Doutora em Educação – Currículo pela PUC-SP, Mestre em Educação – História, Política, Sociedade – pela PUC-SP e Graduada em Pedagogia.

celiahaas1@gmail.com

Prof. Ms. Fernanda, de Cássia Rodrigues Pimenta

Docente e Assessora Jurídica-Educacional da Educatio – Assessoria e Consultoria Educacional. Mestre em Educação pela UNICID. Especialista em Gestão e Direito Educacional. Graduada em Direito pela Universidade São Francisco.

fernanda@educationet.com.br

Fecha de recepción: 6/9/2017

Fecha de aprobación: 16/10/2017





Reflexiones sobre el impacto de la evaluación universitaria en Argentina

Reflections on the impact of university evaluation in Argentina

Carlos Marquis

Marquis, C. (2017). Reflexiones sobre el impacto de la evaluación universitaria en Argentina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada* 8(12), pp 59-69.

Resumen

En este trabajo se intenta revisar algunas de respuestas existentes frente a la pregunta ¿cuánto mejoran la educación los sistemas de evaluación? Se consideraron publicaciones recientes y trabajos de investigación al respecto, en Argentina y en otros países de Iberoamérica. También se consideraron algunos de los trabajos elaborados por los propios organismos de evaluación.

Las respuestas encontradas surgen del análisis sistemático de las opiniones de actores relevantes de estos procesos, quienes en general valoran en forma positiva su institucionalización y el afianzamiento de la cultura de la evaluación. Sin embargo no se hallaron respuestas que mostraran evidencias del impacto de la evaluación en el mejoramiento de las funciones sustantivas de las instituciones, pero sí resultó evidente que cuando a la evaluación le suceden planes y programas de mejoramiento, éstos pueden verificarse.

Se concluye que los mecanismos de evaluación facilitan que las universidades asuman el desafío de mejorar su calidad, pero no lo aseguran. La responsabilidad y el protagonismo están en las instituciones, en sus comunidades, particularmente en sus líderes académicos y en su gobierno.

Palabras clave: Universidades/ Evaluación/ Impactos/ Mejoramiento/ Planeamiento

Abstract

This paper attempts to review some of the existing responses to the question: how much do evaluation systems improve education? Recent publications and research work on this subject were considered in Argentina and other Latin American countries. Some of the work done by the evaluation bodies themselves was also considered.

The responses found arise from the systematic analysis of the opinions of relevant actors of these processes, who generally value positively their institutionalization and the strengthening of the culture of evaluation. However, no answers were found that showed evidence of the impact of the evaluation on improving the substantive functions of the institutions. It was clear that when evaluation is followed by improvement plans and programs, these do can be verified.

It is concluded that the evaluation mechanisms make it easier for universities to take on the challenge of improving their quality, but they do not guarantee it. The responsibility and the leadership are in the institutions, in their communities, particularly in their academic leaders and in their government.

Key words: Universities/ Evaluation/ Impacts/ Improvement/ Planning



I. Presentación

La pregunta convocante de este número de la Revista *¿cuánto mejoran la educación los sistemas de evaluación?* resulta estimulante para una reflexión que está presente desde que comenzó a discutirse la cuestión de la evaluación y la acreditación universitaria en el país. Hay una vasta bibliografía argentina e internacional sobre el tema, y numerosos trabajos formulando políticas e instrumentos, promoviendo su instalación y desarrollo, oponiéndose al mismo, corrigiendo propuestas, mejorando metodologías, difundiendo experiencias y tratando de valorar su impacto.

Junto con las reformas de las políticas universitarias de los noventa la cuestión de la evaluación se fue instalando como un campo de conocimiento e investigación con el impulso, entre otros, de Pedro Krotsch quien lideró los primeros encuentros interuniversitarios de *La universidad como objeto de estudio y de investigación*, así como con la revista *Pensamiento Universitario*. La evaluación y acreditación fueron temas constantes en esos encuentros, en congresos, seminarios y publicaciones de múltiples instancias, convirtiéndose en un campo de conocimiento y también de conflictividad, tanto en ámbitos académicos como gubernamentales, particularmente en las universidades en su doble rol de sujeto y objeto de estudio.

En Argentina existen cursos y programas de grado y posgrado que incluyen esta temática, generando investigaciones y tesis de posgrado, así como publicaciones en revistas nacionales y extranjeras de calidad. También la cuestión está instalada en amplios círculos de interés y de vinculación con las universidades, implicando autoridades, profesores, investigadores, estudiantes, trabajadores administrativos y técnicos, y a sus respectivos ámbitos familiares y sociales.

Las preguntas sobre la calidad de las carreras de grado y posgrados, y de las universidades, son formuladas por vastos sectores de la opinión pública, particularmente entre quienes se encuentran cercanos a la temática y prácticas universitarias. La presencia y fuerte instalación de esta política pública, de sus prácticas gubernamentales e institucionales, así como los instrumentos de gestión desarrollados a su alrededor, fortalecen el sentido de la pregunta *¿cuánto sirven para mejorar la educación?* Naturalmente se encuentran distintas respuestas según los criterios que se sigan para generar conocimientos y verificar hallazgos al respecto.

En las páginas siguientes se revisarán algunos de los trabajos que últimamente se han realizado en el país buscando conocer las opiniones de actores relevantes de estos procesos, recogiendo sus opiniones y reflexionando al respecto. Además, se hará referencia a trabajos que analizaron informes de las evaluaciones externas de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) buscando percibir análisis y recomendaciones sobre el mejoramiento de la calidad de las universidades.

También se revisarán las miradas que al respecto se han formulado los organismos de evaluación: la CONEAU y el Programa de Evaluación Institucional (PEI) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT). Finalmente se formularán algunas consideraciones sobre las posibilidades y dificultades de dar respuesta a la pregunta que nos formula la revista.

II. Investigaciones sobre el impacto de la evaluación

Un esfuerzo interesante para indagar y sistematizar respuestas sobre el impacto de la evaluación lo ha hecho el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), con sede en Chile, en el Proyecto Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica: Educación Superior (2012) donde se ofrecen varias respuestas a estos interrogantes. Participaron veintitrés universidades de doce países latinoamericanos y cuatro europeos. En todos los casos fueron entrevistados funcionarios gubernamentales, autoridades universitarias, profesores y estudiantes. Se utilizaron diversos instrumentos: encuestas, entrevistas, grupos focales, y también se recogió información ya elaborada.

El proyecto se planteó varios objetivos, entre ellos evaluar el impacto de los mecanismos de aseguramiento de la calidad en la educación superior, a la vez que conocer la eficacia y pertinencia de sus procedimientos. Una importante conclusión al respecto, que hace a la metodología de la investigación y a las dificultades del campo, fue que si bien era posible recoger y sistematizar la percepción de los actores consultados, no lo fue verificar los impactos a través de evidencias.



Uno de los países estudiado fue Argentina y tampoco en este caso se arribó a mediciones de impacto, aunque sí a interesantes conclusiones compartidas por los especialistas. Por un lado, que existe una difundida visión de legitimidad hacia la CONEAU y que la evaluación puede desarrollarse sin conflictos con la autonomía universitaria, lo cual resultaba particularmente importante dados los temores que en sus orígenes se habían manifestado.

Otro aspecto destacado se refirió a los efectos positivos que para el mejoramiento de las carreras de grado con acreditaciones de medio término generan los apoyos que reciben de los respectivos planes de mejoramiento. También se valoró el establecimiento de estándares desarrollados por las asociaciones de decanos, que coadyuvó al fortalecimiento de los vínculos entre disciplinas semejantes en instituciones disímiles, e impactaron en la promoción de la investigación, la extensión universitaria, la actualización de los planes de estudio y el mejoramiento del equipamiento académico. Asimismo, se reconocía que la acreditación de las carreras de posgrado tenía un impacto directo en la posgraduación del personal docente.

Adicionalmente se manifestó que la multiplicidad de actividades de la CONEAU puede generar burocratización, tanto en las carreras que deben cumplir con los requisitos como en el propio organismo. Simultáneamente se reconocía la capacidad de los profesionales la agencia así como la especialización del personal que se abocan al tema en muchas universidades.

Ya afianzada la CONEAU e instituidas las prácticas de aseguramiento de la calidad en la Argentina, afloró una discusión respecto al impacto de las evaluaciones institucionales en comparación con el de las acreditaciones, particularmente de las carreras de grado. Discusión que de algún modo subyace. Ariadna Guaglianone (2013) analizó el tema, para lo cual realizó una investigación tomando los casos de las universidades del Centro de la Provincia de Buenos Aires y de Belgrano, dadas ciertas características que las hacían comparables y que ambas habían realizado la evaluación institucional y atravesado la primera acreditación de sus carreras de ingeniería.

Al respecto concluye:

“La evaluación permitió cambios en la medida que generó procesos antes inexistentes, como la autoevaluación integral de la institución, pero no replanteos significativos sobre la visión, misión y desarrollo de la institución universitaria. No obstante tuvo un impacto de mejoramiento en el ordenamiento de los datos, la elaboración de estadísticas y, en algunos casos, la constitución de oficinas o dependencias encargadas del desarrollo, implementación y seguimiento de planes estratégicos. También la autoevaluación logró movilizar a los distintos actores de la comunidad académica, aunque muy acotadamente, ante la necesidad de contacto entre distintas áreas y sectores” (Guaglianone, 2013, p.177)

Sobre las opiniones que recogió respecto del impacto de la evaluación institucional y la acreditación de carreras de grado afirma que:

“los procesos de evaluación institucional tuvieron un resultado menor al esperado en cuanto a constituirse en instrumentos de mejoramiento de la calidad y lograr altos niveles de participación de la comunidad académica, debido a la ausencia de consecuencias expresas a posteriori (mientras que) los procesos de acreditación de las carreras de grado tuvieron un resultado mayor al esperado en cuanto a constituirse como instrumentos de aseguramiento de la calidad de las carreras y lograr altos niveles de participación de la comunidad académica, debido ello a la existencia de consecuencias expresas a posterior de los mencionados procesos”(Guaglianone, 2013)

Otra investigación interesante respecto al impacto de los procesos de aseguramiento de la calidad en las universidades la realizó Ángela Corengia (2010) en su tesis de doctorado¹, de la cual deriva el artículo mencionado en la bibliografía (2014). Allí se plantea que “el objetivo del estudio fue el de realizar una investigación que permitiera pasar de las conjeturas a las aproximaciones, a las evidencias empíricas de la percepción de los actores ante este nuevo fenómeno evaluativo” (Corengia, pág. 128).

El trabajo de campo se efectuó sobre cuatro universidades que habían implementado “los tres procesos cuyo impacto se trataba medir: evaluación institucional, acreditación de carreras de grado y de posgrado. Se realizaron cuarenta y ocho entrevistas semiestructuradas a rectores, decanos, secretarios académicos, directores de carrera y personal relacionado

¹ Disponible en: <http://repositorio.udea.edu.ar/jspui/bitstream/10908/2546/1/%5BP%5D%5BW%5DAngela%20Corengia.pdf>



con los procesos de evaluación y acreditación, a los que se interrogó sobre tres grandes temas: i) existencia de sistemas que evalúen y acrediten la calidad universitaria, ii) el funcionamiento de la CONEAU y iii) el impacto de estos procesos en la organización y cultura de la institución” (pág. 130).

Es decir, que también en este caso se indagó en forma rigurosa y sistemática a actores relevantes, sin lograr datos medibles que dieran información cuantitativa sobre el impacto de la evaluación en el mejoramiento de la educación universitaria. Los entrevistados en los cuatro casos se manifestaron a favor de sistemas externos que evalúen y acrediten la calidad universitaria. Respecto a los procedimientos de evaluación institucional y acreditación de las carreras, Corengia también concluye que los segundos han ejercido un mayor impacto que los primeros, fundamentalmente porque no existen incentivos económicos o mecanismos legales que promuevan la obtención de resultados destacables en estas evaluaciones institucionales.

Finalmente, la autora presenta un listado de sugerencias de mejoras del sistema de evaluación y acreditación, desde las perspectivas de los entrevistados. Sobre la CONEAU plantearon: i) la necesidad de revisar la composición del gobierno de la Comisión incorporando las Asociaciones de Facultades y reduciendo en número de miembros designados por el Congreso, ii) la disminución de la burocratización, simplificando los formularios, iii) mayor entrenamiento de los pares en sus actividades de evaluación y en algunos casos la formación de los mismos y se sugirió la inclusión de evaluadores extranjeros. En cuanto a los impactos de la evaluación se recomendaba evaluar más los resultados de aprendizaje, de investigación y de formación de los graduados.

Los entrevistados hicieron demandas organizacionales, mientras que Corengia propone colocar los mayores esfuerzos en la consolidación de los sistemas internos de aseguramiento de la calidad, siendo este un aspecto relevante e innovador respecto de la tensión entre evaluación o acreditación, ya que aun con autoevaluaciones el acento queda puesto en la externalidad. Finaliza afirmando que los esfuerzos por sistematizar los ámbitos intrauniversitarios de mejoramiento de la calidad es un camino por recorrer aún.

Buscando analizar el impacto de la evaluación sobre las instituciones universitarias Carlos Marquis (2014) se acercó al tema desde una perspectiva y metodología diferentes: en lugar de centrarse en la consulta a actores relevantes, se procuraron evidencias colocando la mirada en las evaluaciones institucionales. En forma de proyecto piloto se analizaron los informes de los evaluadores externos de cuatro universidades que repitieron las evaluaciones institucionales.

El objetivo fue conocer si entre la primera y la segunda evaluación externa había cambios significativos en las observaciones, así como verificar reiteraciones de recomendaciones y la aparición de nuevos temas. Para ello se analizaron los tópicos de fortalezas y debilidades y las recomendaciones que sostuvieron los evaluadores externos en las dos oportunidades.

Las cuatro universidades analizadas habían demorado aproximadamente una década para efectuar su segunda evaluación externa. Las privadas habían realizado las primeras vinculadas al reconocimiento definitivo que el Ministerio de Educación realiza en consideración a la información de la CONEAU y las siguientes respondieron a sus autónomas decisiones. Las universidades públicas llevaron adelante sus evaluaciones en los momentos que ellas lo decidieron.

Los informes de las evaluaciones externas no son instrumentos estandarizados, los evaluadores son personas distintas en las diferentes oportunidades, y en el lapso transcurrido entre una y otra evaluación tanto las universidades como la misma CONEAU, habían cambiado. Teniendo presente estas consideraciones se trabajó sobre dos universidades nacionales y dos privadas en un estudio sin pretensión de representatividad estadística, en el cual se analizó si los informes registraban cambios y mejoras en las instituciones, reiteración de recomendaciones, aparición de nuevos problemas, etc.

En todos los casos se observó que los evaluadores tuvieron en cuenta las respuestas de las universidades a las recomendaciones anteriores y prestaron atención particularmente a las actividades sustantivas de docencia, investigación así como de gobierno y gestión, tanto en las universidades estatales como en las privadas. Lo cual resultaba coherente por tratarse de una evaluación institucional mas que disciplinaria. Las comparaciones muestran resultados diversos: en dos de ellas, una privada y otra estatal, los evaluadores opinaron positivamente sobre los cambios y mejoras introducidos. En las otras dos, junto con algunas mejoras, se mantenían dificultades.

Los resultados preliminares mostraron procedimientos más ajustados por parte de la CONEAU y de los evaluadores en las segundas evaluaciones externas, ya que se hicieron observaciones más precisas y detalladas, lo cual evidencia un progreso de los procedimientos de evaluación, antes que impactos en la calidad universitaria.



A continuación se intentará analizar las respuestas de los organismos nacionales de evaluación a los interrogantes sobre la eficacia de su trabajo y el impacto de su labor en el mejoramiento de la calidad de las actividades sustantivas de las universidades. En primer lugar la CONEAU y posteriormente en el Programa de Evaluación Institucional (PEI) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT).

III. Sobre la CONEAU

El origen, desarrollo, composición y funcionamiento de la CONEAU es materia conocida y ampliamente difundida por la bibliografía al respecto y por la propia Comisión a través de información y publicaciones en su página, por lo que no se detallará en este artículo. Sólo se presentarán brevemente tres referencias para revisar sus aportes al mejoramiento de la enseñanza universitaria.

El primero es el Informe Estadístico, Evaluación y Acreditación Universitaria en Argentina (2016) en el cual la CONEAU presenta un panorama de las evaluaciones y acreditaciones realizadas desde su creación hasta 2016. El segundo está referido a cuatro publicaciones de la CONEAU sobre la acreditación de carreras de grado de Agronomía, Ingeniería, Veterinaria y Medicina, las que llevan como sugestivo subtítulo: *Impacto en la calidad educativa*. El tercer documento es la evaluación externa que un comité de expertos internacionales realizó sobre la CONEAU en 2015.

El primer tópico del Informe Estadístico se refiere a la evaluación de Proyectos Institucionales para la creación de instituciones universitarias. Los procedimientos para la evaluación son establecidos en la Ley de Educación Superior (LES), en los artículos 48 y 49 para las universidades públicas y en el 62 para las privadas. Desde su origen la CONEAU² consideró un total de 162 proyectos institucionales, de los cuales aprobó 46 (34%); 133 fueron solicitudes de autorización provisoria de instituciones de gestión privada, de los que sólo fue aprobado el 16%, mientras que los 22 proyectos de instituciones nacionales fueron aprobados tras algunas reformulaciones.

Otro importante trabajo de la Comisión y de toda su estructura son las evaluaciones institucionales, cuya utilidad e impacto resulta controversial, como se planteó con anterioridad en este artículo. A julio de 2016 la CONEAU había realizado 120 evaluaciones externas: 51 universidades estatales y 69 privadas y sólo 33 habían hecho su segunda evaluación, a pesar que la LES lo indica cada seis años.

Como puede verse en la página de la CONEAU las evaluaciones externas son públicas y sus resultados son mayormente cualitativos, es decir no hay estándares con los cuales comparar logros y falencias, ni indicadores de resultados para valorar avances o hallazgos, lo cual podría realizarse a través de análisis detallados de las mismas o comparando su evolución en los resultados de una y otra evaluación externa. No es arriesgado afirmar que en los orígenes de la CONEAU había una expectativa sobre un mayor autoconocimiento e impacto que esta actividad promovería en las instituciones, expectativa que no parece confirmarse.

La Acreditación de las Carreras de Posgrados es otra función de la Comisión, que genera una carga de actividades y sobre la que hay opiniones encontradas (Aiello, 2017). Una consideración reiterada es que podrían descargarse labores administrativos en la Dirección Nacional de Gestión Universitaria de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y que la CONEAU se reservara la responsabilidad de valorar y categorizar a los posgrados que voluntariamente lo solicitaran. Durante la elaboración de la Ley de Educación Superior ésta alternativa fue estudiada. En el informe estadístico citado se destaca que en veinte años la CONEAU acreditó 5354 posgrados: 2927 especializaciones, 1791 maestrías y 636 doctorados, números elocuentes de la magnitud de esta área.

La acreditación de las Carreras de Grado probablemente sea la función de mayor peso en el mejoramiento de la educación universitaria como -entre otros- lo han dicho las autoras anteriormente citadas. Sus procedimientos generan un diálogo de la CONEAU con las universidades, facultades, escuelas, departamentos y carreras centrado en el cumplimiento de los estándares definidos por el Consejo de Universidades. Luego de la autoevaluación, las evaluaciones externas y las consideraciones de la Comisión, las carreras son acreditadas por periodos de seis o tres años, o no acreditadas, según el perfil de calidad en los estándares.

² Información del Informe Estadístico, según página de la CONEAU



Un paso clave -y particularmente interesante- es que las carreras acreditadas por tres años deben formular planes de mejoramiento y una vez aprobados por la SPU son apoyados financieramente. Las carreras acreditadas por tres años realizan un segundo ciclo de acreditación que facilita lo hagan luego por seis, como se muestra en el cuadro 1. Este apoyo institucional sólo es realizado en la acreditación de carreras, no con los posgrados ni con la evaluación institucional.

Las carreras acreditadas según el art. 43 de la LES a 2016 fueron 1185, distribuidas entre 54 de medicina, 63 agronomía, 660 ingeniería, 14 odontología, 29 arquitectura, 16 veterinaria, 73 en farmacia y bioquímica, 21 en química, 16 en ingeniería en recursos naturales, zootecnista y forestal, 114 en informática, 62 en psicología y 30 en biología.

La información recogida muestra que hasta 2016, en función a tiempos y agendas, cinco carreras habían tenido la oportunidad de ser convocadas para un segundo ciclo. En el cuadro siguiente se percibe el mejoramiento producido en la segunda fase por parte de las carreras acreditadas solo por tres años en la primera oportunidad.

Cuadro 1. Carreras de grado con dos ciclos de acreditación, 2016.

Carreras	Acreditadas por 6 años		Acreditadas por 3 años	
	Primer Ciclo	Segundo Ciclo	Primer ciclo	Segundo Ciclo
Medicina	2	18	22	12
Agronomía	6	20	21	12
Ingeniería	32	202	247	120
Veterinaria	1	8	12	4
Farmacia y Bio-química	7	17	27	17
TOTAL	48	264	329	167

Fuente/ CONEAU. Elaboración propia

Puede observarse el incremento de las acreditaciones por seis años en los segundos ciclos, así como la disminución de las acreditaciones por tres. El incremento absoluto es de 59 carreras, pero hubo un crecimiento del 450% de las acreditaciones por seis años y una disminución del 49% de las de tres.

La CONEAU ha publicado cuatro estudios sobre el impacto en la calidad educativa promovida por la acreditación de carreras de grado en Agronomía (2014), Ingeniería (2015), Veterinaria (2016) y Medicina (2017), en los que se informa, analiza y comparan sistemática y detalladamente los resultados de las acreditaciones de primer y segundo ciclo.

La publicación sobre Agronomía destaca que “el análisis del cumplimiento de los compromisos establecidos en la Primera Fase de acreditación para las carreras que acreditaron por tres años aporta una serie de elementos que evidencian un impacto positivo sobre la mejora de las carreras de Ingeniería Agronómica en el período 2005-2008, que dan cuenta de una tendencia positiva para el mejoramiento de la calidad de las carreras” (pág. 73), asimismo se destacan:

- Mejoras de infraestructura y equipamiento registradas en el conjunto y en cada una de las carreras: fuerte inversión, mejores bibliotecas e incremento del acervo bibliográfico, mejores laboratorios y campos experimentales, mejores equipamientos informáticos.
- Fortalecimiento del cuerpo académico: más docentes y cargos docentes, más docentes regulares y mayor cantidad de docentes con formación de posgrado.
- Reducción de la duración real de los estudios: el promedio pasó de 7,9 años en 2005 a 7,2 en 2008. Asimismo se ha percibido más apoyo académico a los estudiantes, más graduados y mejores mecanismos de seguimiento de estudiantes y egresados.
- Carreras con importantes debilidades, que resultaron no acreditadas, entraron en proceso de profunda reestructuración.



La publicación sobre Ingeniería informa que tras 12 años de acreditación, hubo logros sustantivos y mejoras en casi la totalidad de las carreras, con sólo un 2% no acreditado (pág.71), destacando:

- La consolidación e implementación de políticas institucionales dirigidas al crecimiento de actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico, vinculación con el medio y extensión, propias de las diferentes disciplinas.
- La ampliación de los cuerpos docentes en cantidad de cargos, dedicaciones, regularización y formación de posgrado.
- El fortalecimiento de los mecanismos de apoyo académico para paliar la deserción, el desgranamiento y favorecer la retención de alumnos.
- La mejora de infraestructura y equipamiento en las diferentes modalidades de formación práctica así como en la seguridad e higiene de las instalaciones.

La publicación sobre Veterinaria informaba que las carreras en la segunda fase de acreditación estaban en una situación superadora y que la mayoría de los compromisos fueron cumplidos, lo que significa que los déficits fueron subsanados.

- Mejoró la infraestructura en la totalidad de las carreras acreditadas por tres años en la primera fase. El programa de mejoras financiado por la SPU (PROMVET) cumplió un rol central en la concreción de las acciones de las instituciones de gestión estatal para el logro de los objetivos previstos en los planes de mejora.
- En el segundo ciclo un alto número de carreras lograron una acreditación por seis años.
- La cultura de la evaluación se ha incorporado a la vida universitaria desde que la CONEAU comenzó con la acreditación. Esto se observa en un gran involucramiento de las instituciones en la tarea evaluativa y en el valor que le otorgan al criterio de calidad en las planificaciones, decisiones y en el accionar institucional.

La publicación sobre Medicina destaca que la acreditación propició una impronta en la calidad de las carreras, favoreció la autoevaluación como instrumento útil para detectar fortalezas y áreas a atender e instaló una cultura de la evaluación. Las instituciones universitarias mostraron compromiso con la revisión de los estándares en función del perfil de médico que requiere el país y de su misión social, en un marco en que la acreditación favoreció la constitución de un espacio de interacción y diálogo entre las instituciones universitarias, la CONEAU y los Ministerios de Educación y Deporte y de Salud, para reflexionar sobre los desafíos actuales de la medicina y cómo la evaluación puede contribuir con el diseño de estrategia y políticas para el sector.

Los documentos mencionados llevan como subtítulo *“Impacto en la calidad educativa”* y destacan como indicadores del mejoramiento de las carreras de grado acreditadas por tres años en la primera fase el incremento de los cuerpos académicos, la infraestructura, tecnología, etc. También aparecen, aunque con menor relevancia, referencias al mejoramiento de planes de estudio y la disminución de la deserción. No aparecen en forma explícita referencias o indicadores de mejoramiento de la educación, la graduación y el empleo de estudiantes y egresados; tampoco si se verifican más y mejores investigaciones, ni al incremento de la transferencia. Estos procedimientos siguen resultando insuficientes para concluir en respuestas claras a la pregunta ¿cuánto mejoran la educación los sistemas de evaluación?

En una de las primeras propuestas sistemáticas de evaluación de la calidad universitaria, elaborada por Marquis y Sigal (1993)³, se proponía la construcción de un mapa conceptual de insumos-procesos-productos que enmarcado en el contexto de cada institución cruzara analíticamente las funciones universitarias con las variables que se consideraran relevantes en la evaluación. Se decía entonces que los actores más implicados con la gestión de las instituciones universitarias tendían a jerarquizar los insumos: recursos humanos, infraestructura, finanzas, tecnología, etc., más que la calidad de la enseñanza. Mientras que los actores del lado de la sociedad o el estado, quienes demandan y financian las universidades, centran su mirada en los productos universitarios, en tanto que los expertos en educación destacan los procesos educativos, de investigación y de transferencia.

En 2015 reconocidos expertos internacionales realizaron la segunda evaluación externa de la CONEAU. Destacan, en su informe, los avances de la Comisión en cuanto a su instalación en el sistema universitario y la atención a las recomendaciones de la evaluación externa de 2007 y realizan nuevas propuestas. Reconociendo la diferencia de la evaluación institucional y la acreditación de carreras de grado, recomiendan “darle valor a la evaluación institucional a través de la

³ En lo que se dio por llamar Subproyecto 06, en la Bibliografía está la referencia completa.



extensión, por ejemplo, de las acreditaciones de carreras de posgrado en el caso de una segunda evaluación institucional positiva y para carreras de posgrado que hayan sido acreditadas al menos un par de veces”.

Desde la perspectiva de este artículo es relevante la recomendación que realizan de elaborar estudios para conocer y valorar su aporte al mejoramiento del sistema. En sus palabras:

“(El) Comité estima oportuno que la CONEAU acepte y aborde institucionalmente que sus evaluaciones y acreditaciones no son un fin en sí mismas, por más que ellas sean su función y constituyan sus principales tareas; que una y otra tienen como objetivo, ser un medio para mejorar la educación superior argentina. Esto significa que CONEAU lleve a cabo estudios para “medir” –encontrar pistas, correlaciones, evidencias- el impacto que sus acciones han tenido en la calidad de la educación y para llevar a cabo acciones que incidan positivamente en ella.

Lo primero no significa cuantificar el uso de ellas o medir el grado en que se han perfeccionado sus procesos e instrumentos, implica detectar, encontrar cómo las evaluaciones y acreditaciones han influido en las enseñanzas y aprendizajes universitarios; en el diálogo, los estudios e investigaciones académicos, en la riqueza de la experiencia educativa y en la capacidad y pertinencia de los graduados, en la mejoría de las universidades mismas y de la relación de ellas con el resto de la sociedad.” (CONEAU, 2015, pág. 6-7).

IV. Sobre el PEI-MINCYT

El Programa de Evaluación Institucional (PEI) funciona en el ámbito de la Subsecretaría de Evaluación Institucional perteneciente a la Secretaría de Articulación Científico Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) y su ejecución es llevada a cabo por la Dirección Nacional de Objetivos y Procesos Institucionales. Fue creado en 2008 por la Secretaría de Ciencia y Tecnología, encuadrando su actividad en la Ley Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación 25.467/2001, específicamente en el capítulo VI y desde entonces se ha desarrollado ampliamente. El Programa se ocupa de la evaluación institucional de todos los Organismos de Ciencia y Tecnología (OCT) y de la función investigación en las universidades públicas y privadas que voluntariamente lo soliciten, como puede verse en su página⁴.

En su organización existe un Consejo Asesor integrado por seis expertos en evaluación y gestión institucional en el ámbito de ciencia y tecnología y en gerenciamiento de entidades complejas, cuyo objetivo es el seguimiento y control de calidad de los procesos de evaluación institucional y la formulación de planes de mejoramiento. Los integrantes del Consejo Asesor son designados por la Secretaría de Articulación Científico Tecnológica, renovándose por tercios el mes de julio de cada año. Sus recomendaciones no son vinculantes pero sí han sido ampliamente atendidas.

Entre sus funciones destacan recomendar perfiles de evaluadores externos y proponer postulantes, asesorar en la definición de los términos de referencias para los procesos de evaluación institucional, asesorar sobre las guías metodológicas para la autoevaluación y evaluación externa y sobre los planes de mejoramiento elaborados por los OCT, así como pronunciarse sobre las solicitudes de apoyo para los procesos de autoevaluación y evaluación externa y para la implementación de planes de mejoramiento institucional.

En el caso de los OCT la evaluación los abarca en su conjunto: misión y objetivos, procesos de gestión organizacional y económica, actividad científico tecnológica y sus resultados. En el caso de las universidades sólo se evalúa la función de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i), en particular los datos institucionales de contexto, las políticas y estrategias, gestión, recursos humanos, infraestructura y equipamiento, actividades y productos, articulación con otras funciones y relación con el entorno.

La evaluación institucional del PEI guarda semejanzas con las de la CONEAU, en relación a los procedimientos de autoevaluación y evaluación externa, pero se agrega la formulación del plan de mejoramiento. Es novedoso también que durante tres etapas las instituciones, reciben apoyo técnico y financiero por parte del MINCYT y que en las evaluaciones externas se incorporan expertos extranjeros.

Pero la diferencia más importante que caracteriza la evaluación del PEI respecto a la de la CONEAU es el apoyo financiero

⁴ Ver www.pei.mincyt.gob.ar/el_programa.php



que se brinda tanto a los Organismos de Ciencia y Tecnología como a las universidades estatales, los que deben elaborar un Plan de Mejoramiento Institucional (PMI), el cual es evaluado y aprobado por el PEI considerando las recomendaciones del Consejo Asesor.

Cuadro 2. Instituciones en Proceso de Evaluación del PEI

Etapa de Evaluación		Instituciones		
		OCT	Universidades	Total
Autoevaluación		3	10	13
Evaluación Externa		2	7	9
Plan de Mejoramiento	En preparación	9	5	14
	En ejecución	2	4	6
	Finalizado	9	5	14
Total		22	29	51

Fuente/ PEI-MINCyT. Elaboración propia

Como puede verse el número de universidades es un poco mayor que el de los OCT (en la página están detalladas las instituciones). Debe considerarse que los primeros son evaluados en la totalidad de sus actividades, mientras que las universidades solo en la función de I+D+i.

Martínez Porta y Toscano, (2014, pág. 201) informan que “para la implementación de los planes de mejoramiento derivados de la tarea de evaluación el Programa otorga una subvención no reintegrable de hasta 800.000 dólares de fuente BID/MINCyT (...). En todos los casos la institución debe aportar al menos un 41% del total del Plan”. Esta subvención, que no incluye a las universidades privadas, es un factor importante para la adhesión de las públicas al PEI. Sin embargo, un número importante de universidades privadas han aplicado a la evaluación por los beneficios que puede implicar para la universidad centrar la mirada institucional en la función I+D+i y porque la planificación del mejoramiento es un valioso instrumento de gestión y gobierno.

El PEI también se ha indagado sobre su impacto en las instituciones evaluadas y el énfasis está puesto en que los OCT y las universidades elaboran detallados planes de mejoramiento que son financiados y que su desempeño es cuidadosamente analizado y valorado ya que va asociados a desembolsos. Pero el cumplimiento de los indicadores no necesariamente garantiza una mayor calidad y productividad de la investigación que realizan, pero sin lugar a duda, mejoran las condiciones para que ello suceda.

V. Conclusiones

Se han revisado algunos recorridos en la búsqueda de una o varias respuestas a la pregunta *¿cuánto mejoran la educación los sistemas de evaluación?* Por un lado se han visto trabajos en los que se consultó sistemáticamente actores relevantes universitarios y gubernamentales en Argentina y en otros países de Iberoamérica. Las respuestas giraron alrededor del reconocimiento de la instalación de la llamada cultura de la evaluación, tanto en su sentido como en su práctica. También se han encontrado consensos de la legitimidad de las agencias y del mejoramiento de los procedimientos de evaluación, así como el mayor entrenamiento de los recursos humanos: pares evaluadores, profesionales y técnicos de las agencias como de las universidades.

Otro trabajo ha mostrado en el análisis de algunos casos piloto, los cambios en los informes de los evaluadores externos en las segundas evaluaciones respecto de las primeras. Las universidades han mostrado en general transformaciones positivas respondiendo a las recomendaciones en primera instancia, así como mejora en la gestión, en recursos humanos, técnicos, de infraestructura y presupuestarios.



En la búsqueda de la contribución de la CONEAU se han revisado algunas de sus publicaciones -en particular las referidas a la acreditación de las carreras de grado, que llevan como sugerente subtítulo *Impacto en la calidad educativa*-. De ellas se desprende la eficacia de políticas públicas e instrumentos de gestión como los planes de mejoramiento a las carreras que debían mejorar sus estándares de calidad, que nuevamente fueron insumos y procesos, pero no resultados.

En el informe que los evaluadores externos internacionales hicieron a la CONEAU en 2015 dicen con claridad que “se debe encontrar pistas, correlaciones y evidencias sobre el impacto que sus acciones han tenido en la calidad de la educación y para llevar a cabo acciones que incidan positivamente en ella”. El mejoramiento de la CONEAU no implica isomorfismo para la educación universitaria, que es la pregunta que se quiere responder.

Finalmente se ha revisado la evaluación institucional del MINCyT sobre la función I+D+i de las universidades, evaluación que concluyen con un preciso plan de mejoramiento, cuyo cumplimiento puede medirse. Si se programaron acciones, insumos y efectos esperados, con adecuados indicadores de seguimiento se puede responder sobre la eficacia con que se cumplió, antes que cuánto mejor será el desarrollo de la función investigaciones.

Resulta claro que ha habido interesantes acercamientos a la respuesta que solicita la Revista, también que se requiere de más investigaciones específicas sobre las políticas y los procedimientos para mejorar el sistema y la calidad de las instituciones universitarias. Parece que es posible valorar el impacto de los efectos de la evaluación, siempre y cuando puedan formularse planes de mejoramiento, cuyo diseño y seguimiento permitan acercarse a los objetivos de mejorar la calidad de la educación universitaria.

La respuesta a la que puede arribarse es que los mecanismos de evaluación de las universidades facilitan que éstas asuman el desafío de mejorar su calidad, pero no lo aseguran. La responsabilidad y el protagonismo están en las instituciones, en sus comunidades y particularmente en sus líderes académicos y en su gobierno.

Referencias bibliográficas

Aiello, M. (2017). Preparando la evaluación y el aseguramiento de la calidad universitaria en la Argentina del S XXI. En C. Marquis (ed.) *La Agenda Universitaria III*. Propuestas de políticas y acciones. Buenos Aires: Colección Educación Superior. Universidad de Palermo.

CADENA, F; VAN GRIEKER, R Y MALO, S (2015) (Comité de Evaluación Externa) *Informe de evaluación externa de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)* <http://www.coneau.gov.ar/CONEAU/wp-content/uploads/2015/09/Informe-Final-de-EE-de-CONEAU-20152.pdf>

CONEAU (2016). *Informe estadístico*. Evaluación y acreditación universitaria en la Argentina. Disponible en: www.coneau.gob.ar

CONEAU (2014) *Acreditación de carreras de grado. Agronomía. Impacto en la calidad educativa*. Disponible en: www.coneau.gob.ar

CONEAU (2015) *Acreditación de carreras de grado. Ingeniería. Impacto en la calidad educativa*. Disponible en: www.coneau.gob.ar

CONEAU (2016) *Acreditación de carreras de grado. Veterinaria. Impacto en la calidad educativa*. Disponible en: www.coneau.gob.ar

CONEAU (2017) *Acreditación de carreras de grado. Medicina. Impacto en la calidad educativa*. Disponible en: www.coneau.gob.ar



Corengia, Á. (2014). Cultura de la calidad vs. burocracia evaluativa. Percepción de directivos universitarios acerca del funcionamiento de la CONEAU y sus impacto en la institución. En R. San Martín (Ed.) *Evaluación y Acreditación Universitaria, Actores y políticas en perspectiva*. Buenos Aires: Colección Educación Superior Universidad de Palermo.

Guaglianone, A. (2011). *Políticas de Evaluación y Acreditación en las Universidades Argentinas*. Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana.

Marquis, C. (2014) Dos décadas de evaluación universitaria en la Argentina. En R. San Martín (Ed.) *Evaluación y Acreditación Universitaria, Actores y políticas en perspectiva*. Buenos Aires: Colección Educación Superior Universidad de Palermo.

Marquis, C Y Sigal, V (1993) *Evaluación para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria. Estrategias, Procedimientos e Instrumentos*. Buenos Aires: PRONATASS.

Martinez Porta, L. y Toscano, A. (2014). La evaluación de la función I+D+i en las universidades: una herramienta de gestión para planificar, articular y retroalimentar políticas en C&T. En R. San Martín (Ed.) *Evaluación y Acreditación Universitaria, Actores y políticas en perspectiva*. Buenos Aires: Colección Educación Superior Universidad de Palermo.

PEI-MINCYT. *Programa de Evaluación Institucional del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva*. Disponible en: www.pei.mincyt.gob.ar/el_programa.php

Datos del Autor

Carlos Marquis

Sociólogo, Licenciado en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magíster en Sociología con Mención Honorífica en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha sido Investigador del CONICET y del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en México. Participó en el gobierno y en la gestión de instituciones universitarias en la Argentina y en México y ha sido el Director Ejecutivo del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMEC) y de la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP). Actualmente es investigador en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y profesor en varios posgrados sobre su especialidad. Asesor en universidades nacionales y extranjeras, y en organismos gubernamentales en temas de evaluación y planeamiento institucional.

carlosmarquis43@gmail.com

Fecha de recepción: 25/9/2017

Fecha de aprobación: 12/10/2017



Evaluación, calidad y mejora de la educación: aproximaciones críticas

Evaluation, quality and improvement of education: critical approaches

Sonia Araujo

Araujo, S. (2017). Evaluación, calidad y mejora de la educación: aproximaciones críticas. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada* 8 (12), pp 70-86.

Resumen

A más de veinte años de intensificación de los procesos de evaluación en la educación superior universitaria vale la pena interrogarse sobre su rol en el mejoramiento de la educación. No obstante, las respuestas no son sencillas porque junto a su ubicuidad, la evaluación ha adoptado matices diferenciales que implican diversos niveles de complejidad y disímiles condiciones de implantación, ocasionando una variedad y multiplicidad de efectos. El trabajo expone un conjunto de aproximaciones críticas a la pregunta señalada asumiendo como presupuesto inicial que la contestación es y seguirá siendo objeto de debate tanto en el campo de las políticas públicas como en el de la producción académica. En el desarrollo se exploran los conceptos de evaluación y calidad así como sus interrelaciones, la noción de calidad en organismos internacionales y especialmente en la CRES 2008, y la cuestión de la evaluación y la mejora de la educación superior universitaria en el caso de la acreditación de carreras de posgrado. Las ideas expuestas se apoyan en las tareas de las agencias de acreditación de Argentina, Brasil, Chile y Paraguay y en investigaciones que aportan al interrogante principal.

Palabras clave: Universidad/ Evaluación/ Calidad/ Mejora Educativa/ Posgrado

Abstract

More than twenty years of intensification of evaluation processes in higher education, is worth wondering about its role in improving education. However, the answers are not simple because, together with its ubiquity, evaluation has adopted different nuances that imply different levels of complexity and dissimilar conditions of implementation, causing a variety and multiplicity of effects. The paper exposes a set of critical approaches to the question indicated, assuming as an initial presumption that the answer is and will continue being debated both in the field of public policies and in the field of academic production. In the development we explore the concepts of evaluation and quality as well as their interrelationships, the notion of quality in international organizations and especially in the CRES 2008, and the question of the evaluation and improvement of higher education in the case of accreditation of postgraduate careers. The ideas presented are based on the tasks of the accreditation agencies of Argentina, Brazil, Chile and Paraguay and on researches that contribute to the main question.

Keywords: University / Evaluation / Quality / Educational Improvement / Postgraduate



A más de veinte años de intensificación de los procesos de evaluación en la educación superior universitaria vale la pena interrogarse sobre su rol en el mejoramiento de la educación. No obstante, las respuestas no son sencillas porque junto a su ubicuidad, la evaluación ha adoptado matices diferenciales que implican diversos niveles de complejidad y disímiles condiciones de implantación, ocasionando una variedad y multiplicidad de efectos. Esta exposición presenta un conjunto de aproximaciones críticas a la pregunta señalada asumiendo como presupuesto inicial que la contestación es y seguirá siendo objeto de debate tanto en el campo de las políticas públicas como en el de la producción académica.

El trabajo se organiza en cuatro apartados. En el primero se analiza el carácter controversial de los conceptos evaluación y calidad así como su relación con el mejoramiento de la educación como marco general para la presentación de la problemática. En la segunda parte se circunscribe el análisis al lugar que ha ocupado la calidad y su evaluación en la Conferencia Regional de Educación Superior 2008, teniendo en cuenta, además, la importancia de estas ideas en declaraciones anteriores. El tercer apartado recorta uno de los ámbitos de la educación superior universitaria, el posgrado, con el propósito de determinar los alcances y límites de la regulación de este nivel educativo a través de la evaluación en un contexto de rápido crecimiento a partir de la década de 1990. Cabe destacar que se referencian países como Argentina, Brasil, Chile y Paraguay. Finalmente, se incluyen reflexiones finales con vistas a establecer un balance sintético y abierto en torno a las complejas relaciones entre evaluación, calidad y mejora educativa.

Evaluación y calidad: dos conceptos controversiales

La década de 1990 se caracterizó por la incorporación de cambios profundos en las universidades de la mayoría de los países que fueron relativamente independientes de las particularidades de los contextos sociopolíticos nacionales. Las transformaciones siguieron un patrón similar de cambio materializado en un conjunto de rasgos tales como la expansión del sector privado en la educación superior, el cobro de aranceles a los estudiantes en las universidades de gestión estatal, la reducción de los aportes gubernamentales y la búsqueda de fuentes alternativas de financiación, la diferenciación salarial entre los académicos y la introducción del sistema *merit pay*, la competencia entre instituciones por fondos y estudiantes, la asociación entre universidades y empresas, y el debilitamiento de las fronteras entre lo público y lo privado por razón de un cambio del financiamiento orientado hacia un modelo híbrido (Shugurensky, 1998; Krotsch, 2002; Araujo, 2003, 2007; Leite y Herz Genro, 2012).

En el marco de las mutaciones señaladas se instala una nueva relación entre el Estado y las universidades en la que la evaluación juega un rol central como dispositivo de regulación. La emergencia del denominado Estado Evaluador (Neave y Van Vught, 1994) en el caso de los países latinoamericanos significó el establecimiento de un nuevo contrato entre el Estado y las instituciones destinado a “proporcionar incentivos para elevar su calidad, mejorar su desempeño e introducir innovaciones en función de la satisfacción de demandas y necesidades de desarrollo del país” (Brunner, 1994; p. 25). Se introdujo una nueva epistemología que acompañó las reformas neoliberales a través de la acentuación de los términos calidad, evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior como un hecho natural, normal e indispensable para el buen funcionamiento de los sistemas (Leite y Herz Genro, 2012). La orientación hacia la mejora de la calidad fue tema prioritario de históricos organismos internacionales de cooperación técnica y cultural como el BM, el BID, la UNESCO y la OCDE y de la configuración de nuevos, fundamentalmente a través del formato de redes, quienes a través de diversas estrategias promovieron una ideología mundial de la calidad vía transferencia internacional (Araujo, 1999). Esta retórica global se materializó en la creación de agencias nacionales con el propósito de evaluar y garantizar la calidad de las instituciones y los programas de educación superior con diversas estructuras, composición, propósitos e impactos en los sistemas (Araujo, 2017).

En el contexto descrito tres cuestiones son centrales para el análisis de la relación entre evaluación y mejora educativa. En primer término, la asociación misma de los dos conceptos, esto es, la creencia o idea sostenida en que cualquier proceso de evaluación conduce indefectiblemente a la mejora de lo que sucede en las instituciones. En segundo lugar, la consideración del concepto de calidad en tanto paulatinamente fue legitimándose como si fuera un término unívoco y unificador de ideas en torno a lo que debe o debería ser la educación, en general, y la educación superior, en particular. En efecto, el concepto de calidad ha funcionado y sigue funcionando de este modo, esto es, para plantear que debemos estar mejor con relación a un estado anterior o que debemos orientarnos en ese sentido. La noción activa el consenso puesto que quien podría estar en contra u oponerse a una educación de calidad. No obstante, cuando comenzamos a



intercambiar ideas y profundizar en torno a qué significa nos encontramos con diferentes representaciones que sustentan diversos proyectos universitarios en torno a la docencia, la investigación, la extensión y la transferencia, y el gobierno y la gestión y que expresan prioridades respecto de qué hay que cambiar (o no) para una mejor educación. En este entramado la calidad opera como una creencia unificadora y la evaluación como el instrumento idóneo para el mejoramiento de la calidad deseada. Y aquí surge la tercera cuestión que refiere al concepto mismo de evaluación, sobre su finalidad (o para qué evaluar) y procedimientos y su relación con el cambio educativo.

La asociación de “evaluación” y “calidad” comenzó a formar parte del mundo universitario como si fuera algo natural al punto de pensar que evaluar es bueno y que siempre se evalúa para mejorar la calidad. Ambos conceptos se cristalizan, se naturalizan perdiendo su carácter controversial. Ahora bien, cabe preguntarse, ¿de qué evaluación hablamos? ¿de qué calidad se trata?¹

Evaluación y mejoramiento de la educación

Con relación a la primera idea, aunque se reconozca la relevancia de la evaluación para conocer, comprender y cambiar aquello que se está valorando, se reconocen prácticas dudosas en nombre de la evaluación así como efectos nocivos de las mismas. Stufflebeam y Shinkfield (1985), antes de la “transferencia internacional” (Clark, 1983; Brunner, 1990) de la evaluación como estrategia de gestión en el contexto señalado anteriormente, distinguían las pseudoevaluaciones y las cuasievaluaciones de las verdaderas evaluaciones. Las primeras incluyen las investigaciones encubiertas, o las evaluaciones políticamente controladas, y los estudios basados en las relaciones públicas que se caracterizan por no revelar las auténticas conclusiones o hacerlo de un modo selectivo, falsificando o engañando tanto a la gente como a los responsables de los programas. En estos casos significa que los evaluadores recopilan información rigurosamente pero “no revelan las verdaderas conclusiones, o lo hacen de un modo selectivo, o incluso las falsifican, engañando tanto a la gente como a sí mismos” (Stufflebeam y Shinkfield, 1985; p. 67-68). Las cuasievaluaciones parten de un problema y luego buscan los métodos apropiados para solucionarlo. En este sentido, Stufflebeam y Shinkfield señalan que el hecho de que “la información obtenida sea suficiente para apoyar un juicio sobre el valor de algo es una cuestión secundaria” (1985; p. 70). Consideran como cuasievaluaciones los estudios basados en objetivos —el modelo de Tyler, con amplia influencia en la formación docente como propuesta de evaluación del currículum y del aprendizaje— y los estudios basados en la experimentación.

Asimismo, como ya lo hemos expresado en otros trabajos, Moreno (1999) menciona diferentes formas de fraude ligadas a las prácticas de evaluación, como la copia en un examen, el soborno, la entrega de respuestas correctas con anterioridad a los exámenes, el tráfico de influencias para cambiar calificaciones y la alteración de documentos públicos, del mismo modo que la falsificación de credenciales y títulos académicos, el inflado artificial del currículum vitae y las formas industriales que operan a gran escala a través de agencias, de servidores de páginas web y de universidades fantasma. Noah y Eckstein (2001) también reconocen la existencia de conductas poco honestas o fraudulentas como el plagio, la duplicación de publicaciones y la fabricación de datos producto de la relación que se establece entre evaluación de la investigación e incentivos. En América Latina, Ibarra Colado se refiere a la presencia de “prácticas indebidas” relacionadas con el fraude, el plagio y la simulación como consecuencia de conformaciones institucionales y simbólicas del régimen neoliberal, “marcado por la transición del mundo hacia un modelo de racionalidad basado en el mercado” (Ibarra Colado, 2007; p. 3), que modificó las funciones del Estado y la política como referente de la acción.

En Argentina, los docentes de universidades de gestión pública que participaban del Programa de Incentivos a los docentes investigadores, implantado por el Decreto 2427/93, reconocían, durante los primeros cinco años de vigencia, la presencia de prácticas nuevas derivadas de la relación entre evaluación de la investigación, rendición de cuentas y percepción de un estímulo salarial adicional. Algunas de ellas son categorizadas como fraudulentas: la duplicación de publicaciones, el inflado artificial o la presencia de estrategias para mejorar el *currículum vitae* en los procesos de evaluación para obtener una mejor Categoría Equivalente de Investigación (CEI). Otras afectan el trabajo académico en general: la disminución del tiempo dedicado a las demandas de los alumnos y a la preparación de las clases, la burocratización

¹ Cabe señalar que las preguntas forman parte de un contexto particular. En este sentido, las ideas que se exponen no abarcan la relación entre evaluación y mejoramiento de la educación en el marco de prácticas evaluadores que surgen de necesidades internas o son el resultado de procesos auto motivados en las propias instituciones universitarias.



del trabajo académico y la sobrecarga de tareas que originan estrés por la cantidad y la variedad de actividades que se deben cumplir para ingresar, permanecer y ascender en el programa universitario (Araujo, 2003). En la evaluación de los docentes implementada en el marco del Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) para el sector universitario, si bien las reglamentaciones institucionales permiten identificar su valor como estrategia para el ingreso, la permanencia y la promoción así como herramienta de mejora, la puesta en práctica da cuenta de efectos no deseados. La reducción de la complejidad y singularidad de las prácticas a procedimientos estandarizados, la desvalorización de las actividades docentes frente a las de investigación, la burocratización y las lógicas sumativas y productivistas que atraviesan los procesos de evaluación llevan a los docentes a desarrollar un sentido práctico necesario para conservar o transformar su posición en la institución recurriendo al simulacro y al trabajo estratégico. (Walker, 2014). Asimismo, en el apartado sobre el posgrado y la evaluación se presentarán algunos efectos en los académicos del modelo de evaluación en Brasil que ponen en cuestión la relación entre evaluación y mejoramiento.

Acerca de la calidad

Con respecto a la segunda cuestión, la noción de calidad, si bien opera como un organizador de consensos, se trata de un concepto controversial, de carácter político y que suele expresar diferentes posiciones políticas en el campo universitario respecto de las finalidades de la educación superior universitaria y de sus instituciones. La diversidad de acepciones del término calidad derivaron en una “jungla” en la que los intentos por poner orden tuvieron un éxito relativo, razón por la cual se sostiene que calidad es un término “colorido, polifacético, escurridizo, resbaladizo” (Olaskoaga Larrauri, Marúm Espinosa y Partida Robles, 2015; p. 86). Estos autores, siguiendo a Wittek y Kvernbekk distinguen tres tipos de definiciones: las estipulativas, son meras convenciones de corto alcance sobre el sentido que se quiere dar a un término, en el contexto de un determinado discurso o mensaje; las descriptivas que tratan de captar la esencia de alguna realidad externa a quien elabora la definición, intentando responder la pregunta ¿qué es?; y las programáticas cuya diferencia con las anteriores es que tienen consecuencias prácticas, siempre hay un elemento de normatividad en cuanto son definiciones que encierran una opinión sobre cómo deben ser las cosas, más allá de cómo son realmente. También coincidiendo con otros autores, sostienen que las definiciones de calidad de la educación superior son definiciones programáticas en tanto su contenido diferente refleja visiones y posturas distintas sobre cómo han de ser las actividades de las instituciones de educación superior que compiten entre sí porque buscan influir en el modo como se resuelven cuestiones prácticas y que afectan a intereses reales. Un ejemplo es el referido a los criterios de evaluación de científicos o para la valoración de los docentes universitarios. Por un lado, las diferentes definiciones evidencian el carácter político del aseguramiento de la calidad y, por el otro, las distintas formas de interpretar la calidad se distribuyen de un modo heterogéneo de acuerdo con la posición que ocupan los actores en las instituciones y no meramente de sus gustos o preferencias personales. Rasgo entonces que hace que la perspectiva de la calidad puede variar en un mismo actor según el lugar que ocupe en la institución. (Olaskoaga Larrauri, Marúm Espinosa y Partida Robles, 2015) En este sentido, puede haber definiciones de consenso cuando se invita a participar en torno a una idea de calidad, o de conflicto, cuando un concepto se impone sobre los demás, y los grupos que tienen poder para diseñar los métodos de aseguramiento de la calidad imponen su propia visión de lo que significa una educación de calidad.² Asimismo, de acuerdo con Harvey y Green, diferencian cinco concepciones de calidad: la calidad como condición excepcional, la calidad como algo exclusivo, que se establece en términos absolutos y se atribuye –sin debate– a unas pocas instituciones, o bien la vincula a la excelencia en el sentido de la superación de determinados estándares en los *inputs* o en los *outputs* de la educación superior: profesores, alumnos, equipamientos científicos, calificaciones de los alumnos, etcétera; la calidad como perfección o consistencia, que la concibe como la reducción de la probabilidad de los defectos en el producto, hasta su eventual eliminación; la calidad como adecuación a una finalidad, asociada a la gestión empresarial donde el servicio prestado por una institución de educación superior se considera de calidad cuando cumple con las expectativas de algún cliente o *stakeholder*; la calidad como entrega de valor por dinero (*value for money*) donde la calidad se describe como eficiencia en el uso de los recursos empleados, planteamiento de los agentes financiadores y difundido por la nueva administración pública³; y la calidad

² Aquí cabe señalar la oposición de las universidades nacionales argentinas, organizadas en el Consejo Interuniversitario Nacional y el Ministerio de Educación en torno a la evaluación. En este debate el CIN y las universidades nacionales adscribían a una concepción democrática de la evaluación y caracterizaban la evaluación propuesta por el gobierno nacional como eficientista, burocratizante y centralizadora. (Álvarez, 1996)

³ Para el análisis del pasaje del Estado Proveedor al Estado Gerente puede consultarse Betancur, N. (2001). Las Políticas Universitarias en América Latina en los años noventa: del Estado Proveedor al Estado Gerente. *Pensamiento Universitario*, Año 9, 9, 6-11.



como transformación, en el sentido del término “*bildung*”⁴ que refiere a la maduración personal de carácter integral, a la educación como un proceso continuo de transformación de los participantes.

Acerca de la evaluación

Con respecto a la evaluación, como suele ocurrir en la mayoría de las disciplinas de las ciencias sociales y humanas, el concepto es complejo y está sujeto a múltiples interpretaciones teóricas, metodológicas y axiológicas. En tal sentido, y a pesar de que se trata de una práctica añeja y extendida en los sistemas educativos, también es un término polisémico, obediendo dicha polisemia a su arraigo en diferentes concepciones sobre la educación, el currículum, la enseñanza, el aprendizaje y la vinculación de las instituciones educativas con la sociedad más amplia. La evaluación es un invento, una convención o un constructo social susceptible de cambio aun cuando su naturalización haga pensar que existe consenso respecto de los objetivos, los usos y las funciones (Álvarez Méndez, 2000; McCormick y James, 1996; Angulo Rasco, 1995). Para Álvarez Méndez se crea la ilusión del consenso social respecto a los objetivos, los usos y las funciones de la evaluación, hasta el punto de que el mismo consenso nos hace pensar y ver que la evaluación no puede ser de otro modo” (1995; p. 174).

En la actualidad existe acuerdo en reconocer la existencia de un campo de conocimiento o disciplina sobre la evaluación (Stufflebeam y Shinkfield, 1987; House, 1994; Barbier, 1993) que conlleva la necesidad de introducir precisiones para comprenderla, fundamentarla y diseñarla así como de distinguirla de otros conceptos que forman parte del mismo campo semántico pero que no confunden con ella como los de medición, calificación, acreditación, rendición de cuentas, auditoría, entre otros.

La complejidad del campo de la evaluación se observa en la presencia de métodos o enfoques y técnicas diferenciadas. House (1994), por ejemplo, reconoce el análisis de sistemas, de objetivos conductuales, de decisión, sin objetivos definidos, crítica de arte, revisión profesional y estudio de casos. Stake (2006) por su parte distingue dos enfoques en la evaluación de programas, el comprensivo y el basado en estándares, y Parlett y Hamilton (1985), el paradigma agrícola-botánico y la evaluación iluminativa en el caso de la evaluación del currículum.

Dias Sobrinho (2008), ya en el campo de la educación superior, analiza y propone una perspectiva de la evaluación que pretende superar las posiciones estáticas caracterizadas por la medición y la ausencia de participación. Según él, la evaluación educativa debe ser una producción de sentidos sobre el cumplimiento por parte de los sistemas educativos y de las instituciones de las finalidades de formación de ciudadanos en valores democráticos. Coincide en que, como práctica social, es intersubjetiva, relacional, abierta, polisémica y cargada de valores, y que pone en cuestión los significados de los fenómenos. Debe articular en un proceso global y comprensivo los diversos aspectos constitutivos de la educación, como los sentidos y valores de la cognición, la autonomía moral, de la vida social y pública y del conocimiento que desenvuelve la sociedad y eleva el espíritu humano. En este sentido, expresa que no es una cuestión instrumental o metodológica sino que se trata de un proceso dinámico de comunicación en que evaluadores y evaluados se constituyen mutuamente, razón por la cual debe ser un patrimonio público a ser apropiado y ejercido como instrumento de consolidación de la educación como bien público; una práctica participativa y un emprendimiento ético al servicio del fortalecimiento de la responsabilidad social de la educación, entendida principalmente como el cumplimiento científico y socialmente relevante de los procesos de producción de conocimientos y de formación de sujetos con autonomía epistémica, moral, social y política.

⁴ Según Horlacher “Bildung se definió como concepto educativo en la Alemania del siglo XVIII y desde entonces ha enmarcado los proyectos teóricos y curriculares en Alemania como expectativa cultural particular en dos niveles: la teoría de la educación y la política educativa. Sin embargo, a pesar de su idiosincrasia innegable y de la imposibilidad de traducirlo, recientemente Bildung se ha convertido en una esperanza defendido internacionalmente dentro de círculos críticos con los últimos desarrollos en educación, tales como la estandarización, la enseñanza estructurada para aprobar exámenes, la política basada en la evidencia, exámenes de gran repercusión y otros similares” (2014; p. 35). En el análisis de la genealogía del concepto la autora señala que Wilhelm von Humboldt (1767-1835), como funcionario del gobierno prusiano que dirigía el departamento de educación del ministerio de cultura, formuló la idea de Bildung en una teoría y creó una institución para ella, la universidad que se orientó hacia un ideal de Bildung que se centraba en los estudios de latín, griego, matemáticas, literatura e historia. Para von Humboldt Bildung es el auto-cultivo interior que depende del exterior, pero que es mucho más noble que el mundo exterior y apunta a una realización armónica de la totalidad interna. Von Humboldt fue una figura clave en el contexto de la construcción de un estado-nación alemán como elemento unificador de la sociedad a través del concepto de universidad como centro del nuevo Estado-nación.



Los diferentes enfoques de evaluación implican la adopción de puntos de vista diferentes para la emisión de los juicios valorativos respecto de lo que se está evaluando. Mientras que en algunos casos es posible el diálogo entre perspectivas, en otros resulta imposible por la distancia de los supuestos epistemológicos, metodológicos y pedagógicos en los que se sustentan. No obstante, lo común de los diferentes modelos o enfoques de evaluación es que se caracterizan porque también ellos definen qué se entiende por calidad, esto es, el método define la calidad de la educación o, en términos de Stake (2006), del “evaluando”.

Así, las nociones de evaluación y de calidad adquieren un sentido político en cuanto se procesan y elaboran en el marco de las disputas entre actores y grupos con intereses y objetivos diferentes y dispersos. En este sentido, resulta pertinente recuperar los esfuerzos tempranos realizados por Krottsch (1994) para pensar la agenda de la evaluación de la calidad en la Argentina en el marco de una comprensión de la especificidad de la institución universitaria. Sobre la base de la perspectiva de varios autores desarrolla los intentos por comprender la naturaleza de la universidad tratando de superar los análisis tradicionales vinculados al esquema racional burocrático encarnado en el aparato gubernamental o la empresa capitalista así como los enfoques centrados en la acción racional o aquéllos que pretenden explicar la acción por sus determinaciones. Retoma las metáforas acuñadas por aprehender las diferencias como “anarquía organizada”, “organización compleja”, “sistema débilmente acoplado”, sustentadas en el valor que adquiere el conocimiento y las disciplinas, la ambigüedad de los objetivos, el carácter localizado del cambio, la ausencia de una racionalidad instrumental, entre otras características que distinguen la universidad de otras instituciones. No obstante, sostiene que el modelo llamado sistema político es el más adecuado para las universidades, a menos en las argentinas. Krottsch recupera la visión de Baldrige quien, teniendo en cuenta que la elaboración y formación de políticas constituye el núcleo de la comprensión de la toma de decisiones, se debe enfatizar el papel que la negociación y el conflicto juegan en relación con la participación de diversos grupos de interés. Las decisiones no son el producto de ordenes en el sentido de la perspectiva burocrática ni del reconocimiento indiscutible de una autoridad respaldada en la competencia técnico-académica, sino del resultado no esperado de compromisos entre grupos que disputan el control de los recursos materiales y simbólicos que hacen a la reproducción del entramado de poder en la institución. Según Krottsch, en un contexto de autonomía institucional, libertad de cátedra y democracia política, la universidad se acerca más al modelo de “sistema político” que al modelo colegiado -predominan los acuerdos consensuados entre pares- o al burocrático -la norma, el cargo y la jerarquía juegan un papel central). Sostiene que “En un modelo centrado en el conflicto la previsibilidad de los resultados es reemplazada por una causación relativamente indeterminada o, simplemente, por una solución a la mano circunstancialmente apta”. (Krottsch, 1994: 116)

Calidad y evaluación en América Latina: la UNESCO y la CRES 2008

En un trabajo del año 1991 titulado El concepto de calidad de la educación editado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, redactado por Verónica Edwards Risopatrón se expone el carácter ambiguo del concepto calidad considerando que se trata de un significante y no de un significado en tanto “el concepto de calidad -como el de lo bello, lo bueno, la muerte- son significantes que pueden adquirir múltiples significados. En este documento se expresa que “la calidad es un valor que requiere definirse en cada situación y no puede entenderse como un valor absoluto” (Edwards Risopatrón, 1991; p. 13) Los significados que se le atribuyen a la calidad de la educación dependerán de la perspectiva social desde la cual se hace, de los sujetos que la enuncian (profesores, padres, agencias de planificación, etc.) y desde el lugar en que se hace (práctica educativa o planificación ministerial). El concepto de calidad, como significante, es referente de significados históricamente producidos y en este sentido es un concepto que no puede definirse en términos esenciales ni absolutos. Por tal razón no es neutro ni tampoco es pensable una única definición de calidad en tanto subyacen posiciones en torno al sujeto, la vida, la sociedad y la educación. El juicio de calidad no implica una definición absoluta del objeto. En el concepto de calidad está implícita una dimensión de futuro, de utopía o deber ser (norma). La pregunta por la calidad “exige constatar su naturaleza” para lo cual la idea de “comparabilidad” (lo que implica criterios de comparación) es importante. Se señala, como problema, la adopción de modelos ya hechos y, en consecuencia, que la calidad educativa se juzgue indirectamente a través de la semejanza con dichos modelos externos.

Como el eje de este trabajo es la educación superior y, en este momento estamos próximos a la realización de la Conferencia Regional de Educación Superior, CRES 2018, que se realizará a 100 años de la Reforma Universitaria de Córdoba en esta universidad nacional, cobra significación qué se ha dicho sobre la calidad de la educación superior en la CRES



anterior⁵. Esta se llevó a cabo en Cartagena de Indias, Colombia, en junio de 2008, y fue organizada por el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) y por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia. La reunión fue la antesala regional a la II Conferencia Mundial de Educación Superior (CMES) 2009 realizada en París en julio de este mismo año. El análisis cobra relevancia por cuanto la UNESCO para la organización de sus Conferencias Internacionales en Educación impulsa la realización previa de Conferencias por continente donde los representantes y especialistas discuten las tendencias y necesidades más sobresalientes y urgentes en la región. De estas reuniones se derivan documentos que son llevados a las Conferencias Mundiales y a través de este procedimiento se asegura la representatividad de intereses y preocupaciones de todos los países del mundo. Así, la UNESCO desarrolló su primera Conferencia Mundial en 1998 que dio lugar al documento “La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción” y prepara su tercera Conferencia para el año 2018.

El análisis de la Declaración de Cartagena contiene el término calidad 35 veces⁶. La primera vez que se incluye es para referirse, de manera sintética, a la contribución de la conferencia, manifestando que: “ha contribuido a identificar los principales planteamientos de América Latina y el Caribe ante la Conferencia Mundial de Educación Superior, prevista para el año 2009, así como las ideas fuerza para la consolidación, expansión y creciente calidad y pertinencia de la Educación Superior en la región”. La segunda vez se menciona en referencia al balance que surge de la conferencia planteando que “el objetivo es configurar un escenario que permita articular, de forma creativa y sustentable, políticas que refuercen el compromiso social de la Educación Superior, su calidad y pertinencia, y la autonomía de las instituciones. Esas políticas deben apuntar al horizonte de una Educación Superior para todos y todas, teniendo como meta el logro de una mayor cobertura social con *calidad*, equidad y compromiso con nuestros pueblos”.

En el apartado “La Educación Superior como derecho humano y bien público social”, se señala que los estados, las sociedades y las comunidades académicas deben definir los principios básicos en los cuales „se fundamenta la formación de ciudadanos y ciudadanas velando porque ella sea pertinente y de *calidad*“. Se afirma que „las políticas educacionales nacionales constituyen la condición necesaria para favorecer el acceso a la educación superior de calidad, mediante estrategias y acciones consecuentes“, siendo la pertinencia y la calidad una obligación de los sectores público y privado. Se reconoce, como condición fundamental, que “La autonomía es un derecho y una condición necesaria para el trabajo académico con libertad, y a su vez una enorme responsabilidad para cumplir su misión con calidad, pertinencia, eficiencia y transparencia de cara a los retos y desafíos de la sociedad. Y que los países deben promover leyes y mecanismos para regular la oferta académica, especialmente la transnacional, “en todos los aspectos claves de una Educación Superior de *calidad*”.

Cuando en el título “Cobertura y modelos educativos e institucionales” se alude a la complejidad de demandas de la sociedad se promueve el crecimiento en “diversidad, flexibilidad y articulación” para garantizar el acceso y permanencia en condiciones equitativas y con calidad para todos y todas”.⁷ Se afirma que „las tecnologías de la información y la comunicación deben contar con personal idóneo, experiencias validadas y sistemas de estricto control de calidad para ser una herramienta positiva de expansión geográfica y temporal del proceso de enseñanza-aprendizaje”. Y como los Estados tienen la obligación de garantizar la calidad en todos los niveles, desde el inicial al superior, las políticas de acceso a la educación superior “deben también considerar la necesidad de la implementación de programas de enseñanza e investigación de calidad en los posgrados”. Se propone el reconocimiento del cuerpo docente como actor fundamental del

⁵ El 9 y 10 de noviembre ha sido convocado el Coloquio Balance de la Declaración de Cartagena y aportes para la CRES 2018 en la Universidad Nacional de Las Artes, Buenos Aires, Argentina. En la convocatoria se expresa que “constituye una iniciativa promovida por distintas redes académicas internacionales y de investigadores universitarios orientada a promover el análisis crítico respecto del cumplimiento de las metas propuestas a nivel regional y nacional, el análisis de las tendencias de la ES en los últimos 10 años, así como también la discusión de propuestas y aportes para la agenda futura de la educación superior en la región.

⁶ Cabe destacar que el concepto de calidad junto a otros como relevancia, equidad, pertinencia, acceso, está presente en Conferencia Regional de la UNESCO sobre “Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe” realizada en La Habana, Cuba, con la participación de representantes de 26 países, reunidos del 18 al 22 de noviembre de 1996, en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior “La educación superior en el siglo XXI. Visión y acción” de la UNESCO llevada a cabo en París del 5 al 9 de octubre de 1998, en la Conferencia Mundial de Conferencia Mundial de Educación Superior 2009, “La Nueva Dinámica de la Educación Superior y la búsqueda del cambio social y el Desarrollo” de la UNESCO también realizada en París del 5 al 8 de julio de 2009. En la Conferencia Mundial de Educación Superior de 1998 el concepto de calidad se incluye 21 veces y 29 veces en la Conferencia Mundial de Educación Superior 2009. La importancia del concepto como articulador y condensador de políticas públicas para la educación superior amerita su análisis con el propósito de vislumbrar continuidades o cambios en los ejes orientadores y el contenido implícito.

⁷ En este caso se agrega la pluralidad de sectores sociales a los que las instituciones de educación superior deben integrar: “los trabajadores, los pobres, quienes viven en lugares alejados de los principales centros urbanos, las poblaciones indígenas y afrodescendientes, personas con discapacidad, migrantes, refugiados, personas en régimen de privación de libertad, y otras poblaciones carentes o vulnerables.”



sistema educativo, “garantizando su formación, capacitación permanente, adecuadas condiciones laborales y regímenes de trabajo, salario y carrera profesional que permitan hacer efectiva la *calidad* en la enseñanza y la investigación.”

En el título “Valores sociales y humanos de la Educación Superior”, se señala que “Las instituciones de Educación Superior deben avanzar en la configuración de una relación más activa con sus contextos. La calidad está vinculada a la pertinencia y la responsabilidad con el desarrollo sostenible de la sociedad. “Ello exige impulsar un modelo académico caracterizado por la indagación de los problemas en sus contextos; la producción y transferencia del valor social de los conocimientos; el trabajo conjunto con las comunidades; una investigación científica, tecnológica, humanística y artística fundada en la definición explícita de problemas a atender, de solución fundamental para el desarrollo del país o la región, y el bienestar de la población; una activa labor de divulgación, vinculada a la creación de conciencia ciudadana sustentada en el respeto a los derechos humanos y la diversidad cultural; un trabajo de extensión que enriquezca la formación, colabore en detectar problemas para la agenda de investigación y cree espacios de acción conjunta con distintos actores sociales, especialmente los más postergados”. La inclusión del párrafo completo obedece a que es la primera vez que el concepto de calidad se articula a lineamientos para la definición de un proyecto político-académico para las instituciones de educación superior.

En el apartado “La educación científica, humanística y artística y el desarrollo integral sustentable” se indica que “El desarrollo de las capacidades científicas, tecnológicas, humanísticas y artísticas con clara y rigurosa *calidad* debe estar vinculado a una perspectiva de sustentabilidad”. “La formación de posgrado resulta indispensable para el desarrollo de la investigación científica, tecnológica, humanística y artística, basada en criterios rigurosos de calidad”.

Cuando se aborda el eje “Integración regional e internacionalización” el término es planteado en varias ocasiones. En el marco de la necesidad de construcción del Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior, como parte de la agenda de los gobiernos y los organismos multilaterales de carácter regional, para alcanzar niveles superiores que apunten a aspectos fundamentales de la integración regional. Se afirma “el fortalecimiento del proceso de convergencia de los sistemas de evaluación y acreditación nacionales y subregionales, con miras a disponer de estándares y procedimientos regionales de *aseguramiento de la calidad* de la Educación Superior y de la investigación para proyectar su función social y pública. Los procesos de acreditación regionales deben estar legitimados por la participación de las comunidades académicas, contar con la contribución de todos los sectores sociales y reivindicar que *calidad es un concepto inseparable de la equidad y la pertinencia*” y se plantea avanzar en “el mutuo reconocimiento de estudios, títulos y diplomas, sobre la base de *garantías de calidad*”.

En el “Plan de acción” se plantea como una obligación de las instituciones de educación superior “afirmar la noción de calidad vinculada a la pertinencia e inclusión social”, incluyéndose en dos de los cinco lineamientos: “Impulsar la expansión de la cobertura en educación superior, tanto en pregrado como en postgrado, con calidad, pertinencia e inclusión social” y “Promover políticas de *acreditación, evaluación y aseguramiento de la calidad*”.

En el lineamiento 1, “Expansión de la cobertura con calidad, pertinencia e inclusión social” se recomienda incrementar la cobertura con “*adecuados estándares de calidad*”; “incrementar los presupuestos estatales” promoviendo una mayor oferta de educación superior pública de *calidad*, especialmente en países donde se presenta un desequilibrio respecto a la oferta privada, e implementando instrumentos adecuados para la rendición de cuentas”; “incorporar un sistema de seguimiento de graduados en el mercado de trabajo que permita evaluar y fortalecer la pertinencia y la *calidad* de la educación superior”.

El lineamiento 2, “Políticas de evaluación y aseguramiento de la calidad”, está estrictamente vinculado a la evaluación de la calidad. En las recomendaciones se indica la necesidad de “Fomentar la cultura de la evaluación y el compromiso con los sistemas de evaluación y acreditación, y establecer políticas, sistemas y estructuras institucionales de aseguramiento de la calidad”.

El lineamiento 3 sobre “Innovación educativa”, recomienda “Promover la utilización de las TICs en todo el sistema educativo y fomentar la educación virtual con mecanismos adecuados de aseguramiento de la calidad” y “Asegurar la interacción y compromiso con otros niveles de enseñanza, contribuyendo a la *calidad* de la educación básica y media y a la erradicación del analfabetismo, perfeccionando la articulación entre los distintos niveles de formación, mecanismos educativos formales e informales, carreras cortas y programas conciliables con el trabajo”.



Finalmente, el lineamiento 5, “Integración regional e internacionalización”, recomienda “promover la internacionalización solidaria de la Educación Superior de América Latina y el Caribe, fortaleciendo los programas para la cooperación y la integración existentes en la región y estableciendo alianzas para el desarrollo de la actividad científico-tecnológica, contemplando, inclusive a través de la creación de fondos de fomento específicos, la definición de prioridades regionales que promuevan la complementación de los esfuerzos de los distintos países, favorezcan el aumento de la *calidad científica* de nuestras instituciones y contribuyan a frenar la fuga de cerebros”, “Fortalecer el proceso de *convergencia de los sistemas de evaluación y acreditación nacionales y subregionales*, con miras a disponer de estándares y procedimientos regionales de aseguramiento de la calidad de la educación superior y de la investigación para proyectar su función pública y social” y “Promover la formación de recursos humanos calificados en la gestión de la integración regional y la cooperación internacional solidaria, procurando la continuidad y el aumento de *calidad* de las acciones que se desarrollen”.

Las declaraciones y proposiciones anteriores ameritan algunas reflexiones. En primer lugar, la publicación de la UNESCO de la década de 1990, reconoce el carácter polisémico del concepto de calidad y las distintas formas de valorarla. En este sentido, hay una explicitación del carácter relativo, construido y no neutral cuando se hace referencia a una educación de calidad. En segundo lugar, ya en el campo de la educación superior, la significación que adquiere el concepto de calidad, asociado pero a su vez diferenciado de los términos pertinencia e inclusión social en la CRES 2008. La calidad acompaña el rasgo que han de asumir los posgrados, las propuestas que incluyen enseñanzas con Tics, la enseñanza de grado, las capacidades científicas, tecnológicas humanísticas, la definición de estándares y procedimientos para garantizarla, entre otras proposiciones que expone el documento. En tercer lugar, en la mayor parte de las ocasiones la calidad se introduce como un requisito o una necesidad de garantizarla en diferentes actividades de la educación superior sin que quede definido su contenido social, político y educativo. En una oportunidad se considera que la educación debería apoyar la calidad de otros niveles educativos, la educación básica y media, siendo usado en el mismo sentido, por cuanto se disocia de los problemas de analfabetismo y de la necesidad de perfeccionar la articulación entre los distintos niveles de formación, mecanismos educativos formales e informales, carreras cortas y programas conciliables con el trabajo. En cuarto lugar, la calidad se incluye en términos de grados alcanzables “creciente calidad” y “aumento de la calidad”, en términos de requisitos que debe cumplimentar “clara y rigurosa” y de su constatación a través de expresiones como “aseguramiento de la calidad”, “garantizar la calidad”, “control de calidad” y “mecanismos adecuados de aseguramiento de la calidad”. En quinto lugar, en este último sentido, la evaluación y la acreditación se asocian a la búsqueda y a la instalación de mecanismos para que se promueva en las instituciones así como al fortalecimiento de la convergencia de los sistemas de evaluación y acreditación nacional y subregional de la educación superior y de la investigación. Finalmente, cabe destacar que en la mayoría de las ocasiones, el concepto de calidad no expresa su contenido político, diferenciándose de la pertinencia y la inclusión social, con excepción de dos situaciones en las que están presentes lineamientos que referencian un proyecto político-académico para las instituciones de educación superior. Una de ellas, presente en las declaraciones, cuando se sostiene que las instituciones de educación superior deben avanzar en la configuración de una relación más activa con sus contextos y se sostiene que la calidad está vinculada a la pertinencia y a la responsabilidad con el desarrollo sostenible de la sociedad. En este caso, como quedó expresado en el párrafo precedente, la calidad se articula a una determinada visión de la relación instituciones de educación superior - sociedad. La otra situación, como parte del plan de acción, cuando se propone la convergencia de los sistemas de evaluación y acreditación con el propósito de definir estándares regionales de aseguramiento de la calidad de la educación superior y de la investigación tendientes a proyectar su función pública y social.

Las agencias de evaluación de la calidad y la formación de posgrado

En la actualidad, la mayoría de las agencias encargadas de la evaluación de las actividades universitarias, ha sido creada en la década de 1990 en un contexto caracterizado por el auge de gobiernos neoliberales concentrado en la búsqueda de eficacia, eficiencia y calidad de los sistemas de educación superior y como expresión de la globalización en la esfera educativa. Su creación así como la convergencia en torno a los objetivos y procedimientos ha sido parte de los consensos establecidos en instancias supranacionales, como es el caso de la CRES ya referenciada.

En este caso se hará hincapié en la evaluación de las carreras de posgrado como un recorte particular de las actividades de evaluación y acreditación realizadas. Hacer foco en el posgrado, a su vez, permite colocar en contexto las reflexiones en torno a la relación entre evaluación y mejora en un campo particular de la vida universitaria así como introducir re-



flexiones que, en una aproximación comparativa, brinden alguna información para un balance respecto de los aportes de la evaluación a la educación superior.

En la región sur latinoamericana, y en el caso de los países considerados, con excepción de Brasil donde la agencia tiene como principal función la evaluación del posgrado, en Argentina, Paraguay y Chile estas realizan otras funciones evaluativas que se extienden a las instituciones y a las carreras de grado. En Argentina la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) se crea en 1995, en Paraguay la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) en 2003, en Chile la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) en 2006 y en Brasil la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) tiene como antecedente otro organismo creado en la década de 1950, lo cual evidencia la temprana regulación del nivel cuaternario a través de la evaluación. En el análisis de las páginas web de estas agencias se expresa su compromiso con la calidad de diversos modos: verificación y promoción de la calidad (CNA), responsabilidad sobre la calidad a través de la evaluación y la acreditación (ANEAES) o asegurar y mejorar la calidad de la educación superior (CONEAU). Cabe destacar que en el caso de la CAPES, única agencia previa a la década de 1990, no se menciona el concepto de calidad entre sus misiones, colocándose el énfasis en el hecho de ser un organismo encargado de la expansión y consolidación del posgrado *stricto sensu* (maestría y doctorado). En su lugar se indica que el sistema de evaluación, continuamente perfeccionado, sirve de instrumento para la comunidad universitaria en la búsqueda de un estándar de excelencia académica en las maestrías y doctorados nacionales. Los resultados de la evaluación sirven de base para la formulación de políticas para el área de posgraduación y para el dimensionamiento de las acciones de fomento a través de becas, equipamientos y subvenciones. En este marco, las líneas de acción refieren a la evaluación del posgrado *stricto sensu*, el acceso y divulgación científica, la inversión en la formación de recursos humanos de alto nivel en el país y en el exterior, la promoción de la cooperación científica internacional, y la inducción y fomento de la formación inicial y continua de profesores para educación básica.

Ahora bien, cabe preguntarse, ¿de qué evaluación hablamos? ¿cómo se define la calidad del posgrado en los procesos de evaluación? ¿mejora la formación de posgrado a través de las prácticas evaluadoras?

En primer lugar, una particularidad de la regulación de los posgrados a través de la evaluación es que se trata de un proceso que se lleva a cabo a través de estándares y criterios predefinidos. La acreditación, como mecanismo de regulación de la calidad —sostenida en criterios de eficiencia y eficacia—, se instala como una política pública para controlar la expansión anárquica de instituciones así como la proliferación de carreras de baja exigencia académica y una formación apresurada, vinculada a necesidades pragmáticas o a demandas puntuales del mercado de trabajo. En el caso de los posgrados, la expresión más clara de estas derivaciones la constituye el surgimiento y multiplicación de “cursos de posgrado”, “certificaciones”, “actualizaciones”, “capacitaciones”, “diplomaturas”, creados bajo un disimulado propósito lucrativo, y desvinculados de la investigación y de la producción de conocimientos. (Araujo y otras, 2016).⁸ La expansión de los posgrados respondió a una demanda de mercados institucionales, principalmente de las universidades, que comenzaron a exigir mayores titulaciones a sus docentes, fundamentalmente de maestría y doctorado, para progresar en la carrera académica y a la necesidad de búsqueda de financiamiento alternativo al estatal (Mollis, 2010). Los criterios y estándares de evaluación para la acreditación definen un “deber ser” a través del cual establecen cierta homogeneización que, a su vez, contribuiría a garantizar similares grados de calidad bajo supuestos generalmente implícitos o no declarados. Así, son esos criterios y estándares, los primeros sujetos a múltiples interpretaciones, los que terminan definiendo la calidad. Por ejemplo, que los docentes tengan igual o superior titulación a la que otorga la carrera, el cumplimiento de determinada carga horaria, el porcentaje de docentes del posgrado que debe pertenecer a la institución, la presencia de un director y un comité académico de gestión, la existencia de mecanismos de supervisión de los estudiantes, entre otros. Se entiende que igual titulación garantiza que quien forma a los estudiantes en ese posgrado conoce qué se espera de esa carrera (especialización, maestría o doctorado), la regulación de la carga horaria contribuiría a que en todos los casos se pueda acceder a un mismo nivel de conocimientos, las autoridades de gestión ayudarían a gestionar de manera participativa y colaborativa las actividades de los docentes y de los estudiantes, los mecanismos de supervisión tienen valor desde el punto de vista del seguimiento de los aprendizajes de los estudiantes y de sus dificultades con el propósito

⁸ La gestación y el desarrollo del conocimiento (Rama Vitale, 2008) y el progreso social seguido por las productivas, la ciencia y la tecnología lo que ha conducido a la prolongación del tiempo dentro del sistema educativo (Morles, 1991, en Rama Vitale, 2008: 42). No obstante, en este contexto de fines de siglo pasado la relación entre modernización, investigación, acceso a financiamiento adicional y formación de posgrado fue un factor de crecimiento de este nivel educativo y de diferenciación vertical de los sistemas de educación superior. La expansión de los posgrados respondió a una demanda de mercados institucionales, principalmente de las universidades, que comenzaron a exigir mayores titulaciones a sus docentes, fundamentalmente de maestría y doctorado, para progresar en la carrera académica y a la necesidad de búsqueda de financiamiento alternativo al estatal (Mollis, 2010).



de favorecer la permanencia y evitar el abandono. En este caso el cumplimiento obligatorio de ciertos parámetros brinda las bases para una formación relativamente homogénea en el marco de un proceso expansivo caracterizado por la diversidad de carreras y propuestas consideradas de posgrado.

En segundo lugar, una particularidad de la acreditación es que se sostiene en la noción de programa con amplia y larga tradición en el sistema norteamericano. Según Díaz Barriga (2015) en la década de 1990 se produce un desplazamiento o cancelación del campo de la evaluación curricular ante el surgimiento de la evaluación de programas. El concepto de programa comienza a tener un sentido diferente al que había tenido hasta ese momento. Ya no es entendido como un instrumento para guiar el proceso de trabajo escolar en una asignatura o unidad curricular de un plan de estudios, sino como todo lo que acontece con relación a una formación profesional: “formulación de un plan de desarrollo, planes y programas, programas de investigación institucionales, composición de la planta académica, normatividad institucional, sistema de gobierno y mecanismos de autoridad, como la existencia de autoridades colegiadas”. (Díaz Barriga, 2015; p. 185) De manera que mientras que la evaluación curricular comienza a perfilarse en la década de 1970 ligada a planes y programas de estudios, la evaluación de programas académicos con fines de acreditación es centenaria y tiene su origen en las primeras experiencias de acreditación por agencias estadounidenses a fines del siglo XIX. No obstante, la conceptualización en torno a la evaluación curricular se produjo tardíamente, recién en la década de 1970 -anteriormente se había referido al aprendizaje- y esta fue producto del desarrollo temprano de la acreditación institucional y de programas en Estados Unidos. Esto hace que “cuando se plantean problemas relacionados con las estrategias metodológicas para realizar la evaluación, nos encontramos con un conjunto de propuestas que tienen poca consistencia, o bien que en el marco de una serie de estrategias establecidas, como las que se suele utilizar en la evaluación de programas, requieren una aplicación estereotipada”. (Díaz Barriga, 2015; p. 184) La evaluación curricular se desarrolló de un modo incipiente considerando la dimensión estructural-formal del currículum dejando fuera la dimensión procesual práctica del mismo (De Alba, 1995) y las nociones de currículum oculto (Díaz Barriga, 2015). Según Díaz Barriga (2015) una de las diferencias fundamentales es que la acreditación se caracteriza por ser una actividad técnica en la que el evaluador aplica instrumentos diseñados por otros mientras que la evaluación se asemeja a la tarea de investigación en tanto se pretende lograr un conocimiento más profundo de las cuestiones curriculares en el sentido que abarca el plan de estudio y aspectos específicos vinculados con su implementación en las aulas. Afirma que en el caso de México, con la evaluación para acreditar programas educativos, se produjo un desplazamiento de los aspectos pedagógicos de la evaluación por la incorporación de una perspectiva centrada en la gestión y la administración que reduce las problemáticas a los temas más formales, en la que se concibe que el mejoramiento de determinados indicadores es indicador, a su vez, del mejoramiento del programa. La pregunta desde este punto de vista es si es posible reconocer diferencias en los modelos utilizados en los diferentes países y si es viable el diálogo entre la evaluación curricular y la acreditación de programas. Desde este punto de vista la acreditación asentada en la noción de programa adolece de dos limitaciones: una, se trata de la constatación de la presencia o ausencia de determinados criterios y estándares, y la otra, no alcanza a las aulas para caracterizar, comprender y juzgar los procesos que ahí se llevan a cabo ni a conocer la voz de los actores involucrados en los procesos formativos. En este sentido, se pierde la dimensión de la práctica educativa relacionada con lo que efectivamente sucede en los procesos formativos en cuanto el aula es el espacio donde se produce el vaciado del currículum a través de las tareas o actividades de enseñanza y de aprendizaje. (Sacristán, 1988).⁹ La superación de la perspectiva de gestión conlleva como requerimiento pensar una pedagogía para la formación de posgrado (Lucarelli, 2013) que sustente las tareas de evaluación.

En tercer lugar, todavía persisten situaciones de deserción y bajas tasas de graduación fundamentalmente en aquellas disciplinas en las que los estudiantes comparten trabajo y estudio y, por lo tanto, no cuentan con becas para sustentarse. Estas condiciones obstaculizan el desarrollo y la culminación del requisito final de graduación que varía según se trata de una especialización, una maestría o un doctorado. En este caso la evaluación contribuye a diagnosticar problemas pero no resuelve la situación en tanto se requiere la toma de decisiones institucionales para favorecer la graduación y cambios en las condiciones socio-económicas y laborales de los estudiantes para los cuales las propias instituciones y carreras tienen limitaciones para alterar a favor de ellas. Situación esta última que suele agravarse en el contexto de autofinanciamiento, principalmente a través del arancelamiento, del nivel de posgrado.

En cuarto lugar, y relacionado con lo anteriormente expresado, la definición del posgrado en Latinoamérica desde su implantación ha estado atravesado por la tensión entre el modelo napoleónico centrado en la formación profesional y el

⁹ El análisis de los objetivos y tareas de las agencias de acreditación en los países referenciados evidencia que en Chile y Brasil se alude a programas de posgrado, en Argentina a carreras de posgrado y en Paraguay a carreras y programas de posgrado indistintamente.



modelo humboldtiano focalizado en el desarrollo de la investigación (Rama Vitale, 2008). En la actualidad en diferentes países se evidencia un avance en los procesos de evaluación por cuanto se reconocen las diferencias entre posgrados académicos y profesionales lo cual contribuye a definir perfiles específicos para las carreras que tienen como objetivo principal profundizar en conocimientos y metodologías ligados a la intervención profesional. No obstante, la tensión sigue atravesando los posgrados centrados en la investigación que se vuelven “profesionalizantes” en el marco de las condiciones bajo las cuales se implementan. Por un lado, como se dijo, los estudiantes se costean sus estudios, sin posibilidad de acceder a becas, motivo por el cual no disponen de tiempo necesario para dedicarse a la investigación y finalizar sus tesis (De la Fare y Lenz, 2012). Esta realidad se convierte en un obstáculo para la incorporación de la investigación como actividad central del posgrado. La producción de conocimientos, en el mejor de los casos, se desarrolla en la tesis de maestría y doctorado, pero sin que haya una inclusión de los estudiantes de las carreras de posgrado en los proyectos de investigación de la institución, a menos que se desempeñen como docentes. Por el otro, en desmedro de la investigación, los docentes comparten la docencia de posgrado con las del grado universitario y, en ocasiones, con el dictado de clases en varios posgrados, convirtiéndose la actividad en un ingreso adicional que aumenta su salario. En este último caso la actividad de docencia e investigación principal se desarrolla en una institución diferente a la que, generalmente, solo concurre para el dictado de alguno de los espacios curriculares del plan de estudios.

En quinto lugar, la otra cara de la relación entre investigación, producción de conocimiento y posgrado, se manifiesta cuando la investigación es una actividad central del posgrado pero su evaluación se realiza a través de los criterios de evaluación de los investigadores y de la investigación y los resultados de la evaluación de la carrera de posgrado están asociados a recompensas simbólicas y materiales. En este sentido, el traslado de los parámetros de evaluación de los investigadores afecta negativamente el desarrollo de las actividades del posgrado, en particular, y de la institución, en general. En Brasil, Sguissardi y Silva Júnior (2009) en un trabajo documentado empíricamente dan cuenta de los cambios institucionales y del trabajo de los docentes en 15 Instituciones Federales de Educación Superior de la región Sudeste a partir del modelo evaluador de la CAPES y del CNPq. A través de la recuperación de la voz de los docentes muestran el impacto del productivismo académico en la instalación de la competitividad entre instituciones y en el propio cuerpo académico, el relegamiento de actividades institucionales desvinculadas de los criterios productivistas de evaluación, la especulación en cuanto a dónde y con quién publicar, el empeoramiento de las condiciones de salud y el sufrimiento psicológico, la dificultad para disociar la vida académica de la vida personal convirtiéndose esta última en rehén de la vida universitaria, entre otros. Se trata de un modelo evaluador que deriva en una intensificación del trabajo así como en pautas de producción científica que se alejan del mejoramiento y de los aportes que las instituciones pueden brindar a la sociedad brasileña en tanto están orientadas por los parámetros valorativos de las publicaciones internacionales. Según los autores, la evaluación en torno a la productividad favorece unas áreas y no otras así como la valoración de la pertenencia a grupos de investigación del país y del exterior, disminuye el sentimiento de pertenencia del profesor a la institución, fortaleciendo los vínculos con otras instituciones.¹⁰

En sexto lugar, el enfoque de evaluación utilizado para la acreditación de carreras también define la calidad esperada. En este caso cualquiera de los utilizados, el basado en estándares o basado en criterios o el grado de combinación que se establece entre ambos¹¹, genera tensiones y discrepancias en los evaluados así como consecuencias que suelen derivar en efectos perjudiciales. Por un lado, Brasil, Chile y Paraguay donde predominan los estándares y un mayor desarrollo técnico del proceso, en los que los propósitos y estrategias de los evaluados se orientan hacia su mejor desempeño para lograr superiores recompensas simbólicas y financieras -como en el caso de Brasil- o para estar en un mejor lugar en el mercado educacional. Por el otro, la Argentina donde los criterios brindan un marco más general para la evaluación pero que, en los márgenes de interpretación que dejan a los evaluadores, se presentan situaciones que pueden dar lugar a cierta discrecionalidad que termina calificando a las evaluaciones como injustas.

En séptimo lugar, desde el inicio, ha primado cierto “empirismo” (Díaz Barriga, 2004) en el sentido de que no se reconoció la complejidad de la evaluación como un campo de estudio con enfoques, métodos y técnicas que se asientan en diversas concepciones sobre el sentido y la finalidad de la educación y del mismo proceso de evaluación. Este empirismo sustentó las prácticas de los evaluadores, dada la asociación o el círculo virtuoso que se estableció en la instrumentación del sistema de “evaluación por pares” entre académicos prestigiosos en campos disciplinarios y profesionales, y la capa-

¹⁰ Puede consultarse también Bianchetti, L., Ribeiro Valle, I. y Pereira, G. (2015). O fim dos intelectuais Acadêmicos. Induções da CAPES e desafios às associações científicas, Campinas, Editora Autores Associados.

¹¹ Según Stake (2006) el estándar es un criterio de evaluación cuantificado.



cidad para llevar adelante procesos de evaluación adecuados (Araujo, 2014). En este último sentido, House plantea límites a la evaluación cuando éstos están presentes en los evaluadores, puesto que “se limitan a hacer lo que quieren sus patrocinadores” y, cuando evalúan, las posibilidades de “causar daños suelen ser más amplias, menos evidentes y más perdurables” (1994; p. 17) que las actividades realizadas por otras personas. En la Argentina, Marquina (2016) plantea que uno de los problemas que ha perdurado a través del tiempo en la agencia evaluadora, la CONEAU, es la necesidad de mejorar el trabajo de los pares evaluadores. El análisis de los informes internos del organismo muestra que en 2001 se planteaba la necesidad de perfeccionamiento del trabajo con los pares, fundamentalmente de posgrado, en lo referido a la selección, la composición de los comités y su formación. También indica las dificultades para interpretar la normativa vigente con estándares generales y transversales que daba lugar “a dictámenes débiles, por sus juicios escuetos, poco fundamentados y descriptivos, así como recomendaciones de alto nivel de generalidad” (Marquina, 2016; p. 118). Se ha sucedido el planteamiento de problemas relacionados con la actuación de los pares, evidenciados en la inadecuada fundamentación de los juicios para la calificación otorgada, la arbitrariedad en la interpretación de los indicadores, la falta de capacidad o experiencia en evaluación de expertos en sus disciplinas, la falta de entrenamiento de los pares. Esta realidad ha dado lugar a dos situaciones siempre en tensión: por un lado, el reconocimiento de que los problemas son propios de la metodología de evaluación por pares dada la heterogeneidad de criterios que, aunque pueda acotarse, no puede eliminarse; por el otro, la necesidad de perfeccionar los instrumentos y procedimientos para morigerar los problemas evidenciados. Y aquí el riesgo es que la tecnificación de la evaluación derive hacia una mayor especificación de criterios y estandarización que resulten en prácticas de control y que tampoco cancelarán la mirada propia y subjetiva en la interpretación de los mismos. El supuesto radica en pensar que los problemas detectados se solucionan con la mejora de las metodologías y los criterios para enmarcar su trabajo antes que en la formación académica y metodológica de los evaluadores en el campo de la evaluación.

Finalmente, desde el punto de vista de los evaluados si bien es cierto que la acreditación ha ido legitimándose a través del tiempo como garantía de calidad en el mercado de estudiantes, persisten conductas de adaptación a los requerimientos externos que no están mediadas por un proceso participativo y colaborativo de los implicados en la implementación de las carreras de posgrado para mejorar los procesos formativos. Se simulan procesos de autoevaluación que no son tales por cuanto la tarea central es el completamiento de los formularios para la presentación a la agencia evaluadora. Marquina (2016) en la investigación realizada en instituciones argentinas señala que “hay un interés y preocupación explícitos por parte de los evaluados en presentar bien la información y cumplir con el requerimiento, para lo cual reconocen que hay que poseer un saber específico que no está necesariamente vinculado a la calidad de las propuestas presentadas. Esto genera conductas de adaptación a las reglas de la acreditación, y en algunos casos, mera simulación.” (Marquina, 2016; p. 175) Podría aventurarse como hipótesis que estas conductas adaptativas se amplifican cuando los resultados de la evaluación se vinculan con la obtención de un financiamiento gubernamental, como ocurre en Brasil. La otra cara de esta realidad es la inadecuada presentación de la información que termina teniendo consecuencias desfavorables para la carrera.

Reflexiones finales

La evaluación fue asociada a la mejora de la calidad de la educación en un contexto de redefinición de las relaciones entre el estado y las universidades y de cambio en los patrones de financiamiento gubernamental. Como ha quedado evidenciado tanto el concepto de calidad como la misma evaluación son controversiales en tanto están sujetos a múltiples interpretaciones. En este sentido, transcurridos más de veinte años desde la creación de agencias en la mayoría de los países, cabe preguntarse más bien en qué sentido ha cambiado o cambia la evaluación las instituciones y carreras en la educación superior universitaria antes que interrogarse por su impacto en la mejora de la calidad.

Es necesario dotar de nuevo sentido el término calidad, aún presente en las políticas y prácticas institucionales. Dos cuestiones parecen centrales en la actualidad. Por un lado, la desnaturalización del concepto de calidad, su reemplazo o la dotación de sentido político. Por el otro, la profundización de la reflexión en torno a las finalidades o el para qué de la evaluación y de la acreditación y de las consecuencias de los procedimientos empleados. En este sentido, todavía resulta necesario el desarrollo de estudios e investigaciones que den cuenta de la trama entre finalidades de la evaluación, procedimientos empleados y cambio en las actividades universitarias, esto es, cómo cambian y en qué cambian las evaluaciones las actividades universitarias.



Las peculiaridades de las políticas de evaluación en cada país y la amplitud y variedad de prácticas y referentes de evaluación y acreditación, como se dijo, vuelven riesgosa cualquier afirmación que brinde una respuesta sencilla respecto de la vinculación entre evaluación y mejora educativa. En este sentido, colocar la lente en la acreditación de los posgrados ha permitido circunscribir la problemática, bajo el reconocimiento de las diferencias con otras prácticas como la acreditación de carreras de grado y la evaluación de instituciones. No obstante, es probable que algunas de las evidencias aportadas en este trabajo también puedan ser trasladadas a estas experiencias evaluadoras.

La acreditación de los posgrados en particular ha permitido establecer criterios mínimos que deben cumplir ante una variedad de propuestas formativas nominadas de posgrado en un contexto de multiplicación rápida de carreras surgidas con fines múltiples. Las agencias han regulado especializaciones, maestrías y doctorados (Argentina), maestrías y doctorados (Brasil y Chile), especializaciones, maestrías, doctorados y capacitaciones (Paraguay). Cabe destacar que en estos países se observan diferencias procedimentales así como en el impacto de estas agencias en los sistemas de educación superior.

La investigación y la experiencia también evidencian que los sistemas de evaluación no mejoran por sí mismos la educación. Múltiples son los factores que intervienen los cuales, a su vez, dan cuenta de la complejidad de estos procesos: la formación y experiencia de los evaluadores, la propia acreditación de carreras sostenida en la noción de programa que no captura las experiencias formativas en las aulas ni la voz de los actores involucrados, los instrumentos y procedimientos de evaluación, las condiciones bajo las cuales se desarrollan las carreras de posgrado, las posibilidades de los actores institucionales para intervenir en las condiciones que afectan negativamente el desarrollo del posgrado, y las orientaciones, perspectivas y expectativas de los evaluados respecto de los procesos de evaluación y acreditación.

La situación anterior convierte a la evaluación en un campo de disputas en torno a su sentido e impactos en las instituciones y carreras. Para que la evaluación mejore las prácticas relacionadas con la formación de posgrado debería convertirse en una genuina necesidad de los actores involucrados y en una tarea permanente a través de autoevaluaciones participativas. Los procedimientos de evaluación externa deberían encontrar el equilibrio a la tensión entre la necesidad de atender la cantidad y diversidad de propuestas de posgrado y la evaluación como un proceso de reflexión situado, compartido y colaborativo. En este sentido, que el resultado de las autoevaluaciones no se restrinja solamente al completamiento correcto de formularios predefinidos.

Referencias bibliográficas

Álvarez, S. (1996). Combates y debates sobre la evaluación de la calidad en la Argentina. *Pensamiento Universitario*, 4(4/5), 3-17.

Álvarez Méndez, J. M. (1995). Valor social y académico de la evaluación. En AAVV, *Volver a pensar la educación (Vol. II) Prácticas y discursos educativos (Congreso Internacional de Didáctica)*. Madrid: Paideia/Morata.

Álvarez Méndez, J. M. (2000). *Didáctica, Currículo y Evaluación*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Angulo Rasco, F. (1995): La evaluación del sistema educativo: algunas respuestas críticas al por qué y al cómo. En AAVV, *Volver a pensar la educación (Vol. II) Prácticas y discursos educativos (Congreso Internacional de Didáctica)*. Madrid: Paideia/Morata.

Araujo, S. (1999). La dimensión europea en la evaluación de la calidad de la educación superior: ¿hacia una ideología mundial de la calidad vía transferencia internacional? *Avaliação, Revista da Rede de Avaliação institucional da Educação Superior*, 4 (14), 15-25.

Araujo, S. (2003). *Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura*. La Plata: Al Margen/nees.



- Araujo, S. (2007). Evaluación institucional y cambio universitario. Un difícil proceso de reconstrucción. En Krotsch, Pedro; Camou, Antonio y Prati, Marcelo (coords.), *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Araujo, S. (2014). La evaluación y la Universidad en Argentina: políticas, enfoques y prácticas. *Revista de la Educación Superior*, XLIII (4), 172, 57-77.
- Araujo, S., Balduzzi, M., Corrado, R. y otras (2016). Evaluación de los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay. Aproximaciones comparativas. En Lamfri, N. (coord.) (2016.). *Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay. Aproximaciones comparadas en contextos de evaluación de la calidad de la Educación Superior*. Córdoba: Editorial Brujas.
- Araujo, S. (2017). La evaluación y la acreditación universitaria en la Argentina. *Revista de Educación y Derecho*, 15, 1-9.
- Barbier, J. (1993). *La evaluación en los procesos de formación*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Betancur, N. (2001). Las Políticas Universitarias en América Latina en los años noventa: del Estado Proveedor al Estado Gerente. *Pensamiento Universitario*, 9(9), 6-11.
- Bianchetti, L., Ribeiro Valle, I. y Pereira, G. (2015). *O fim dos intelectuais Acadêmicos. Induções da CAPES e desafios às associações científicas*. Campinas: Editora Autores Associados.
- Brunner, J. (1990). *La educación superior en América Latina: cambios y desafíos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Brunner, J. (1994). Estado y educación superior en América Latina. En Neave, G. y Van Vught, F. *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- Clark, B. (1983). Los elementos de la organización. I. Conocimiento. En *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Nueva Imagen/Universidad Futura/UAM.
- CONEAU (1997). *Educación Superior. Carreras de Posgrado –criterios y estándares*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. (Resolución 1168/97).
- CONEAU (2011). *Educación Superior. Carreras de Posgrado –criterios y estándares*. Buenos Aires: Ministerio Educación. (Resolución 160/11).
- CONEAU (2017). *Posgrados acreditados en la República Argentina*. Buenos Aires: CONEAU.
- De Alba, Alicia (1991). *Evaluación curricular. Conformación conceptual del campo*. México: CESU/UNAM.
- De la Fare, M. y Lenz, S. (2012). *El posgrado en el campo universitario. Expansión de carreras y productividad de tesis en la Argentina*. Los Polvorines: IEC-UNGS.
- Dias Sobrinho, J. (2008). Avaliação educativa: produção de sentidos com valor de formação. *Avaliação. Revista da Avaliação da Educação Superior*, 13(01), 193-207.
- Díaz Barriga, Ángel (2004). La evaluación educativa. Los retos de una disciplina y de las prácticas que genera. En Odo-rika, I. (coord.), *La academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. México: UNAM-Miguel Porrúa.
- Díaz Barriga, Á. (2015). *Currículum entre utopía y realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Edwards Risopatrón, V. (1991). *El concepto de calidad la educación*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- Gimeno Sacristán, J. (1988). *El currículum: una reflexión sobre la práctica*. Madrid: Morata. 2ºed.



- Horlacher, R. ¿Qué es Bildung? El eterno atractivo de un concepto difuso en la teoría de la educación alemana. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 51(1), 35-45.
- House, E. (1994). *Evaluación, ética y poder*. Madrid: Morata.
- Ibarra Colado, E. (2007). *Evaluación + excelencia = Prácticas académicas indebidas: entre el oportunismo académico y la esquizofrenia institucional*. Trabajo presentado en el V Encuentro Nacional y II Latinoamericano “La universidad como objeto de investigación. Democracia, gobernabilidad, transformación y cambio de la educación superior universitaria”, Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Humanas.
- IESALC-UNESCO (2009). Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRES). Declaraciones y Plan de acción. En *Perfiles Educativos*, 125, 90-108.
- Krotsch, P. (1994). Organización, gobierno y evaluación universitaria. En Puiggrós, A. y Krotsch, P. *Universidad y evaluación. Estado del debate*, Cuadernos. Buenos Aires: Aique Grupo Editor.
- Krotsch, Pedro (2002). El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina. En Krotsch, P. (organizador). *La universidad cautiva*. Legados, marcas y horizontes. La Plata: Al Margen.
- Leite, D. y Herz Henro, M. (2012). Quo vadis? Avaliação e Internacionalização da Educação Superior na América Latina. En Leite, D., Herz Genro, M., Solanas, F. y otros. *Políticas de evaluación universitaria en América Latina: perspectivas críticas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO-Instituto Gino Germani.
- Lucarelli, E. (2013). ¿Es necesario pensar una Pedagogía para los posgrados? *Revista Argentina de Educación Superior*, 5(6), 27-34.
- McCormick, R. y James, M. (1996). *Evaluación del currículum en los centros escolares*. Madrid: Morata.
- Marquina, M. (2016). *Yo te evalúo, tú me evalúas... Estado, profesión académica y mercado en la acreditación en la Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Ministerio de Educación (1995). *Ley de Educación Nacional de Educación Superior N° 24.521/95*. República Argentina.
- Mollis, M. (2010). Imágenes de posgrados: entre la academia, el mercado y la integración regional”. En Mollis, M., Nuñez Jover, J., García Guadilla, C. (2010). *Políticas de posgrado y conocimiento público en América Latina y el Caribe. Desafíos y perspectivas*. Ciudad de Buenos Aires: CLACSO.
- Moreno Olmedilla, J. M. (1999). Con trampa y con cartón: el fraude en la educación, o cómo la corrupción también se aprende. *Cuadernos de Pedagogía*, 238, 71-77.
- Neave, G. y Van Vught, F. (1994). *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- Noah, H. y Eckstein, M. (2001). *Fraud and Education: the worm in the apple*. Maryland: Rowman and Littlefield.
- Olaskoaga Larrauri J., Marúm Espinosa, E. y Partida Robles, M. I. (2015). La diversidad semántica y el carácter político de las nociones de calidad en la Educación Superior de México. *Revista de la Educación Superior*, 173, 85-102.
- Parlett, M. y Hamilton, D. (1985) La evaluación como iluminación. En Gimeno Sacristán, J. y Pérez Gómez, A. *La enseñanza: su teoría y su práctica*. Madrid: Akal.
- Rama Vitale, C. (2008). *Los Posgrados en América Latina y el Caribe en la sociedad del conocimiento*. San Luis: Nueva Editorial Universitaria.
- Sguissardi, V. y dos Reis Silva Júnior, J. (2009). *Trabalho intensificado nas federais. Pós-graduação e produtivismo acadêmico*. São Paulo: Xamá.



Shugurensky, D. (1998). La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heterónimo? En Alcántara Santuario, A., Pozas Horcasitas, R. y Torres, C. (coords.), *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*. México: Siglo XXI.

Stake, R. (2006). *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Barcelona: Graó.

Stufflebeam, D. y Shinkfield, A. (1987). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós.

UNESCO (1998). *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción*. París: UNESCO.

Walker, V. (2014). La evaluación como política pública: una mirada interpretativa de las políticas de evaluación del trabajo docente universitario. *Revista Latinoamericana de políticas y administración de la educación*, 3(4), 31-41.

Fuentes digitales

ANEAES (2017). <http://www.aneaes.gov.py>. Fecha de consulta: 17 de marzo de 2017.

CNAP 1999-2007 (2007). *El modelo chileno de acreditación de la Educación Superior*. CNAP-Ministerio de Educación, Chile.

CNAP (2014). *Reglamento que fija procedimiento para el desarrollo de los procesos de acreditación de Programas de Postgrado*, Chile.

CONEAU (2017). <http://www.coneau.gob.ar>. Fecha de consulta: 17 de marzo de 2017.

CONES (2016). Reglamento que regula los procesos de aprobación y habilitación de los programas de postgrado. Resolución CONES N° 700/2016. Paraguay.

CAPES (2017). <http://www.capes.gov.ar>. Fecha de consulta: 4 de marzo de 2017.

CNA (2017). <http://www.cnachile.cl>. Fecha de consulta: 5 de marzo de 2017.

CONACYT (2017). <http://www.conacyt.gov.py>. Fecha de consulta: 17 de marzo de 2017

Datos de la Autora

Sonia Araujo

Doctora en Filosofía y Ciencias de la Educación. Estudió para licenciada y profesora en Ciencias de la Educación en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (1985). Obtuvo el Diploma Superior en Ciencias Sociales con mención en Educación (1993) y el Master en Ciencias Sociales con mención en Educación en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Argentina (1994). Es profesora adjunta a cargo de Didáctica, Desarrollo curricular y Taller de organización de la práctica docente, e investigadora del Núcleo de Estudios Educativos y Sociales, en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

soniaaraujo@yahoo.com

Fecha de recepción: 25/9/2017

Fecha de aprobación: 9/11/2017





Reconceptualización de la calidad educativa: las políticas de evaluación de la calidad educativa en la Provincia de Buenos Aires: análisis y prospectiva

Reconceptualization of the quality of education: quality assessment policies in the province of Buenos Aires, its analysis and foresight

Fernando Martín Waltos

Waltos, F. M. (2017). Reconceptualización de la calidad educativa: las políticas de evaluación de la calidad educativa en la Provincia de Buenos Aires: análisis y prospectiva. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada* 8(12), pp87-100.

Resumen

La implementación de políticas de evaluación de la calidad educativa han sido objeto de debate desde su inscripción en la agenda educativa argentina a partir de 1993. Hoy se actualiza la discusión a partir del análisis crítico de la evidencia recogida en los distintos dispositivos implementados, los avances teóricos y los nuevos marcos legales. Se analiza el problema de la evaluación de la calidad educativa desde una perspectiva histórica y políticamente situada a través de un análisis crítico y comparativo de las políticas educativas de evaluación de la calidad educativa en la Provincia de Buenos Aires en el período 1993-2015. En el trabajo se describen tres momentos que dan cuenta de un proceso de resignificación del concepto de calidad educativa. Finalmente se propone un modelo alternativo multidimensional de evaluación a partir de una concepción de la calidad social de la educación que intenta abordar la complejidad del fenómeno y la consideración de distintas vías de aproximación.

Palabras clave: reconceptualización de la calidad educativa / calidad social de la educación / evaluación / perspectiva de derechos / política educativa / calidad educativa

Abstract

The implementation of policies aimed at assessing the quality of education has been a focus of debate since it was included in the education agenda in Argentina in the 1990s. Nowadays, the debate takes on an updated focus on the critical analysis of the evidence gathered from educational experiences carried out throughout the country. Likewise, the argument stems from the latest theoretical advances and the new legal frameworks. The analysis is based on a historical and political perspective, by means of a critical and comparative analysis of education quality assessment policies from 1993 to 2015. Three different historical stages are described in the paper, which depict a process of redefinition of the concept of education quality. Finally, an alternative multidimensional assessment model is put forward based on the social quality of education. This model attempts to address the issue's complexity and possible approaches to it.

Keywords: reconceptualization of the quality of education / social features of education / assessment / rights perspective / education policies / quality educational



Palabras previas

En este trabajo planteamos un análisis crítico de las políticas educativas de evaluación de la calidad educativa en la Provincia de Buenos Aires en el período 1993-2015. Si bien se propone un análisis situado espacial e histórico, la profundización del tema obligó a referenciar el análisis al considerar la perspectiva de la totalidad del sistema educativo nacional y la inclusión, aún más amplia, de una perspectiva latinoamericana.

Con esa finalidad se realiza un análisis desde una perspectiva histórica de la evolución de la evaluación de la calidad educativa en la Provincia de Buenos Aires y se enuncia en relación a las definiciones y perspectivas actuales un modelo alternativo de evaluación la calidad de la educación.

La institucionalización de sistemas de evaluación de la calidad educativa en la Argentina: instalación y críticas

La implementación de políticas de evaluación de la calidad educativa fue objeto de debate a partir de su inscripción en la agenda educativa argentina en el debate previo y posterior sanción, en el año 1993, de la Ley Federal de Educación N° 24195. Este debate cobra en la actualidad especial relevancia ante el análisis crítico de la evidencia recogida en los distintos recorridos que se han transitado en materia de evaluación de la calidad educativa y por los aportes teóricos que desde distintas perspectivas vuelven a poner en discusión el tema. Resulta inevitable reconocer que analizar el tema de la calidad educativa sólo puede hacerse desde una perspectiva histórica y políticamente situada.

Desde esta perspectiva situada es importante considerar las experiencias de evaluación de la calidad educativa desarrolladas en América Latina durante las últimas décadas. Al respecto, Poggi (2008) señala que reconociendo la diversidad de situaciones de los países, hoy ya no está en discusión la importancia de evaluar los sistemas educativos y esto en parte es producto e indicador del desarrollo consolidado de los sistemas nacionales de evaluación. Sobre este asunto existe heterogeneidad de experiencias y enfoques que se vislumbran en los distintos matices que toman en cuanto a sus propósitos, alcances y metodologías.

Volviendo al origen, podemos decir que las intenciones que orientaron la instalación de un sistema de evaluación de la calidad educativa en nuestro país en el marco de la implementación de la Ley Federal de Educación¹ respondieron fundamentalmente a:

- Una estrategia política para equilibrar un sistema educativo “descentralizado” a través de mecanismos de evaluación “centralizados” con el objeto de garantizar la unidad del sistema en el contexto de la diversidad de jurisdicciones. De esta manera, se define un Ministerio Nacional que -como consecuencia de la transferencia de servicios y los procesos de descentralización- “no tiene escuelas a su cargo” pero a través de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad “interviene” en los espacios institucionales de las jurisdicciones.
- Una estrategia de mejora de la calidad que responde a la lógica de un proceso continuo de: evaluación-identificación de dificultades-elaboración de sugerencias para la mejora de la enseñanza-nueva evaluación.
- Una estrategia de obtención de información para establecer políticas compensatorias en aquellas jurisdicciones/ regiones/ instituciones que obtenían los resultados más bajos. (Almandoz, 2000)

Desde estas intenciones, las prácticas en las que se implementó esta política se concretaron en una evaluación de los aprendizajes en términos de rendimientos escolares a través de pruebas estandarizadas, característica que analizaremos críticamente en este trabajo.

Junto con estas intenciones debemos considerar los cuestionamientos enlazados a la implementación de estas políticas. A este respecto, parte importante de los cuestionamientos a la evaluación de la calidad de la educación se vinculan

¹ La ley Federal de Educación, en los artículos 48, 49 y 50 establece que el Ministerio de Cultura y Educación Nacional, así como las provincias y la Ciudad de Buenos Aires deberán garantizar la calidad de la formación impartida mediante la evaluación permanente del sistema educativo. En ese marco, el Ministerio Nacional diseñó e implementó el SINEC (Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad)



con la relación conceptual que se establecía con términos como eficiencia, eficacia y productividad² dando cuenta de un campo semántico muy ligado al ámbito empresarial. En este sentido, Casassus (2000) señala la emergencia de la visión de la “calidad total” en el ámbito económico y que en la década del cincuenta influye en la concepción de la organización del trabajo y más tardíamente se traslada al sistema educativo en Estados Unidos y recién en los años noventa en América Latina. Este autor señala que al introducir el tema de la calidad en educación surgen dos hechos importantes, el primero es la preocupación por el resultado del proceso educativo, y el segundo es el reconocimiento de la existencia de un “usuario” con derecho a exigir un servicio de “calidad”. De ahí el fundamento del consecuente desarrollo de sistemas de medición de la calidad educativa, la preocupación por los bajos resultados y la reorientación de las políticas educativas para revertirlos. La calidad educativa desde la perspectiva de calidad total busca mejorar la calidad de los procesos buscando que en el mismo se genere cero defectos. Pero, como señalan Alonso Brá y Sverdlick (2003) es importante abordar el problema de la transferencia de métodos de control de la calidad del campo productivo al campo educativo ya que se corre el riesgo de naturalizar la extensión de concepciones y criterios a cualquier ámbito susceptible de ser conceptualizado como organización.

De este modo vemos como se engarzaron conceptos a la perspectiva pedagógica que provienen de otra lógica como la de la economía de mercado. Sin embargo, como señala De Vita (2008: 1) “el discurso pedagógico progresista no encuentra cómo posicionarse con propuestas que permitan seguir avanzando más allá de la denuncia en la construcción de alternativas críticas y a la vez efectivas para la educación de los sectores sociales más castigados por el sistema económico de mercado; se resisten las concepciones que asimilan a el alumno al cliente y la escuela al centro de servicios, pero no se encuentra la clave para sostener la educación como vía de acceso para todos al ejercicio pleno de la ciudadanía, al trabajo, al desarrollo de la propia subjetividad”.

En esta perspectiva crítica resulta interesante considerar el planteo que realiza Tadeu da Silva y que es citado por el Marco General de Política Curricular de la Provincia de Buenos Aires (2007) y que refiere a las tensiones entre las diferentes perspectivas de calidad educativa: “...actualmente están en juego dos concepciones radicalmente diferentes sobre la calidad en la educación. Una de ellas es tecnocrática, instrumental, pragmática, performativa, gerencial y se basa en los objetivos y procesos de trabajo de la gran empresa capitalista. La otra es una concepción política, democrática, sustantiva, fundamentada en una historia de lucha, de teoría y práctica contra una escuela excluyente, discriminadora y productora de divisiones y a favor de una escuela y de un currículo sustantiva y efectivamente democráticos. Una educación de calidad en una perspectiva emancipatoria debe concentrarse en las estrategias y en los medios que proporcionan más recursos materiales y simbólicos para aquellos/as jóvenes y niños/as que tienen su calidad de vida y de educación disminuida, no por falta de medios para medirla, sino porque esa calidad les es negada, sustraída y confiscada. Resulta irónico, paradójico e indignante que los mismos grupos que les niegan esa calidad se concentren en desarrollar procedimientos para medirla y evaluarla. Nosotros sabemos que esa calidad es ‘baja’, justamente porque la calidad que disfrutaban aquellos grupos es ‘alta’. Decidir qué concepción prevalecerá es nuestra opción y nuestra lucha” (Tadeu da Silva:1997:164, 165).

La calidad educativa en el marco de la Ley nacional de Educación

La implementación de una nueva Ley de Educación Nacional N° 26.206, en el año 2006, y de la Ley de Educación Provincial N° 13.688, en el año 2007, configuraron en este nuevo marco legal una resignificación de la calidad educativa que se tradujo en un fuerte proceso de transformación en los Sistemas Educativo Nacional y Provincial así como del sentido de las políticas de evaluación de la calidad.

Puede tomarse como un ejemplo de indicador del avance de la importancia de la evaluación de la calidad educativa, el hecho de que en este nuevo marco legal tiene mayor desarrollo definiendo nuevas coordenadas:

- Establece como una de las funciones del Ministerio de Educación de la Nación la implementación una política de evaluación concebida como un instrumento de mejora de la calidad de la educación.

² Almandoz (2000) plantea que un sistema educativo es de “buena calidad” cuando posee eficiencia (produce el máximo de resultados con el mínimo de esfuerzos, relación producto-costo) eficacia (alcanza los propósitos que se persiguen) y productividad (como capacidad del sistema educativo para actuar en el desarrollo socioeconómico del país).



- En el capítulo III de dicha ley se desarrollan las regulaciones sobre la evaluación del sistema educativo.
- El artículo 95 establece con particular amplitud las variables del sistema educativo que son objeto de la evaluación: cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobriedad, origen socioeconómico, inversiones, costos, procesos y logros de aprendizaje, proyectos y programas educativos, formación y prácticas docentes, unidades escolares, contextos socioculturales de aprendizaje y los propios métodos de evaluación.
- El artículo 96 incluye dentro de la política de información y evaluación que debe formular el ministerio nacional, el apoyo a la autoevaluación de las unidades educativas, con la participación de los docentes y otros integrantes de la comunidad educativa.
- Por su parte, el artículo 115 establece, entre las funciones del Ministerio de Educación Nacional, la de asegurar el cumplimiento de los principios, fines, objetivos y previsiones establecidos por la ley para el sistema educativo a través de la planificación, ejecución, supervisión y evaluación de políticas, programas y resultados educativos.
- El artículo 123 establece criterios generales para la organización de las instituciones educativas, entre los que se incluye desarrollar procesos de autoevaluación institucional con el propósito de revisar las prácticas pedagógicas y de gestión.

Por su parte, la Ley de Educación Provincial N° 13.688 establece en su artículo 65 que las instituciones educativas se rigen con criterios generales entre los que se incluye el desarrollo de procesos de autoevaluación institucional, con el propósito de revisar prácticas pedagógicas y de gestión y acompañar el progreso de los resultados académicos. El artículo 82 señala que los Inspectores Jefes Regionales son responsables del acompañamiento en la orientación y asesoramiento en la elaboración de proyectos institucionales (que debieran apoyarse en procesos de autoevaluación institucional).

La Dirección Provincial de Planeamiento, cuya responsabilidad está establecida por el artículo 104, se encarga, entre otras cosas, de la evaluación educativa. Entre los objetivos establecidos por el artículo 105, se indica el de implementar operativos de evaluación generales así como específicos de programas educativos nacionales y provinciales, de experiencias innovadoras y de instituciones educativas según los parámetros curriculares establecidos por los niveles y modalidades; y coordinar y administrar planes, proyectos y programas de evaluación.

En la descripción realizada del marco legal para el sistema educativo nacional y de la Provincia de Buenos Aires puede evidenciarse con claridad el planteo de la evaluación de la calidad como una función inherente a la política educativa y que abarca mucho más que la evaluación de los aprendizajes. En líneas generales, los enunciados de las leyes marcan al menos tres ámbitos de la evaluación: la evaluación de los aprendizajes, la evaluación de las instituciones (bajo la forma de autoevaluación institucional) y la evaluación de las políticas, planes y programas. Adicionalmente, ubican la función de la evaluación como un componente de la tarea más amplia del planeamiento educativo.

El desarrollo de políticas de evaluación de la calidad en la Provincia de Buenos Aires

A los fines de un análisis en perspectiva histórica de las políticas educativas de evaluación de la calidad educativa en la Provincia de Buenos Aires se proponen tres momentos en el período 1993-2015. Si bien en la perspectiva histórica pueden señalarse claramente dos etapas con límites temporales precisos, la primera desde la sanción de la Ley Federal de Educación y hasta el comienzo de la segunda con la sanción de la Ley Nacional de Educación, preferimos usar como categoría conceptual “momentos” para dar cuenta de los tiempos de transición que denotan cambios, rupturas pero también continuidades, lo que hace que los mismos no sean excluyentes y con límites definidos. Sin embargo, podemos distinguir características propias y dominantes en cada uno de los tres momentos propuestos.

Primer momento. Puntos de partida y valor agregado para pensar la calidad educativa

La evaluación educativa en la provincia de Buenos Aires posee una historia que permite situarla en el mapa de las experiencias nacionales e internacionales de evaluación. La evaluación educativa se puso en práctica mediante un convenio entre la Dirección General de Cultura y Educación y la Oficina Regional de Educación de América Latina y el Caribe (ORE-



ALC) de UNESCO, que permitió que este último organismo acompañe y supervise la experiencia. Dentro de este marco se realizaron dos operativos en los distritos de Tigre y San Fernando, que servirían de ensayo para el diseño e implementación del Programa de Evaluación de la Calidad Educativa, y más recientemente, del Programa de Evaluación Educativa.

En 1998 se realizó un pilotaje de instrumentos y en 1999 se llevaron a cabo los dos primeros operativos. En el año 2000 se puso en marcha el Programa de Evaluación de la Calidad Educativa de la provincia. La implementación de este Programa Provincial respondió a los objetivos de profundizar la igualdad de oportunidades para los alumnos y su inclusión en el sistema educativo con aprendizajes de calidad. Desde ese año se desarrollaron evaluaciones a través de dos modalidades: censal y muestral.

Es importante destacar que desde su concepción la evaluación de la calidad no tuvo por fin asignar puntajes de logro individual a los alumnos, ni brindar públicamente ningún tipo de información que permita comparar entre sí a las escuelas participantes. Su objeto es producir información para el diseño y el rediseño de políticas educativas en el territorio bonaerense, mediante el desarrollo de metodologías e instrumentos específicos, tanto como aportar a los procesos reflexivos que tienen lugar en cada escuela.

Desde el inicio de sus acciones el Programa de Evaluación de la Calidad Educativa consideró distintos modos de abordaje de la complejidad de la evaluación de la calidad educativa. La metodología de “progreso” o “valor agregado” que se desarrolló desde los primeros operativos parte de la idea de que las condiciones sociales y situaciones extraescolares tienen fuerte influencia en el rendimiento académico de los alumnos. Por lo tanto, para analizar y hacer afirmaciones sobre la calidad de los aprendizajes es necesario poder dar cuenta de aquello que las escuelas agregan o producen sobre esos puntos de partida diferenciales. De esta manera, desde el inicio, la evaluación de la calidad de la educación representó una alternativa diferencial ante las características propias del Sistema Nacional de Evaluación de la calidad educativa caracterizado en su inicio por la medición y comparabilidad de resultados.

Por otra parte, este Programa Provincial gestionó además la aplicación de los Operativos Nacionales de Evaluación, acordados en el Consejo Federal de Educación, y la aplicación de otras pruebas internacionales como PISA (desarrollada por la OCDE) o SERCE (desarrollada por el LLECE). Asimismo, el programa también produjo recomendaciones, observaciones y un posicionamiento jurisdiccional frente a los modelos de evaluación sustentados en los Operativos Nacionales y en las pruebas internacionales.

Segundo momento. La complejidad de la calidad educativa y la necesidad de considerar otras vías de aproximación.

A partir del análisis de los resultados cuantitativos obtenidos en los primeros años del sistema de evaluación provincial surge la necesidad de considerar otras vías de aproximación que permitan abordar la complejidad de la evaluación de la calidad educativa. Estos cambios se producen en un contexto donde la educación redujo su capacidad igualadora en una sociedad signada por una crisis socioeconómica caracterizada por la creciente pobreza y exclusión de grandes sectores de la sociedad. Asimismo una implementación fragmentada y desigual de la Ley federal de la Educación y atravesada por una de las crisis más profundas vividas en la Argentina marcaron el desafío de encontrar alternativas para construir un sistema educativo que pueda incluir a todos con condiciones dignas para garantizar el derecho a la educación.

En este marco se realizó durante 2004 y 2005 un trabajo exploratorio de carácter cualitativo que complementó y completó la información cuantitativa relevada. Este trabajo se fundamentó desde una concepción de evaluación que considera que las informaciones relevadas no resultan suficientes y es necesario conocer aquellos procesos que inciden sobre el nivel y distribución del rendimiento entre los alumnos y la escuela. En este sentido se conformó el proyecto “Conociendo las escuelas”³ para buscar, mediante información cualitativa y desde una perspectiva institucional situada describir y explicar cuáles son los procesos que hacen posible que los alumnos logren los resultados académicos esperados.

Por otra parte, durante los años 2005 y 2006 se desarrollaron dos operativos de Evaluación destinados a medir el impacto de Jornada Extendida en el primer año de la Educación Secundaria Básica (ex 7º año de la Educación General Básica /

³ Publicado en Anales de la educación común / Tercer siglo / año 2 / número 4 / Filosofía política del currículum / agosto de 2006. Publicación de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires,



Ley Federal de Educación). La información obtenida permitió orientar el proceso de reforma del sistema educativo que se estaba gestando. Esta experiencia permitió ampliar el campo de los objetos a ser evaluados, considerando la evaluación de planes, programas y proyectos como una vía alternativa y necesaria.

A partir del año 2007 con la entrada en vigencia de las nuevas leyes de educación en el ámbito nacional y provincial se inicia un proceso de modificación de la estructura del sistema que es acompañado por la elaboración de nuevos diseños curriculares para todos los niveles educativos. La información aportada por los distintos operativos desarrollados por el Programa Provincial de Evaluación resulta un insumo necesario y pertinente tanto para establecer nuevas líneas como para fundamentar el seguimiento de los cambios y las políticas educativas que se ponían en marcha.

Se traza como alternativa complementar los procesos de evaluación de resultados con dispositivos de investigación que aporte información relevante que permitiera ponderar avances, establecer desafíos y tomar decisiones en relación a los cambios curriculares y de estructura del sistema a proponer.

Es así que en año 2008 se desarrolló una evaluación-investigación exploratoria sobre los conocimientos básicos de lengua y matemática con los que egresan los estudiantes del 3er año de Polimodal (actual 6to. año de la escuela secundaria). Esto se hacía necesario ya que ese nivel tenía una dispersión curricular (ligada a las distintas modalidades, las cargas horarias previstas para cada materia en cada una de ellas, los años en que se dictaba o no la materia, etc.) que hacía difícil establecer comparaciones y evaluarlo masivamente, partiendo de una base común de contenidos mínimos en ambas áreas clave.

En el año 2009 con el propósito de recoger información acerca de los aprendizajes de los alumnos en el contexto de cambio en las políticas educativas y de obtener información sobre los procesos de implementación curricular y los dispositivos de capacitación desplegados, se realizó una evaluación muestral considerando las escuelas primarias que durante el 2008 recibieron capacitación en las áreas curriculares específicas, para acompañar la implementación del nuevo Diseño Curricular del nivel. En cuanto a las escuelas de Educación Secundaria se seleccionaron aquellas en las que se implementó y monitoreó el Prediseño Curricular (Programa “75 Escuelas Secundarias de implementación del Pre-diseño Curricular” Años 2006 a 2008).

Por otra parte, el Operativo 2009 introdujo una modificación significativa en el proceso de construcción de los instrumentos o pruebas de evaluación a administrar: se optó por una modalidad participativa, basada en el establecimiento de acuerdos y compromisos con los equipos curriculares de las Direcciones de Nivel y con los docentes a cargo de las secciones a evaluar.

A través de este recorrido del desarrollo del Programa Provincial de Evaluación puede evidenciarse su carácter dinámico y complejo vinculado al diseño e implementación de las políticas educativas. Sus producciones se constituyen en insumos fundamentales para la toma de decisiones vinculadas a la gestión institucional y curricular en los niveles primario y secundario de la educación obligatoria.

En el año 2010, la Dirección Provincial de Planeamiento publica el documento “Algunas experiencias de evaluación en el sistema educativo bonaerense” con el objetivo de “socializar experiencias producidas por el sistema educativo en distintas instancias, recuperando y sistematizando algunas de las iniciativas regionales, distritales e institucionales que intentan dar respuesta al desafío de estimar y mejorar la calidad educativa en todos los niveles y modalidades del sistema” (DGCyE, 2010:3) En la misma se incluyeron los siguientes informes:

- El Nivel Inicial y la evaluación de la calidad educativa: donde establece definiciones políticas y técnicas acerca de la evaluación en el Nivel Inicial a la vez que señala “la escasa historia de la temática dentro del nivel”. (2010:6)
- Programa “Autoevaluación institucional en la Escuela Secundaria”
- Evaluación de la calidad en la educación técnica
- Evaluación de la formación técnico-agropecuaria
- Intervenciones del supervisor y mejoramiento de la educación: una experiencia de monitoreo y evaluación de las acciones de supervisión en la Región XVII”



- EdeCaR24⁴ (Evaluación de la Calidad Educativa Región 24): relata la experiencia de diseño e implementación de un dispositivo regional de evaluación con alumnos de tercer y sexto grado del nivel primario y el último año de la escuela secundaria.
- La evaluación del impacto de un proyecto: “Villegas en Palabras”: pone en evidencia la planificación de acciones y la selección de indicadores de evaluación vinculados a un proyecto pedagógico implementado en el distrito de General Villegas.

La publicación permite evidenciar un cambio en la concepción de la evaluación de calidad educativa de un sistema y marcando un gran avance al otorgar una mayor consideración de su complejidad a través de la inclusión de diversidad de dispositivos, participantes y objetos de evaluación.

La reconceptualización técnica y teórica de la evaluación de la calidad educativa propia de este segundo momento puede caracterizarse como una forma de respuesta a las críticas que se realizaban a los sistemas de evaluación en la región y que señalaban el predominio de sistemas de evaluación sustentados en una concepción restringida a la medición de resultados académicos en determinadas áreas curriculares. Entre las principales críticas podemos mencionar:

- La preocupación por la calidad de los procesos y los resultados ha llevado a ampliar la mirada sobre otros aspectos posibles de ser evaluados. Martinic (2008) señala que los nuevos enfoques destacan la atención de dimensiones simbólicas y culturales de la escuela: interacciones, pensamientos y discursos que inciden y dan sentido a las prácticas pedagógicas.
- A fin de convertirse en propuestas viables para evaluar masivamente, los sistemas de evaluación utilizan instrumentos de respuesta múltiple. Así no se tienen en cuenta habilidades comunicativas orales y escritas, favorecen la aplicación de estrategias fortuitas para responder.
- Completando lo anterior, suponen un riesgo de reduccionismo instrumental, ya que suponen entender la calidad sólo a partir de aquellos aspectos mensurables mediante pruebas estandarizadas. (Poggi,2008)
- Representan una evaluación homogénea y estandarizada para una población heterogénea. Esto podría contribuirá situaciones de discriminación social al no considerar la diversidad social y cultural. (Martinic, Poggi,2008)
- Representan una cobertura curricular restringida. (Poggi, 2008) Se reduce a la evaluación predominante de las áreas de Lengua y Matemática.
- Promueven un efecto restrictivo sobre el currículum, ya que contribuyen a que se les atribuya especial importancia a los temas y preguntas que se plantean, a las formas de los instrumentos de evaluación (por ejemplo: los formatos de elección múltiple) desplazando en las prácticas cotidianas de los educadores la enseñanza de determinados contenidos por sobre otros y/o el privilegio de ciertos instrumentos de evaluación por sobre otros.
- De esta manera traccionan el currículum prescripto: desplazan el foco de la enseñanza de los contenidos prescriptos a aquellos que son objeto de evaluación. Terigi (1999: 45) señala que uno de los efectos de los operativos de evaluación de la calidad tiene que ver con el “desplazamiento de la enseñanza a la evaluación”, en palabras de la autora y “dicho de manera más sutil: la evaluación establecida en forma homogénea por el poder central para todos los sujetos en edad escolar se convierte en el verdadero currículum”.

Tercer momento: Resignificando la calidad educativa como calidad social

Mientras en el segundo momento describimos la preocupación creciente por considerar otras vías de aproximación para la estimación⁵ de la calidad educativa, podemos caracterizar la emergencia de un tercer momento en el que se plantea una resignificación del concepto mismo de calidad educativa: “El concepto de calidad debe ser rediscutido en función de hacia dónde apunta cada país con su sistema educativo y su proyecto político.” (Tedesco: 2008: 2) Coincidimos con Assman (2001), al señalar que los lenguajes de la calidad funcionaban como un territorio ocupado con un campo de

⁴ La Provincia de Buenos Aires está dividida políticamente en 135 distritos, esos distritos se agrupan formando 25 regiones educativas.

⁵ Cabe destacar que a lo largo del texto se propone la categoría de “estimación y/o aproximación de la calidad educativa” en lugar de “medición”. Consideramos que la expresión “medir la calidad educativa” implica una focalización en aspectos cuantitativos y que consideran a la misma como concepto mensurable.



significados bien determinado, sin embargo, resulta ineludible reconocer un proceso de reapropiación y resignificación de la palabra calidad.

La sanción de las Leyes de Educación Nacional y posteriormente la Ley de Educación Provincial⁶ configuraron un nuevo escenario para las políticas educativas y enmarcaron el desafío de transitar hacia una educación de calidad para una sociedad más justa. Brindar una educación de buena calidad para todos se constituyó en el objetivo fundamental de la política educativa a partir de los nuevos marcos legales: “tener una educación de buena calidad para pocos o una educación de mala calidad para todos son objetivos ética y políticamente inaceptables” (Ministerio de Educación: 2006). Es importante señalar que en que la caracterización de la educación como “de calidad” resulta en la actualidad una asociación inseparable en la que el Estado es el garante. No basta enunciar la garantía de una educación para todos, pareciera que resulta indispensable que debe referirse a una educación “de calidad”. La Ley Nacional de Educación (2006) en su artículo 84 expresa claramente que “el Estado debe garantizar las condiciones materiales y culturales para que todos/s los/as alumnos/as logren aprendizajes comunes de buena calidad, independientemente de su origen social, radicación geográfica, género o identidad cultural”. Por otra parte, al caracterizar a la “educación como bien público” (LNE, 2006, art. 2º), instala una corresponsabilidad social en torno a la misma, no solo es un derecho personal, también es un derecho social.

En el año 2011, la Dirección Provincial de Planeamiento realiza una nueva publicación destinada a brindar aportes teórico-prácticos para la “Construcción y uso de información en los procesos de planeamiento institucional”. En el documento se enfatiza que “la información tiene sentido cuando se difunde y permite problematizar e intervenir para modificar aquello que se presenta como obstáculo en el avance de la democratización de nuestro sistema educativo y la calidad social de los aprendizajes de todos sus actores” (Dirección Provincial de Planeamiento, 2011: 3).

Es necesario, antes de avanzar en profundizar la concepción de la “calidad social de la educación”, referenciar la genealogía del concepto de “Calidad Social”. La calidad social fue conceptualizada por primera vez en el texto “La calidad social en Europa” (Beck; Van Der Maesen y Walker, 1997) En 1997 se crea la “Fundación Europea sobre la Calidad Social” (European Foundation on Social Quality – EFSQ) ese mismo año se realiza la “Declaración de Ámsterdam sobre la Calidad social” en la cual se establecen estándares mínimos sobre diversos campos tales como medio ambiente, necesidades básicas cotidianas, educación, salud ,servicios sociales, empleo, sistemas de impuestos equitativos y no discriminación.

En otros trabajos hemos señalado que el concepto de “calidad social” pertenece en la actualidad a un campo abierto de discusiones originado en el campo europeo y que “señala que los aspectos cuantitativos por sí solos resultan insuficientes para explicar una realidad social compleja siendo necesario considerar la dimensión cualitativa tanto desde los aspectos conceptuales como metodológicos” (Martínez Waltos, 2014: 3). En igual perspectiva, Pérez (2002: 220) marca las dificultades para conceptualizar un objeto complejo como es la calidad social y planea que “puede ser definida, en una primera formulación como la posibilidad de que los ciudadanos participen en la vida social y económica de sus comunidades bajo condiciones que aumenten su bienestar y su potencial individual” (2002: 220) (*el subrayado es nuestro*). En este mismo sentido decimos que “en el contexto actual la calidad educativa no puede/debe ser interpretada desde lo económico sino como un concepto de desarrollo social en el que se concibe al Estado como garante y promotor de la equidad y justicia que trata de sostener la educación como vía de acceso para todos al ejercicio pleno de la ciudadanía, al trabajo y al desarrollo de la propia subjetividad” (Martínez Waltos; 2014: 4).

El proceso de resignificación del concepto de calidad que venimos describiendo, formó parte de deliberaciones que encararon los países de la región⁷ conformando un “clima de época” que permitió definir claramente a la educación de calidad como un bien público y como un derecho humano fundamental que los Estados deben garantizar: “el enfoque de la evaluación ha de ser coherente con el concepto de calidad de la educación asumido, es decir, entendido como un derecho fundamental de todas las personas que tiene como cualidades esenciales el respeto a los derechos, la equidad, la relevancia y la pertinencia, junto como la eficacia y la eficiencia como elementos operativos” (UNESCO- OREALC: 2007) En este mismo documento se agrega: “Pero la calidad de la educación en tanto derecho fundamental, además de ser eficaz y eficiente, debe respetar los derechos de todas las personas, ser relevante, pertinente y equitativa. Ejercer el derecho a la educación es esencial para desarrollar la personalidad e implementar los otros derechos humanos, por lo que a nadie se le puede excluir de ella. El derecho a la educación significa el derecho a aprender a lo largo de la vida y

⁶ Ley de Educación Nacional N° 26.606 Art. 11 y Ley de Educación Provincial N° 13.688. Art. 16 inc. “a”

⁷ En marzo de 2007 se realiza en Buenos Aires la Segunda Reunión Intergubernamental de ministros de Educación del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC)



está fundado en los principios de obligatoriedad y gratuidad, y en el derecho a la no discriminación.”(UNESCO-OREALC, 2007:5)

Desde estas consideraciones podemos plantear que una política que promueva la calidad educativa como **calidad social** debería:

- Asegurar la igualdad de oportunidades para acceder (como derecho) a una educación de calidad para toda la población
- Garantizar las condiciones requeridas a tal efecto, de manera que todos ingresen y permanezcan en la escuela, aprendan y egresen de ella con aprendizajes socialmente válidos.
- Promover el derecho a la educación de todos los ciudadanos fundado en los principios de obligatoriedad, gratuidad y no discriminación.
- Asumir el rol del Estado como garante de ese derecho.
- Considerar a la educación como un bien público; por lo tanto, la responsabilidad de su calidad es también una responsabilidad social.
- Promover la participación de todos los sujetos sociales relacionados con el ámbito educativo en función de esa responsabilidad social.
- Concebir la calidad como política educativa y no como dispositivo de medición y control.

Nuestro análisis del tercer momento se detiene en el momento del cambio de gestión política en el ámbito provincial y nacional. Sin embargo, consideramos que el concepto de calidad social de la educación resulta un concepto potente que más allá de esta cuestión político-territorial sigue formando parte de las discusiones en torno a la calidad educativa en distintos ámbitos, territorios y perspectivas. La comparación entre los tres momentos descriptos (ver cuadro 1) pretende dar cuenta de una perspectiva procesual que evidencia transiciones en la forma de conceptualizar la calidad educativa tanto en sus aspectos teóricos como metodológicos.

Cuadro 1. Síntesis comparativa de las políticas de evaluación de la calidad educativa en la Provincia de Buenos Aires. Período 1993-2015

Políticas de evaluación de la calidad educativa en la Provincia de Buenos Aires			
	Primer momento	Segundo Momento	Tercer momento
Denominación	Instalación	Complejización	Reconceptualización
Marco Legal	Ley Federal de Educación: sanción y comienzos de la implementación	Ley Federal de Educación: crisis, fragmentación y exclusión	Ley Nacional de Educación – Nueva Ley Provincial de Educación
Horizonte temporal	1993...	...2004...	2006...2015
Características principales	Propósito: producir información para el diseño y rediseño de políticas educativas. No asigna puntajes a los logros individuales de los alumnos ni brinda información que permita comparar o realizar rankings de escuelas participantes	Las informaciones relevadas en los operativos de evaluación implementados hasta el momento resultan insuficientes: es necesario conocer los procesos que inciden sobre el nivel y distribución del rendimiento entre los alumnos y las escuelas.	Nuevo marco legal: Estado debe garantizar las condiciones materiales y culturales para que todos los alumnos logren aprendizajes comunes de buena calidad, independientemente de su origen social, radicación geográfica, género o identidad cultural. Redefinición de la calidad educativa como calidad social.



Políticas de evaluación de la calidad educativa en la Provincia de Buenos Aires

	Primer momento	Segundo Momento	Tercer momento
Aspectos técnicos	Metodología de progreso o valor agregado al considerar los puntos de partida diferenciales en el aprendizaje. Se realizan evaluaciones comparativas de los mismos alumnos luego de un tiempo educativo transcurrido para estimar el “valor agregado” por el proceso educativo.	Diversificación de dispositivos, consideración de otras vías de aproximación para estimar la calidad educativa: evaluación de proyectos, investigaciones exploratorias, recuperación de experiencias de evaluación a nivel región, distrito, institución. Incorporación de otros objetos de evaluación además del aprendizaje de los alumnos. Ampliación de la participación en el proceso evaluativo.	Los aspectos cuantitativos por sí solos resultan insuficientes para explicar realidades complejas. Búsqueda de alternativas Desafío: otorgar calidad a la inclusión e igualdad a la calidad.

Una propuesta para evaluar la calidad social de la educación

Sobre la base de las ideas expuestas en el “tercer momento” acerca de la calidad social de la educación ampliamos el análisis con profundización de aspectos teóricos y la consideración de aspectos técnicos que nos permiten esbozar una propuesta alternativa.

En primer lugar, consideramos que la calidad social de la educación supone una responsabilidad compartida con otros actores sociales. Nos referimos, por ejemplo, a medios de comunicación, ONGs, iglesias, sindicatos, organizaciones empresariales, partidos políticos, etc. Esto nos lleva a dejar de pensar que el Estado como único actor capaz de resolver la situación de la calidad de la educación desde un planeamiento centralizado para comenzar a integrar a otros actores que intervienen en la construcción de la calidad educativa de la sociedad por fuera de los formatos institucionales escolares tradicionales. Si se mantienen estrategias que no contemplan la participación ni la concertación en cuanto a su implementación se correrá el riesgo de repetir fracasos e impedir que impacte positivamente en las instituciones educativas. Hablar de una participación activa, verdadera y comprometida en la construcción de acuerdos, debe apuntar a lograr una corresponsabilización con respecto a la construcción de una mejor calidad educativa.

Si las discusiones sobre la calidad educativa de un sistema se reducen y focalizan en un plano técnico, las mismas serán ajenas a considerar la conflictividad y complejidad que supone y se pretenderá erróneamente envestirla de una neutralidad técnica de la que no forman parte la totalidad de los actores implicados en el hecho educativo.

En el horizonte planteado por las Metas Educativas 2021 de la O.E.I. (2010) se plantea conseguir una educación de calidad educativa para todos en todas las metas formuladas a la vez que reconoce el avance de la reflexión teórica y de los programas aplicados. Sin embargo, también se plantean críticas y deficiencias de los sistemas de evaluación de la calidad que deben ser tenidos en cuenta, como por ejemplo:

- La evaluación de la calidad de la educación no puede centrarse únicamente en los resultados obtenidos en el rendimiento de los estudiantes sino que debe abarcar la mayor cantidad de elementos posibles. Es decir, marca la necesidad de una mirada más amplia e integradora. Este señalamiento coincide con lo señalado en las reconceptualizaciones técnicas metodológicas del primer momento, así como el inicio de la resignificación conceptual con la que caracterizamos el segundo momento. Así mismo, guarda coherencia con el nuevo marco legal descrito con anterioridad donde se presenta un escenario más amplio y abarcativo de la calidad educativa
- Reducir la evaluación de la calidad a la evaluación del aprendizaje en algunas áreas y al análisis de los resultados obtenidos responde a una visión de rendimiento relacionada solamente con la idea de conocimiento adquirido. Cabe incorporar aquí el aporte de Gentili (2003: 2) quien señala una paradoja al mencionar que “durante los últimos 50 años, las ciencias sociales han puesto de relevancia la complejidad de los procesos educativos, la multiplicidad de



variables, dinámicas y tensiones que operan en el campo escolar” sin embargo, se aborda la complejidad de la calidad con una simplificación de sus variables al evaluar solamente rendimientos académicos”.

- Resulta necesario considerar otras aproximaciones ya que centrarse únicamente en evaluaciones estandarizadas y homogéneas puede reforzar situaciones de discriminación al no considerar y atender la diversidad de contextos.

Al respecto cabe considerar que los distintos operativos de evaluación, tanto internacionales, como nacionales o provinciales, se focalizan primordialmente en sólo dos niveles educativos: nivel primario y nivel secundario. Consideramos que la calidad del sistema se construye en todos los niveles y modalidades por lo que resulta indispensable ampliar la mirada hacia otros niveles educativos y considerar las distintas modalidades de los mismos.

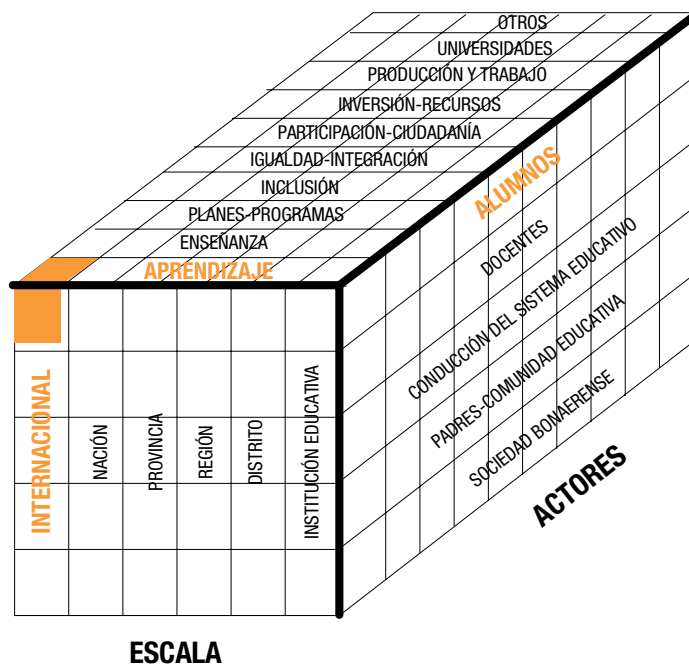
La propuesta alternativa para evaluar la calidad de la educación entendida como calidad social se fundamenta en:

- El “agotamiento” de las formas tradicionales de evaluación de la calidad educativa. (Gentili, 2003; Poggi, 2008; Martínez Waltos, 2014, Puiggrós, 2016)
- La ineludible consideración del sistema educativo en su completud.(Art. 94 al 99 de la Ley Nacional de Educación N° 26.206)
- La posibilidad de tener en cuenta distintas vías de aproximación –diversas y complementarias
- La necesidad de impulsar una mayor participación y compromiso de todos los sujetos educativos entendiendo la construcción de la calidad educativa como responsabilidad social.

¿Cómo evaluar la calidad social de la educación? ¿Cómo desarrollar una alternativa superadora que permita abordar su complejidad? Proponemos un modelo que puede representarse a través de un prisma (**ver gráfico 1**) donde se muestra esa complejidad a través de la interacción de tres perspectivas que contemplan:

- La consideración de distintas escalas: internacional, nacional, provincial, regiones, distritos, institución educativa...
- La inclusión de distintos actores: los alumnos de los distintos niveles y modalidades, sus docentes, los equipos de conducción tanto a nivel del ministerio central como a nivel de supervisores, equipos de conducción institucional, equipos de apoyo a la gestión, etc.
- Una mirada multidimensional y abierta y que no se reduce solamente a evaluar rendimientos académicos de los alumnos

Gráfico 2. El prisma de la calidad educativa



Notas/ *1 Considerando abordajes en los distintos niveles y modalidades establecidos por la Ley nacional de Educación.*2 Maestros y profesores /Equipos de conducción/Inspectores de enseñanza. Sindicatos docentes. *3 Conducción nivel central/ jefes regionales y distritales/ otras autoridades educativas



A modo de ejemplo, en el prisma de la calidad educativa⁸ presentado en el gráfico 2 se muestra sombreado un cubo que podría corresponderse con un dispositivo de evaluación de la calidad a escala internacional donde la dimensión objeto de evaluación se focaliza en los aprendizajes de los alumnos, dejando fuera del centro evaluativo la perspectiva de otros actores. De esta manera queremos graficar que la magnitud es reducida ya que en realidad se trata de una parte de un todo más complejo. A través de este modelo queremos representar el carácter fragmentario, parcial y reduccionista vinculado a las aproximaciones a la calidad educativa instaladas particularmente desde la década del '90 y que resultan claramente parciales y limitadas. No obstante, los resultados de esta "parte" de algo complejo son usualmente interpretados como el "todo".

¿Podemos entonces estimar la calidad educativa de un sistema solamente a través de la evaluación de rendimientos académicos de los alumnos en determinadas áreas? La respuesta nos lleva a fundamentar la inclusión de diversas dimensiones (en el prisma del gráfico 2 se señalan algunas no siendo exhaustiva ni jerárquica esa enumeración) considerando tanto aspectos cuantitativos y los aspectos cualitativos reclamados por la perspectiva de la calidad social.

En síntesis, sostenemos que la complejidad que plantea la concepción de la calidad social conlleva la necesidad de un abordaje que no resulte simplificante sino que tenga en cuenta:

- La ineludible consideración del sistema educativo en su totalidad: todos los niveles y modalidades.
- La posibilidad de tener en cuenta distintas vías de aproximación, diversas y complementarias entre sí.
- La necesidad de impulsar una mayor participación y compromiso de todos los sujetos educativos entendiendo la construcción de la calidad educativa como responsabilidad social.

Lo expuesto en este trabajo nos permite realizar una propuesta de criterios fundamentales que debería reunir una propuesta de un sistema de evaluación de la calidad educativa. En este sentido, sostenemos que debe:

- Superar las prácticas reduccionistas que fundamentalmente limitan la evaluación de la calidad a evaluaciones de rendimiento académico ilimitadas a algunas áreas de aprendizaje y algunos niveles del sistema educativo. Abordar la complejidad, supone integrar a todos los estratos, niveles y modalidades del sistema educativo en la construcción y uso de la información. Evitar propuestas que con supuestos homogeneizantes desconocen, niegan u ocultan la diversidad constituyente de la realidad educativa. Esta cuestión la advierte Gentili cuando al referirse al carácter estandarizado de las Pruebas PISA señala que: PISA parece haber logrado una verdadera hazaña ideológica: imponer como evidente y necesaria la suposición de que los sistemas escolares de todos los países pueden ser evaluados mediante la aplicación de una misma prueba (...) El razonamiento parece simple y encuentra sus raíces en una concepción particular, y de forma alguna "universal" acerca del aprendizaje, la función de la escuela y el desarrollo educativo" (Gentili, 2003: 3). Considerar la forma en que se tiene en cuenta el carácter procesual del acto educativo: intentar captar la calidad de un sistema educativo en la instantánea puntual de un examen resulta contradictorio. "El examen juega el papel de una fotografía. Pero la educación es un proceso y no un instante (...) La película de largometraje en que debe consistir una buena evaluación no será tomada (...) (Puiggrós, 2016)
- Promover la participación de los distintos sujetos implicados en la construcción de la calidad social del sistema educativo. En esta línea, Puiggrós (2016) ha señalado que "una evaluación educativa científica y socialmente adecuada, el núcleo es la participación de los docentes y alumnos, no como aplicadores y objetos de la aplicación, sino como sujetos activos de la revisión conjunta del proceso que transitan juntos". Esto nos lleva a proponer la consideración de todos los actores del sistema educativo como productores y destinatarios de la información impulsando su participación activa.
- Considerar experiencias e iniciativas de distintos actores que tengan por objeto la evaluación de alguna dimensión o aspecto del sistema. La experiencia documentada en "Algunas experiencias de evaluación en el sistema educativo bonaerense" (2010) visualizan claramente el valioso aporte de información que produjeron otros actores, con otros objetos de evaluación y en distintos contextos, más allá de las experiencias de evaluación estandarizadas ya conocidas. Estas experiencias integran lo local en la visión de conjunto del sistema además de promover una participación responsable de otros actores y la consideración de diversos objetos de evaluación.

⁸ Para ver un desarrollo más completo del modelo puede consultarse Martínez Waltos, Fernando (2014). Alternativas para evaluar la calidad social de la educación. Revista Iberoamericana de Educación N° 64/2.



Referencias bibliográficas

- Almandoz, M. R. (2000). *Sistema Educativo Argentino. Escenarios y políticas*. Buenos Aires: Santillana.
- Alonso Brá, M. y Sverdlick., I. (2003). *La evaluación de las universidades. Un análisis de las perspectivas de gestión de calidad*. Mimeo
- Assman, H. (2001). *Metáforas novas para reencantar a Educação, epistemologia e didática*. Brasil: Piracicaba, Editora Unimep. 3º edición.
- Beck, W.; Van Der Maesen, L., y Walker, A (1997). Towards a concept of social Quality. En *The Social Quality of Europe*. London: The Hague, Luwer Law International.
- Casassus, J. (2000). *Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B)*. Versión preliminar. Mimeo.
- De Vita, G. (2008). *Reflexionando sobre la calidad educativa en una perspectiva democratizadora*. Documento de trabajo elaborado por la Unidad de Coordinación Técnico Pedagógica de la Subsecretaría de Educación. Dirección General de Cultura y Educación. Buenos Aires. Mimeo.
- Gentili, P. (2013). *Rankingmania: PISA y los delirios de la razón jerárquica*. Extraído el 10 de septiembre de 2016 de: https://elpais.com/elpais/2013/12/09/contrapuntos/1386563086_138656.html
- Martínez Waltos, F. (2014). Alternativas para evaluar la calidad social de la educación. *Revista Iberoamericana de Educación*, 64/2. Extraído el 15/08/17 de http://rieoei.org/indice_tematico_bbdd.php?id_tema=2
- Martinic, S. (2008). Información, Participación y Enfoque de derechos. En *Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe. Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile:Unesco/Orealc.
- Pérez, C (2002). La calidad social. Entre la complejidad y la viabilidad de su análisis. *Revista Electrónica del Instituto Universitario de Ciencias Ambientales*, 5.
- Poggi, M. (2008) Hacia la construcción de nuevas estrategias de evaluación de la calidad educativa en América Latina. En *Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe. Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Unesco/Orealc.
- Puigrós, A. (2016). *Una fotografía pedagógica destinada al mercado*. Extraído el 10 de noviembre de 2017 de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-312129-2016-10-19.html>
- Tadeu da Silva, T. (1997) .El proyecto educativo de la nueva derecha y la retórica de la calidad total. En Gentili, P. (Comp.). *Cultura, Política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*. Buenos Aires: Losada.
- Tedesco, J. C. (2008). Calidad educativa: inclusión con aprendizaje. *Revista ABC de la educación. Revista de la DGCE de la Prov. de Bs. As.* , 1(4). Recuperado el 10 de noviembre de 2017 : <http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/revistacomponents/revista/archivos/abcde laeducacion/numero04/ArchivosParalmpimir/ABCdossier.pdf>
- Terigi, F. (1999). *Curriculum. Itinerarios para aprehender un territorio*. Buenos Aires: Santillana.

Documentos oficiales y normativas

Dirección General de Cultura y Educación. (2007), Marco General de Política Curricular. Niveles y Modalidades del Sistema Educativo. Provincia de Buenos Aires.

Ley de Educación Nacional N° 26.206. (2006) República Argentina.



Ley Provincial de Educación N° 13.688. (2007) Provincia de Buenos Aires.

Ley Federal de Educación N° 24.195.(1993) República Argentina.

Dirección Provincial de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires:

- (2010) Algunas experiencias de evaluación en el sistema educativo bonaerense. Serie Planeamiento, Investigación y Estadística N° 1.

- (2011) Construcción y uso de información en los procesos de planeamiento institucional. Serie Planeamiento, Investigación y Estadística N° 25

Ministerio de Educación de la Nación. (2006) Documento para el debate: Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa – Ley de Educación Nacional. República Argentina.

Documentos de Organismos Internacionales

Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) (2010). Metas educativas 2021. Documento para el debate. {Extraído en abril 2010 de <http://www.oei.es/metas2021/>}

UNESCO- OREALC (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe)(2007). Blanco, Rosa y otros: Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC)

Datos del Autor

Fernando Martínez Waltos

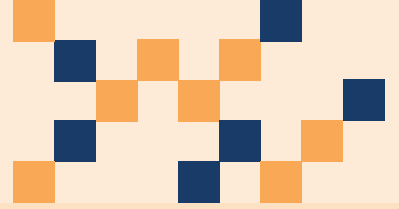
Magister en Políticas y Administración de la Educación - Licenciado en Ciencias de la Educación – Psicopedagogo. Diploma Superior en Ciencias Sociales (Flacso). Docente investigador de la UNTREF. Profesor en las asignaturas Gestión Escolar y Curriculum de la Licenciatura en Ciencias de la Educación -Profesor de “Evaluación de los Aprendizajes Universitarios” en el posgrado “Especialización en docencia Universitaria”. Fue asesor e integró equipos técnicos en la Dirección Provincial de Capacitación, en la Dirección Provincial de Educación Primaria, en la Dirección Provincial de Planeamiento y en la Subsecretaría de Educación de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

fmwaltos@untref.edu.ar

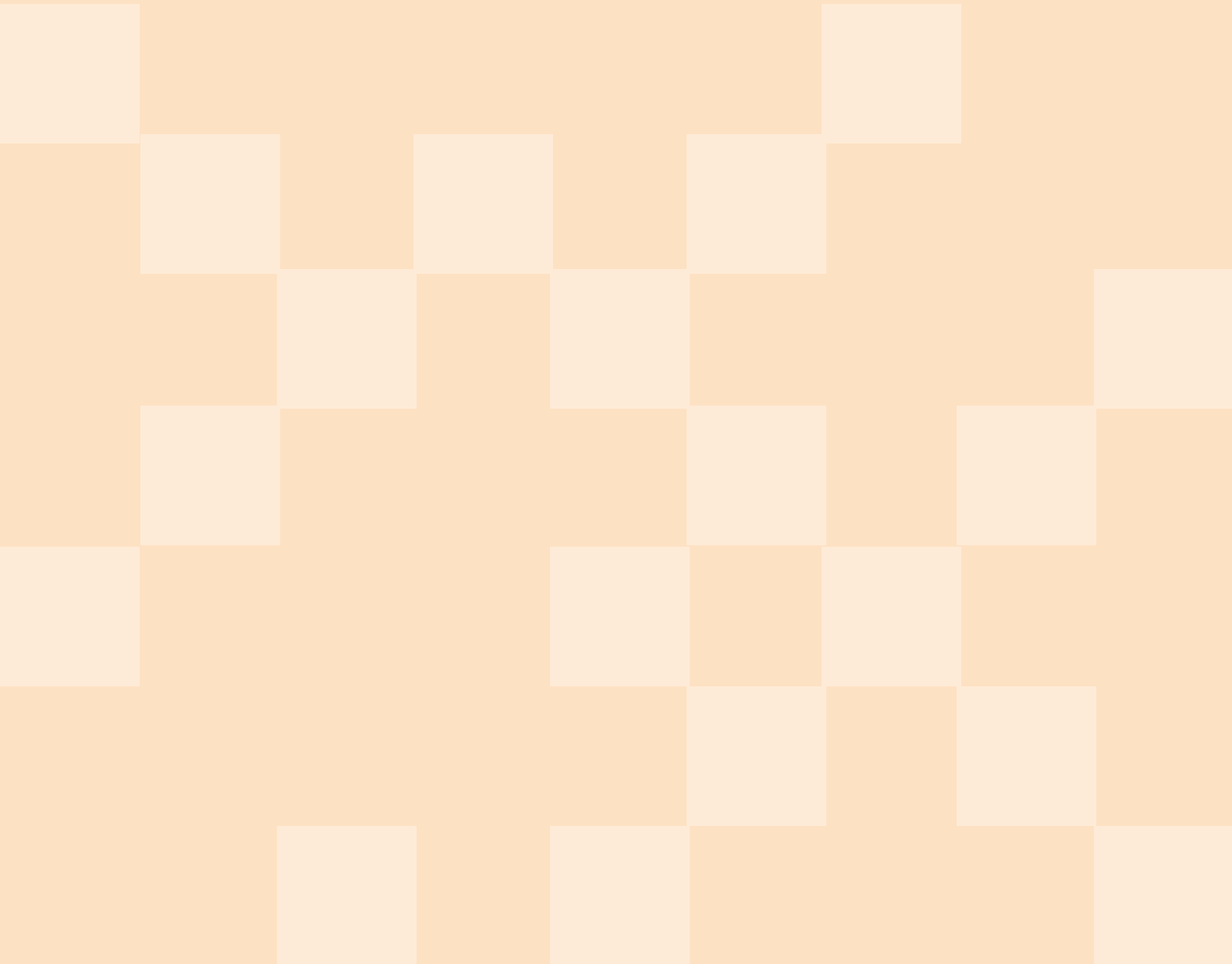
Fecha de recepción: 29/8//2017

Fecha de aprobación: 30/11/2017





Estudios e Investigaciones





Aspectos organizativos de la educación secundaria de adultos en Córdoba y en Cataluña: un análisis comparado

Organizational aspects of adult secondary education in Córdoba and Catalonia: a comparative analysis

Alicia Acín

Acín, A. (2017). Aspectos organizativos de la educación secundaria de adultos en Córdoba y en Cataluña: un análisis comparado. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada* 8(12), pp 102-118.

Resumen

A partir de un estudio intensivo basado en dos casos, en el artículo se expone un análisis de aspectos organizativos de la educación secundaria de adultos en Córdoba y en Cataluña. El mismo sintetiza una parte de la tesis doctoral *La educación secundaria de adultos en la actualidad. Un estudio comparado entre Córdoba (Argentina) y Cataluña (España)* referida a la dimensión organizativa, entre otras que abarcó la investigación.

La educación secundaria de adultos cobra relevancia en ambos países a partir de la extensión de la obligatoriedad escolar, de allí el interés en el tema. Comprende la educación secundaria completa en Argentina y en Córdoba, mientras que en España y en Cataluña está constituida por el Graduado en Educación Secundaria (GES), equivalente a la Educación Secundaria Obligatoria (ESO), esto es, educación secundaria superior y básica inferior, respectivamente, según la clasificación de UNESCO.

La comparación arroja diferencias importantes con relación a: instalaciones; dependencia administrativa; horario de funcionamiento; recursos materiales, tecnológicos y humanos; forma de designación de los docentes; personal de conducción; organización del ciclo lectivo; diseño curricular y supervisores. Asimismo, se advierten semejanzas en cuestiones nodales tales como: ausencia de formación inicial y escasa formación continua de los docentes, insuficiente dotación de personal administrativo y escaso porcentaje de egreso.

Palabras clave: educación secundaria de adultos/ dimensión organizativa/ diferencias/ semejanzas

Abstract

The article presents an analysis of organizational aspects of secondary education for adults in Córdoba and Catalonia, as a result of an intensive study based on two cases. It synthesizes a part of the doctoral thesis *“Adult secondary education today. A comparative study between Córdoba (Argentina) and Catalonia (Spain)”* referring to the organizational dimension, among others that covered the research.

Adult secondary education becomes relevant in both countries from the extension of compulsory schooling, hence the interest in the subject. It comprises the complete secondary education in Argentina and in Córdoba, while in Spain and Catalonia it is constituted by the Graduate in Secondary Education (GES), equivalent to the Secondary Education Obligation (ESO), which corresponds to upper and basic or lower secondary education, respectively, according to the UNESCO classification.

The comparison reveals important differences in relation to: facilities; administrative Unit; operation schedule; material, technological and human resources; manner of appointment of teachers; driving staff; organization of the school year; curriculum design and supervisors. Likewise, there are similarities in nodal issues such as: the absence of initial and continuing formation for teachers, insufficient administrative staffing and low percentage of egress.

Keywords: adult secondary education/ organizational dimension/ differences/ similarities



Introducción

El presente artículo aborda la organización de la educación secundaria de adultos en Córdoba y en Cataluña. El mismo es producto de la tesis doctoral *La educación secundaria de adultos en la actualidad. Un estudio comparado entre Córdoba (Argentina) y Cataluña (España)*¹ que dio continuidad a una investigación anterior desarrollada en Córdoba².

El interés en focalizar en la educación secundaria de adultos radica en la importancia otorgada a ese nivel de educación en ambos países y su incidencia en la educación de adultos (EA en adelante)³.

En Argentina la mayor demanda en el campo de la EA (alrededor de dos tercios) se concentra en la educación secundaria. En Cataluña el 50% de las personas adultas entre 25-64 años cuenta con un nivel educativo inferior a la secundaria obligatoria, frente al 30% en Europa (Ayuste et al, 2002). Además, el nivel secundario es considerado el umbral mínimo que permite superar el nivel educativo de riesgo (Sirvent, 1996). Según la autora, esta categoría refiere a la probabilidad de quedar excluido del mercado de trabajo y de tener una participación social y política limitada en virtud de la educación formal alcanzada.

¿Qué similitudes y diferencias presenta la educación secundaria de adultos en las provincias de Córdoba (Argentina) y Cataluña (España)? es la pregunta que orientó la tesis, desagregada en otras de menor alcance. El objetivo general fue comparar la composición actual de la educación secundaria de adultos en la provincia y comunidad autónoma, y los principales cambios ocurridos en la última década.

En el objeto de estudio se delimitaron tres dimensiones de análisis relacionadas entre sí que configuran un entramado de orden sociopolítico, organizativo y pedagógico. Esas dimensiones y las subdimensiones estructuraron la comparación, además de elementos emergentes que surgieron de la singularidad, características culturales y tradiciones históricas en ambos contextos.

La dimensión sociopolítica refiere a las relaciones con el estado en términos jurídicos, políticos y administrativos (Sirvent, 1996); la dimensión organizativa remite a la estructuración de los servicios, los recursos humanos y materiales (infraestructura) que permiten el cumplimiento de su finalidad y la población que abarca; en la dimensión pedagógica se consideraron las concepciones acerca de la educación de adultos predominantes, que se traducen en las prácticas concretas, tanto en cuestiones organizativas como curriculares.

Se focaliza en la dimensión organizativa, cuyos hallazgos son valiosos y sin embargo ha sido escasamente abordada en trabajos derivados de la tesis, comparativamente con otros relacionados con las otras dimensiones, presentados en eventos académicos y/o publicados.

En la primera parte del artículo se plantea la perspectiva teórico-metodológica. A continuación, se presentan algunas referencias acerca del origen de la educación secundaria de adultos en Córdoba y en Cataluña, seguidas de su contextualización en los sistemas educativos de ambos países. Finalmente, se realiza la comparación propiamente dicha de los aspectos organizativos y se exponen las principales conclusiones a las que se arribó.

Referentes conceptuales y metodológicos

Los referentes teóricos y conceptos clave que guiaron el proceso investigativo se relacionan con la EA y su alcance, así como con las dimensiones del objeto de estudio: sociopolítica, organizativa y pedagógica.

Se entiende la EA como las acciones organizadas dentro y fuera de los sistemas educativos con distinto grado de forma-

¹ Realizada en la Universidad de Barcelona entre septiembre de 2011 y noviembre de 2013, bajo la dirección de la Dra. Ana Ayuste, para lo cual se contó con el apoyo de una beca full time del Programa Erasmus Mundus Move on Education, otorgada por la Unión Europea.

² “El nivel secundario en la actualidad. Transformaciones y complejidades”, con sede en el Centro de Investigación María Saleme de Burnichon de la Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, llevada a cabo durante 2010-2011, subsidiado por esa universidad.

³ La educación dirigida a los adultos ha recibido y recibe distintas denominaciones según los países y momentos históricos. A fin de unificar las formas prevalentes de nominarla en la actualidad en Argentina “educación permanente de jóvenes y adultos” y en España “educación de personas adultas”, se optó por la expresión educación de adultos.



lización, a cargo del Estado y de otros actores, desarrolladas en una variedad de espacios educativos y en relación con diferentes propósitos. La amplitud del concepto se evidencia en la definición de EA adoptada en la V Conferencia Mundial de Educación de Adultos organizada por UNESCO en Hamburgo en 1997 y ratificada en la VI Conferencia de Belém en 2009. Según la Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos (2000: 339), esta abarca

“el conjunto de procesos de aprendizaje, formal o no, gracias al cual las personas cuyo entorno social considera adultos, desarrollan sus capacidades, enriquecen sus conocimientos y mejoran sus competencias técnicas o profesionales o las reorientan a fin de atender sus propias necesidades y las de la sociedad. La educación de adultos comprende la educación formal y la permanente, la educación no formal y toda la gama de oportunidades de educación informal y ocasional existentes en una sociedad educativa multicultural, en la que se reconocen los enfoques teóricos y los basados en la práctica”

Dentro de ese extenso campo, la educación secundaria de adultos es la que provee el sistema educativo, orientada al ejercicio del derecho a la educación básica de aquellas personas que no lo hicieron en la edad formalmente establecida (Rodríguez, 2009), y otorga títulos habilitantes para continuar estudios en el sistema educativo (Messina 2000). Es denominada educación escolar de adultos por Brusilovsky (2006) y EA en sentido estricto por Lancho (2005).

Autores de los contextos latinoamericano (Rodríguez, 1992; Brusilovsky, 2006) y europeo (Flecha, 1990; Ayuste et al, 2002) destacan la relación de la EA con la desigualdad social, educativa y cultural con énfasis en diferentes aspectos. Los primeros subrayan su relación con la pobreza material y simbólica del sector social que se convierte en destinatario de la EA, predominantemente quienes no han tenido acceso o no han sido retenidos en sus procesos de escolarización inicial. Los segundos remarcan la contribución que la EA puede realizar a la democratización de la sociedad, evitando que se acentúen los rasgos de exclusión derivados de la polarización social generada por la sociedad de la información (Castells, 1997) y neutralizando el riesgo de que las personas que no cuenten con cualificación informacional suficiente o carezcan de las capacidades que esta situación económica exige, queden excluidas del mercado laboral o devaluadas como trabajadoras. La denominación educación de jóvenes y adultos, que los países latinoamericanos adoptaron a partir de la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos, expresa el crecimiento de la población joven en la educación básica de adultos.

Como parte de las acciones desplegadas por el sistema educativo, está condicionada por las políticas educativas y otras políticas estatales con las que se relaciona. Las políticas son la esencia de la actividad del Estado y manifiestan su forma de intervención en relación con cuestiones que suscitan interés en la agenda pública (Oszlak, 1984). En el proceso de producción de las políticas estatales intervienen componentes normativos y prescriptivos con relación a lo que es considerado deseable, y actores con recursos variables de poder, entre ellos el Estado, actor privilegiado por su capacidad de imposición legítima, incluso en el contexto de la globalización. La política de educación de adultos en sus distintas expresiones involucra la distribución de los bienes educativos a quienes no los han conseguido anteriormente o necesitan seguir apropiándose (Loza, 1997).

Los aspectos organizativos se relacionan estrechamente con los componentes políticos ya que en la dimensión organizacional se plasman decisiones políticas que dan forma a la actividad educativa. El concepto de organización se utilizó con referencia a dos escalas: la administración educativa y los establecimientos donde se lleva a cabo la EA. Desde las teorías de la organización se entiende por organización una unidad social compuesta por personas, tarea y administración que forman una estructura de relaciones de interacción, tendientes a producir bienes y/o servicios para satisfacer las necesidades de un grupo, en determinado contexto y en interacción con el mismo, en cumplimiento de su misión. Comprende un sistema de actividades conscientemente coordinado, formado por dos o más personas en el que la cooperación entre ellas es fundamental, tanto para la existencia de la organización como para el cumplimiento de su finalidad, cooperación no exenta de conflictos, disputas y ejercicio de poder. Es asimismo un conjunto de cargos con reglas y normas de comportamiento que regulan las relaciones entre sus miembros y el acto de disponer y coordinar los recursos disponibles (materiales, humanos y económicos) que posibilitan el funcionamiento de la misma.

Las concepciones pedagógicas (Brusilovsky, 2006; Acin, 2010; Brusilovsky y Cabrera, 2012) o modelos de EA (Medina, 2002; Formariz, 2009), según las formas de nombrarlas en Argentina y en España, cobran relevancia en tanto definiciones acerca del sentido asignado a la EA. Ellas expresan las visiones acerca de los sujetos, el aprendizaje, la enseñanza y el conocimiento, y subyacen a las decisiones adoptadas en los niveles político, organizativo y pedagógico.



Respecto de la elección metodológica, el proyecto al que la tesis doctoral dio continuidad, basado en la tradición cualitativa⁴, constituyó el punto de partida. A partir de allí, dado el propósito de la tesis, se profundizó en la investigación comparativa y en los debates que atraviesan el campo, entre los que se destacan: la comparabilidad, el método y diferentes perspectivas teórico-metodológicas a partir de las cuales realizar estos estudios.

Al respecto, resultaron valiosos los aportes de Mollis (2000) quien plantea que no hay un único rumbo a seguir sino que interesa tanto el macro como el micro análisis de los sistemas educativos y reconoce la contribución de diversas disciplinas, el lugar de la interdisciplinariedad y también diferentes metodologías, sean cualitativas o basadas en la estadística. En un sentido similar, Martínez (2003, 2006) refiere a la incorporación de nuevos enfoques que enriquecen la educación comparada: socio-histórico, de la dependencia, neofuncionalista, culturales y sociológicos, de los sistemas educativos actuales, ecológico, la etnografía crítica y la teoría de la modernización. También fueron fructíferos los siguientes planteos. Nóvoa (citado en Acosta, 2011) postula una nueva educación comparada asentada en la superación del marco del estado nación; inmersa en las realidades cotidianas, además de las descripciones y prescripciones; con eje en los contenidos más que en los resultados educativos; basada en metodología cualitativa y no exclusivamente en recursos estadísticos. Movimiento que se acompaña del pasaje del sistema educativo a las escuelas, de las estructuras a los actores, de las ideas a los discursos y de los hechos a las políticas. Igualmente, Vega (2011) sostiene que los métodos de comparación sufrieron una gran transformación en las dos últimas décadas a raíz de lo cual la metodología de casos y la comparación no son incompatibles como lo eran en otros momentos, en tanto Pereyra y Popkewitz (1994) subrayan el renovado papel de los estudios de caso en las Ciencias Sociales y en la investigación comparada y ponderan su contribución e integración a la investigación comparativa.

Con base en los aportes de esas discusiones, en la tesis se optó por el estudio de caso, incorporando herramientas conceptuales y metodológicas de la etnografía educativa (Rockwell, 2009), principalmente en la aproximación a las organizaciones educativas, y de las fases de la investigación comparativa (Calderón, 2000), relativizando algunas afirmaciones que podrían resultar contradictorias con la recolección y el análisis de información en la investigación cualitativa o el carácter que asume la descripción en el enfoque etnográfico. El diseño de investigación consistió en un estudio intensivo que toma dos casos y se orientó a la comprensión. La estrategia utilizada fue diacrónica por cuanto interesó tanto la situación actual así como el proceso a través del cual llegó a ser tal.

La educación secundaria de adultos en ambos casos en estudio: surgimiento y situación actual

La educación secundaria de adultos tuvo distintos orígenes en los respectivos países y provincia/comunidad autónoma, así como desarrollos diferentes, aunque con algunas tendencias comunes, como se detalla a continuación.

En Argentina, los adultos que cursaban la educación secundaria, por lo general, se incorporaban al turno vespertino o nocturno de las escuelas secundarias comunes ya que no había una propuesta institucional para ellos. La educación secundaria de adultos como propuesta pedagógica pensada para esta población data de la década de 1970, en un contexto político de gobierno de facto y restricción de libertades que, sin embargo, le otorgó importancia a la educación general y de adultos como estrategia de legitimación (Rodríguez, 2003) e inspirada en teorías desarrollistas que relacionaban la educación con el desarrollo económico. La unidad gubernamental encargada de ponerla en marcha fue la Dirección Nacional de Educación de Adultos (DINEA, 1968-1992), en el marco del impulso otorgado al conjunto de la EA.

Surgió con un proyecto innovador respecto a dos cuestiones: el diseño curricular y la relación con la sociedad civil. El currículo se estructuraba en áreas y disciplinas en su interior, una de ellas el área profesional con fuerte carga horaria, relacionada con la actividad laboral que realizaban los estudiantes y con las organizaciones conveniantes. Estas cumplían un papel importante en tanto solicitaban el servicio y se comprometían en su sostenimiento, conforme el procedimiento adoptado por DINEA, ajustado a su vez al Plan Multinacional de Educación impulsado por OEA. En sus inicios, estas organizaciones fueron predominantemente organizaciones sindicales, en el marco de estrategias para la formación de los trabajadores y como parte de la extensa labor educativa que estos desarrollaban, en un momento en que su presencia en la sociedad argentina era importante. Posteriormente, se ampliaron a empresas del Estado o mixtas, organizaciones estatales del plano nacional, provincial y municipal, empresas privadas, cooperativas y organizaciones no gubernamentales, entre otras.

⁴ Orientada a captar la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que éste da a su conducta como aspectos claves para interpretar los hechos.



En Córdoba los centros de educación secundaria (CENS) de origen nacional funcionaron desde 1970, fecha de creación del primero, al que siguieron sucesivas aperturas hasta 1976, interrumpidas en los primeros años del gobierno de facto y continuadas en la década de 1980 cuando la última dictadura cívico-militar estaba en su fase final. A partir de 1987, se sumaron los centros de nivel medio de adultos (CENMA), creados por la Dirección de Educación de Adultos provincial (DEA, 1987-1995) en cuyo lapso la interacción con entidades convenientes continuó, aunque no fue un componente importante, incluso parte de ellos se crearon sin esa figura. A estas organizaciones se incorporaron otras derivadas del cierre del turno noche de los institutos provinciales de educación media (IPEM) en 1997, las cuales adoptaron el plan de estudios de EA pero continuaron bajo la dependencia de la Dirección de Educación Media, Especial y Superior (DEMES). Ellas no guardan relación con organizaciones de la sociedad civil sino con la institución de origen de la que provienen docentes y estudiantes. Es decir que la actual denominación CENMA alberga distintos tipos de organizaciones, configuradas al amparo de concepciones diferentes y que reconocen también distintos orígenes y recorridos.

En su historia la educación secundaria de adultos en Argentina y en Córdoba atravesó diferentes momentos en los que se efectuaron cambios en el marco de distintas políticas educativas cuya consecuencia fue una asimilación progresiva (Filmus, 1992) a la educación secundaria de adolescentes. Este proceso cristalizó en la década de 1990 con la homologación en lo administrativo, organizativo y curricular (Acin et al, 2011), alternando con momentos de búsqueda de especificidad y de sostenimiento de la propuesta fundacional en algunos centros, aún en períodos de gobierno de restricción de libertades (Roitenburd et al, 2005).

En España la educación secundaria para adultos tiene un origen más reciente, en la década de 1990, a partir de la extensión de la escolaridad obligatoria al graduado de educación secundaria, según la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), que reemplazó la máxima titulación anterior: el graduado escolar. El punto de partida fue la Orden Ministerial de 17 de noviembre de 1993, que establecía las líneas básicas para el desarrollo del currículo de las enseñanzas para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria (ESO) por las personas adultas. La implantación anticipada de esas enseñanzas comenzó ese año a través de la autorización a dos centros públicos de EA localizados en Burgos y en Madrid, con el propósito de extenderlo a todo el territorio a partir del año siguiente.

En la Comunidad Autónoma de Cataluña la implantación de las enseñanzas de educación secundaria para adultos se inició en el curso 1996-1997 mediante la autorización para impartirlas en un centro en Sabadell. Se habría ampliado a partir del curso siguiente debido a la presión ejercida a través de movilizaciones, con la finalidad de exigir la aplicación de la LOGSE a los centros y aulas de adultos (CFA y AFA, respectivamente), y continuó en la década de 2000 en aquellos que lo solicitaron. Esos centros comenzaron a funcionar antes de que se hubieran regulado específicamente para los adultos, tomando como referencia los decretos que legislaban la educación secundaria para el régimen ordinario. Desde la perspectiva de Lancho (2005), el tiempo transcurrido en Cataluña en hacer efectiva dicha implantación obedecería a dos cuestiones: por un lado, al mayor costo que habría implicado ya que suponía la designación de profesores de secundaria y, por el otro, a la dependencia administrativa de la Formación de Adultos del Departamento de Bienestar y Familia mientras que en dicha implantación intervenía el Departamento de Educación, entre los que se manifestaban disputas en torno a las competencias de la EA.

La incorporación de profesores de secundaria con culturas profesionales diferentes a las de sus pares de primaria, más centrados en la transmisión de contenidos disciplinares y menos preocupados por aspectos de la EA que eran considerados por los maestros en los CFA y AFA, habría generado tensiones entre ambos grupos maestros y profesores, agravadas por las condiciones en las que se realizó tal incorporación ya que los profesores de secundaria habrían percibido mayor retribución con un horario de dedicación diferente.

Estas condiciones en su implantación, junto al hecho de que los referentes fueran los decretos que regulaban la educación secundaria para el régimen ordinario, en la línea de la adaptación (Lancho, 2005), serían marcas presentes desde el inicio que condicionaron su posterior desarrollo, si bien hubo momentos de búsqueda y construcción de especificidad, plasmadas en la elaboración de módulos y materiales de enseñanza que se adaptaran más a las características de los destinatarios. Según parte de los entrevistados, culminó en una homologación curricular a la ESO a partir de 2009, según el Decreto de Ordenación Curricular, limitando las posibilidades que habrían tenido los profesores de realizar esas modificaciones en años anteriores.

No obstante la diferencia de 20 años en el momento de creación de la educación secundaria de adultos en ambos casos (1970 y 1990), su surgimiento respondería al proceso de extensión de la educación a sectores sociales que anterior-



mente no habían contado con esta posibilidad. En un estudio sobre los ciclos de reforma de la educación obligatoria en Argentina y España, Ruiz (2012) destaca que la principal transformación educativa de la segunda mitad del siglo XX ha sido la generalización del acceso a la enseñanza secundaria, posibilitando que un tercio de jóvenes accedieran a estudios universitarios, lo que constituye una conquista desde el punto de vista social. Gentili (2009) también señala la expansión y universalización de la escolaridad durante toda la segunda mitad del siglo XX, si bien ese proceso de inclusión educativa se realizó mediante la diferenciación funcional de los sistemas educativos, que desembocó en lo que denomina inclusión excluyente.

Además de las características distintivas que tuvo la educación secundaria de adultos en uno y otro caso en sus comienzos, ya que posteriormente se igualaron en la tendencia a la homologación a la educación que se ofrece a los adolescentes, probablemente la diferencia más importante reside en que en Argentina y en Córdoba abarca la totalidad de la educación secundaria, situación prevista desde el inicio, aun cuando la educación secundaria no era obligatoria, en virtud de la obligatoriedad social (Tenti Fanfani, 2003) referida a que en nuestro país se había naturalizado la importancia de concluir la escolaridad hasta el nivel secundario, aún antes de que éste fuera obligatorio por ley. Asimismo, otro aspecto común en los dos casos es el cambio en la población, relacionada con la expulsión o no retención de los jóvenes en la educación secundaria regular y su pasaje inmediato a la EA, con un notable cambio en la composición de la matrícula en términos etéreos, de trayectorias escolares, intereses y expectativas

La educación de adultos en los sistemas educativos argentino y español

Antes de avanzar en la comparación de los cambios ocurridos en los aspectos organizativos de la educación secundaria de adultos entre ambos casos, se considera conveniente contextualizarla dentro de los sistemas educativos de cada país.

En los dos países en el año 2006 se sancionaron las leyes educativas que dieron forma a los sistemas educativos vigentes al momento de la realización de la tesis. En España la Ley Orgánica de Educación 2/2006 lo hizo en continuidad con la estructura que determinaba la LOGSE, previa suspensión del calendario de aplicación de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación 10/2002 (LOCE) en 2004, aunque incorpora algunos puntos de esta última. En Argentina la estructura del sistema educativo que determina la Ley de Educación Nacional 26.206 implicó una ruptura con el sistema educativo derivado de la Ley Federal de Educación 24.195, que favoreció la diferenciación institucional de la educación en todos los niveles a raíz de las distintas capacidades financieras y administrativas de las provincias, profundizando las desigualdades educativas ya existentes y dando lugar a tantos sistemas educativos como jurisdicciones provinciales tiene el país.

En el cuadro 1 se presentan los principales rasgos de los sistemas educativos de los dos países. Las diferencias más importantes entre ambos radican en la educación superior y secundaria y en la obligatoriedad. En Argentina la educación obligatoria abarca desde el último año de la educación inicial, la educación primaria y la totalidad de la educación secundaria (incluida la educación secundaria superior, según la clasificación de UNESCO). En tanto en España incluye la educación primaria y parte de la educación secundaria: la educación secundaria básica o inferior, según la misma clasificación. Relacionado con lo anterior, otra diferencia estaría marcada por la edad y las condiciones en que se producen las transiciones de una progresión a otra del sistema educativo. En la actualidad esa transición en Argentina se produce al finalizar la educación secundaria, con la posibilidad de acceso directo a la educación superior, mientras que en el sistema educativo español a los 16 años se produce el paso desde la ESO al bachillerato o ciclos formativos y la continuidad de los estudios está mediada por exámenes. Para ingresar a la educación secundaria postobligatoria bachillerato o FP de Grado Medio se requiere el certificado de educación secundaria (GES), que se obtiene al finalizar satisfactoriamente la educación secundaria obligatoria. Aquellos que no consiguen este certificado tienen oportunidades, hayan abandonado o no el sistema educativo, de continuar estudiando, sobre todo en FP de Grado Medio, tras algún tipo de prueba; asimismo, existe la posibilidad de que un alumno se cambie de la rama profesional a la académica (al terminar la FPGM puede pasar a determinadas opciones dentro del bachillerato, convalidando asignaturas cursadas en la FP) (Fernández, 2003). A su vez, España incorpora el Programa de Cualificación Profesional Inicial para los jóvenes de 16 a 18 años que han tenido dificultades en la ESO.



Cuadro 1: Sistemas educativos argentino y español

Sistema educativo	Argentina	España
Estructura	Educación Inicial Educación Primaria Educación Secundaria Educación Superior (No universitaria y universitaria) Ocho modalidades, entre ellas EPJA y Educación en contextos de privación de libertad, relacionadas con la EA	Educación Inicial Educación Primaria Educación Secundaria Obligatoria y No Obligatoria (bachillerato y FP Grado Medio) Educación Universitaria, no universitaria y FP de Grado Superior, enseñanzas de idiomas, artísticas y deportivas Educación de personas adultas
Obligatoriedad	Desde los 5 años hasta la finalización de la educación secundaria (13 años)	De 6 a 16 años. Comprende la enseñanza básica: educación primaria y ESO (10 años)

En Argentina, a raíz de la extensión de la obligatoriedad escolar a la totalidad de la educación secundaria, parte importante de las políticas educativas en la década de 2000 se orientaron a fortalecer la inclusión, permanencia y egreso de la educación secundaria. Con base en el reconocimiento de que la permanencia es profundamente desigual según los sectores sociales, se implementaron un conjunto de planes y programas destinados a revertir o a evitar que tal desigualdad se profundice⁵, muchos de los cuales abarcaron también a la educación secundaria de adultos. Esas medidas tendientes a la democratización efectiva son importantes por cuanto se reconoce que la expansión cuantitativa de los sistemas escolares, así como la ampliación del reconocimiento jurídico del derecho a la educación en las constituciones y leyes nacionales vigentes, si bien han sido fundamentales para dotar a las demandas por la ampliación del derecho a la educación de una proyección y una relevancia significativas en América Latina, son factores insuficientes para la plena realización de la igualdad educativa.

Contextualizada la EA en los respectivos sistemas educativos, en el cuadro 2 se presentan algunos datos cuantitativos que ponen de relieve el lugar que tendría la educación secundaria de adultos al interior del sistema educativo, en el caso de Argentina y Córdoba, y al interior de la oferta de EA en ambos casos. La información contenida en ese cuadro muestra que, del total de estudiantes matriculados en el país, el 31,1% corresponde a la educación secundaria regular, la EA representa un 10 % y la educación secundaria de adultos el 4,4 %. No obstante el peso relativo limitado que ésta tendría dentro del sistema educativo, ha sido objeto de atención y políticas específicas, además de la extensión de planes y programas de la educación secundaria regular.

Cuadro 2: La Educación de Adultos al interior del sistema educativo en Argentina

Estudiantes matriculados	F A	F R
En el sistema educativo	11.974.311	100 %
En educación secundaria	3.731.208	31, 1 %
En educación de adultos	1.205.090	10 %
En educación secundaria de adultos	536.571	4,4 %

Fuente/ Elaboración propia según datos de DINIECE- Año 2011

Previa síntesis de los rasgos relevantes de la oferta de EA, en los cuadros 3, 4 y 5 se muestran datos cuantitativos de

⁵ Se trata de los siguientes: Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMESE/2004) que comprende a su vez el Programa Nacional de Becas Estudiantiles; Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa (PROMEDU, 2008) que dio continuidad al de becas estudiantiles; Plan Nacional de Educación Obligatoria (2009); Pautas Federales para la movilidad estudiantil en la educación obligatoria; Plan FinEs y Programa Conectar Igualdad (Miranda, 2013).



los matriculados en EA en Córdoba y en Cataluña, que es interesante analizar tanto por el lugar que ocupa la educación secundaria en su interior como por el número de población que estaría comprendido en esa oferta educativa.

Cuadro 3: Cantidad de alumnos en primaria y secundaria y % de mujeres según oferta de EA en Córdoba

Total Alumnos	% M	Primaria		% M	Secundaria		% M	FP	% M
70.413	52,7	7.727	10,9%	55,9	53.339	75,7%	51	9.347	56,1

Fuente/ Elaboración propia según datos de DINIECE- Año 2011

Cuadro 4: Cantidad de alumnos de EA por programas de formación y sexo en Cataluña

Programas de formación	Hombres	Mujeres	Total	
Iniciación a la lengua catalana	4.488	5.535	10.023	13,31%
Iniciación a la lengua castellana	4.452	3.757	8.209	10,90%
Iniciación a la lengua extranjera Inglés	2.053	2.880	4.933	6,55%
Iniciación a la lengua extranjera Francés	214	236	450	0,05%
Iniciación a la informática	2.219	3.966	6.185	8,21%
Ciclo de formación instrumental	5.134	6.051	11.185	14, 86%
Graduado en educación secundaria 1	6.199	3.749	9.948	13,21%
Preparación pruebas de acceso a CFGM	1.627	1.799	3.426	4,55%
Preparación pruebas de acceso a CFGS	4.091	4.708	8.799	11,69%
Preparación pruebas de acceso a la universidad	1.440	1.683	3.123	4,15%
Competencias sociedad de la información Inglés	1.222	2.504	3.726	4,95%
Competencias sociedad de la información Francés	34	82	116	0,01%
Competencias sociedad de la información Informática	1.741	3.396	5.137	6,82%
Total	34.914	40.346	75.260	100 %

Fuente/ elaboración propia en base a datos de IDESCAT- Curso 2011/2012

Cuadro 5: Distribución aproximada de cada enseñanza según bloques en la oferta de EA en Cataluña

Enseñanzas	FR	Bloques	FR
Formación Instrumental	15 %	Educación básica	28 %
GES	13 %		
Preparación pruebas GM	12 %	Pruebas de acceso	20,5 %
Preparación pruebas GS	4,5 %		
Preparación pruebas universidad	4 %		
Iniciación Lengua Catalana	13 %	Lenguas de acogida	24 %
Iniciación Lengua Castellana	11 %		
Informática	15 %	Competencias sociedad de la información	27 %
Inglés	12 %		

En Argentina y en Córdoba la EA se circunscribe fundamentalmente a la educación básica, no obstante la denominación



Educación Permanente de Jóvenes y Adultos en la LEN. En algunas provincias la EA y la formación profesional (FP) tienen la misma dependencia orgánica, lo que facilitaría mayor coordinación y experiencias de articulación entre EA y FP, atento que la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 prevé que las ofertas de FP se articulen con alfabetización y terminalidad de todos los niveles y ciclos comprendidos en la educación obligatoria.

En Cataluña la oferta de EA se estructura en tres ámbitos: a) educación general y acceso al sistema educativo, traducido en enseñanzas básicas y obligatorias y preparación para las pruebas de acceso a las etapas del sistema educativo; b) de educación para adquirir competencias transprofesionales (tecnologías de la información); c) de educación para la cohesión y la participación social, que incluye la formación de acogida a inmigrantes, la iniciación a las lenguas oficiales y a una lengua extranjera, la introducción a las tecnologías de la información y la comunicación, y capacitación en el uso de estrategias que permitan la adquisición de competencias básicas. Los ítems incluidos en los dos últimos ámbitos guardan estrecha relación con lo que plantea la Estrategia de Lisboa y con demandas actuales de formación con relación a las tecnologías de la comunicación y los idiomas, como en otros países europeos.

En Córdoba es claro el peso relativo que tiene la educación secundaria dentro de la oferta de EA ya que los alumnos representan el 75,7 % de los matriculados en tanto los que cursan educación primaria representan el 10,9 %, con un leve predominio de mujeres en esa participación.

En Cataluña, dentro de la oferta total de EA, el mayor porcentaje de matriculados (14,8 %) corresponde al ciclo de formación instrumental en el que predominan levemente las mujeres sobre los hombres. En segundo lugar, se encuentra Iniciación a la Lengua Catalana con 13,3 %, en tercer lugar, el Graduado en Educación Secundaria con 13,2 % donde los hombres sobrepasan ampliamente a las mujeres⁶ y, en cuarto lugar, la preparación de las pruebas de acceso al Ciclo de Formación de Grado Superior con 11,6 %.

Si se suma la preparación para las pruebas de acceso a las enseñanzas postobligatorias (CFGM y CFGS) corresponde al 16,1 % de la matrícula, ambas con predominio de mujeres; si a su vez se incorpora la preparación para las pruebas de acceso a la universidad, el porcentaje asciende al 20,2% de la matrícula, también con mayoría de mujeres. La iniciación a las lenguas oficiales representa el 24,2% con predominio de mujeres en lengua catalana y de hombres en lengua española; Informática representa 15% e inglés 11,4%, también con predominio de mujeres.

Otra lectura posible es agrupar las enseñanzas según bloques (cuadro 5), lo cual permite visualizar más claramente el peso relativo de cada uno al interior de la oferta de EA, ya sea por el énfasis otorgado a cada tipo de enseñanzas, por la priorización de determinadas demandas o por la respuesta a ellas. De este reagrupamiento surge que, de la totalidad de la oferta de EA, más amplia que en Córdoba, la educación básica representa el 28 %, la preparación para las pruebas de acceso el 20,5 %, las lenguas de acogida el 24 % y las competencias para la sociedad de la información el 27 %.

En Córdoba y en Argentina, en tanto la EA se circunscribe al sistema educativo, las apuestas se dirigen a la educación secundaria, como se señaló. En Cataluña ésta se encontraría diluida dentro de la oferta, aun constituyendo la culminación de la educación obligatoria. Sin embargo, las formas de alcanzar el título de GES están diversificadas ya que se alcanzarían automáticamente al obtener títulos superiores (Grado Medio o Grado Superior). Tal vez, debido a la importancia asignada a la educación postobligatoria y por la demanda existente, parte importante de los cursos de los CFA y las AFA se relacionan con este bloque. Asimismo, en Cataluña, el aprendizaje del inglés y la preparación para las pruebas de acceso a la universidad están contemplados dentro de la oferta pública mientras que en Córdoba la mayoría de los cursos de idioma inglés son privados, y la preparación para rendir el examen que habilita a los mayores de 25 años sin título secundario a ingresar a la universidad es responsabilidad de los propios aspirantes, salvo excepciones a cargo de las universidades.

Organización de la educación secundaria de adultos en Córdoba y en Cataluña

En este apartado se presenta la estructura de la educación secundaria de adultos en ambos casos en estudio, muchos de cuyos aspectos derivan o se relacionan con las políticas de EA llevadas a cabo en la última década. La información relevante se plasma en el cuadro 6, en cuya columna de la izquierda se incluyen las sub dimensiones consideradas dentro

⁶ La primacía de hombres respecto de las mujeres en el GES podría estar relacionada con el efecto de retorno al sistema educativo de parte de la población que interrumpió los estudios en la década anterior para incorporarse al mercado de trabajo, predominantemente de sexo masculino, según Prats (2013).



de la dimensión organizativa: requisitos y edad de ingreso, forma de prestación del servicio, currículo, organización y titularidad de los centros, infraestructura, horario de funcionamiento, recursos materiales y tecnológicos, personal de conducción, inspectores, requisitos y designación de los docentes, formación inicial y continua, personal administrativo, otras funciones y período lectivo.

Cuadro 6: Organización de la educación secundaria de adultos en Córdoba y en Cataluña

Subdimensiones	Córdoba	Cataluña
Requisitos y edad de ingreso	Presencial: 18 años cumplidos en el año en curso y excepcionalmente 16 años por responsabilidades laborales y familiares o por estar a disposición del Juzgado de Menores (según disposiciones internas). Semi presencial y a distancia: 21 años excepto jóvenes incluidos en Programa Más y Mejor Trabajo	18 años cumplidos en el año en curso para presencial y a distancia, excepto en caso de contrato laboral, deportista de alto rendimiento, estar cursando PQPI u otras circunstancias cuyo ingreso es a los 16 años.
Forma de prestación del servicio	Presencial y semipresencial y a distancia. Sedes de distancia en CENMA base. En la educación a distancia la demanda está mediada por una institución que convenia con el Ministerio de Educación y se compromete en parte en el sostenimiento	Presencial, a distancia y autoformación. El servicio a distancia es provisto por el IOC y centros colaboradores. La demanda es individual
Currículo	Diseñado específicamente para la educación secundaria de adultos. Se organiza en áreas, disciplinas y talleres	Las enseñanzas tienen como referente las correspondientes a las de la ESO, según el Decreto de Ordenación Curricular. Se organiza en ámbitos y disciplinas
Organización de los centros	Centros para educación primaria y secundaria separados. Anexos y extensiones áulicas en barrios periféricos, en el interior provincial y en establecimientos penitenciarios que dependen de los CENMA base	Centros y aulas específicos u ordinarios que presentan oferta completa
Titularidad de los centros	Del gobierno provincial	De la Generalitat y de los ayuntamientos
Infraestructura	Edificios compartidos con escuelas primarias y secundarias	Edificios del Departamento de Enseñanza y compartidos con los ayuntamientos
Horario en que funcionan	Generalmente nocturno o vespertino, salvo algunos centros	Matinal, tarde, vespertino y nocturno, según el lugar de funcionamiento y la oferta
Recursos materiales y tecnológicos	Excepto ordenadores provistos en 2011, escasos recursos materiales y tecnológicos, muchos de ellos provistos por el Plan FinEs en los centros en que se implementa	Dotación de ordenadores, cañones de proyección, video proyectores, impresoras en 2006
Personal de conducción	Director Coordinador en anexos y extensiones áulicas	Equipo directivo (completo o reducido) en centros, según cantidad de docentes Coordinador en aulas. Órganos de toma de decisión colegiados con representación de distintos actores
Inspectores	Específicos de la modalidad	Comunes al resto del sistema educativo



Subdimensiones	Córdoba	Cataluña
Requisitos y designación de los docentes	Contar con la titulación para el nivel y disciplina a cargo. Designación por hora cátedra	Formar parte del cuerpo de maestros y profesores de enseñanza secundaria de las especialidades relacionadas con los ámbitos. Designación por cargo
Formación inicial y continua	No hay requerimientos de formación inicial específica para el ingreso a la docencia. La formación posterior es escasa pese a los avances	No hay requerimientos de formación inicial específica para el ingreso a la docencia. La formación posterior es escasa pese a los avances
Personal administrativo	Secretario	Auxiliar administrativo
Otras funciones		Función tutorial, a cargo de los docentes cuya horas están comprendidas en el cargo y dedicación
Período lectivo	Anual, organizado en dos semestres	Módulos trimestrales

La edad (18 años) y los requisitos de ingreso son similares en ambos casos en la educación presencial y difieren en la educación semi presencial y a distancia en Córdoba, ya que la edad asciende a 21 años, excepto los jóvenes incluidos en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Dentro de los destinatarios están comprendidas las personas privadas de libertad y también jóvenes en conflicto con la ley penal en Córdoba.

La forma de prestación de la educación, en los dos casos, es presencial y a distancia, esta última incorporada en la última década en Córdoba mientras que en Cataluña data de los años 80 aunque se reestructuró en 2006. En Córdoba la demanda está mediada por una institución que firma convenio con el Ministerio de Educación y las sedes del Programa a Distancia dependen de un CENMA base presencial, a diferencia de Cataluña en que la demanda es individual y el servicio es provisto por el Instituto Abierto de Cataluña (IOC)⁷ en Barcelona, con el apoyo de centros de soporte en el interior, de manera separada de la EA. Cataluña cuenta además con la autoformación, desarrollada en unos pocos centros.

Un elemento común en el proceso de incorporación de la educación a distancia (y también de la autoformación) ha sido cierta resistencia de parte de los docentes no involucrados con esas propuestas a aceptar otras alternativas como oportunidades valiosas de acceso a la educación, no circunscriptas sólo a lugares alejados de los centros presenciales o en circunstancias en que las personas no pueden asistir a ellos, sino como una opción más. Esas resistencias se habrían alimentado en parte por prejuicios o temores de que estas nuevas formas sustituyeran a la educación presencial y a la eventual pérdida de puestos de trabajo, además del surgimiento en Cataluña como propuestas que se viabilizaron por sendas diferentes y sin conexión. En Córdoba en los últimos años habría habido mayor integración de ambas opciones mientras que en Cataluña continuarían por caminos distintos, especialmente en la ciudad de Barcelona. Pascual (2000), remitiendo a Beltrán y Beltrán (1996), afirma que las políticas y prácticas no hicieron lo suficiente para superar la histórica separación entre presencialidad y distancia que ya el Libro Blanco de la Educación de Adultos recomendaba articular a fin de que no constituyeran redes separadas.

Las organizaciones educativas en las que se lleva a cabo la EA en Córdoba son los CENPA y las escuelas de educación primaria, por un lado, y los CENMA, de los que dependen los anexos, extensiones áulicas⁸ y las sedes del Programa a Distancia, por el otro. Cataluña cuenta con centros y aulas específicos u ordinarios en los que se desarrolla la oferta completa antes mencionada, además del IOC y los centros de soporte del IOC para el GES a distancia. Los CENMA de gestión estatal pertenecen al gobierno provincial mientras que la titularidad de los CFA y AFA pueden ser de la Generalitat o de los ayuntamientos. Existen además centros privados, no considerados en la investigación.

⁷ Por la denominación en catalán.

⁸ La diferencia entre anexos y extensiones áulicas es fundamentalmente administrativa: los anexos tiene su propia estructura y mayor independencia en lo administrativo mientras que en la extensión áulica los profesores y el personal auxiliar son los mismos, de modo que ante la renuncia del director cualquier docente que cumpla con los requisitos puede asumir esa función.



En cuanto a la infraestructura, los centros no cuentan con edificio propio, excepto unos pocos, sino que comparten las instalaciones con otras organizaciones. La mayoría de los edificios son compartidos con las escuelas secundarias, y excepcionalmente primarias, en Córdoba, en tanto en Cataluña se comparten mayoritariamente con los ayuntamientos y en menor medida con institutos secundarios. El hecho de compartir las instalaciones con otras organizaciones educativas o con los ayuntamientos produce diferentes efectos al menos en dos cuestiones: en el horario de funcionamiento y en las relaciones interinstitucionales. En el caso de Córdoba, si bien compartir edificios con otras organizaciones educativas posibilita contar con mejores condiciones para el desarrollo de las actividades educativas que en tiempos anteriores, limita el horario de funcionamiento al nocturno, cuando estos no están ocupados por las otras escuelas. En Cataluña, aunque se comparten las instalaciones, el uso del lugar otorgado es exclusivo del centro educativo; en consecuencia la franja horaria de la que disponen es mayor y puede abarcar el turno mañana, tarde, vespertino y nocturno, según la oferta con que cuente. Asimismo, el hecho de compartir con otras organizaciones educativas genera innumerables tensiones con los responsables de esas escuelas respecto del uso efectivo de gran parte de los espacios de esos edificios, aún con la mediación de actos administrativos que lo habilitan, mientras que con los ayuntamientos parecería haber relaciones más cordiales, además de que favorece un mayor contacto con unidades gubernamentales municipales a los efectos de interrelaciones, derivaciones, uso de biblioteca o trámites relacionados con los estudiantes.

Respecto de los recursos materiales, tecnológicos y pedagógicos, en Córdoba estos son escasos, excepto ordenadores provistos en 2011 por el gobierno nacional y provincial y material pedagógico proporcionado por el Plan FinEs⁹ en los CENMA que lo implementan y los ubicados en contextos de privación de libertad en virtud de la extensión de programas de la educación secundaria común. La percepción recurrente de diferentes actores alude a los limitados recursos con que cuentan para el desarrollo de sus actividades, parte de los cuales en ocasiones serían aportados incluso por los mismos docentes. En Cataluña, si bien los testimonios de actores y el diagnóstico de la formación de personas adultas en Cataluña también refiere a la escasez de recursos, hubo una dotación de ordenadores, cañones de proyección, videoproyectores, impresoras, entre otros materiales, en 2006, acompañando el retorno de las competencias del Departamento de Bienestar Social al de Educación. Asimismo en algunos centros parte de los recursos con los que cuentan han sido obtenidos con fondos económicos que ellos mismos generan a partir del aporte de los estudiantes y que éstos obtienen mediante sus asociaciones que solicitan subvenciones públicas y participan en proyectos europeos.

El personal de conducción de los CENMA es un director, quien tiene a su cargo además anexos, extensiones áulicas y sedes del programa a distancia. En los CFA puede ser un director, director y secretario o director, jefe de estudios y secretario, según la cantidad de docentes “más de tres, entre cuatro y cinco, y más de seis, respectivamente” para atender la oferta completa. En ambos casos, los anexos y extensiones áulicas así como las aulas están a cargo de un coordinador. En este punto la diferencia es apreciable: la posibilidad de constituir equipo (aunque no en todos los casos) en los CFA de Cataluña representa una ventaja comparativa respecto de la dirección individual en Córdoba; asimismo, se advierte otra diferencia importante, cual es la existencia de órganos de toma de decisiones colectivos en Cataluña, situación que comparte con el resto del sistema educativo.

Los inspectores, en ambos casos, acceden al cargo por concurso de antecedentes y oposición. Son específicos para la modalidad EA en Córdoba y comunes al resto del sistema educativo en Cataluña, si bien en cada distrito educativo se asignaría los CFA y AFA a uno de ellos, aspecto que también constituye una diferencia importante debido al seguimiento y acompañamiento que pueden realizar.

En cuanto a las tareas de apoyo administrativo, probablemente sea uno de los puntos más deficitarios en ambos casos, ya que son cubiertas por un secretario que también realiza la atención de estudiantes en Córdoba y por un auxiliar administrativo en Cataluña. Tal dotación es sumamente escasa si se considera el volumen de tareas administrativas a realizar, aspecto fuertemente cuestionado por docentes y directores; algunas de esas tareas son absorbidas por los docentes, por ejemplo respecto a la matriculación y atención al público en Cataluña y recae fundamentalmente en los directores y coordinadores en Córdoba.

Con relación al ingreso de los docentes a la EA, es común el requerimiento de contar con la titulación para el nivel y disciplina a cargo o formar parte del cuerpo de maestros y profesores de enseñanza secundaria de las especialidades relacionadas con los ámbitos en uno y en otro caso. Sin embargo, existe una diferencia fundamental en la forma de desig-

⁹ La sigla refiere al Plan de Finalización de Estudios, tendiente a hacer efectiva la obligatoriedad del nivel secundario.



nación: por hora cátedra en Córdoba y por cargo en Cataluña. La designación por hora cátedra implica fragmentación de las 30 horas que un docente puede sumar en dos o tres organizaciones educativas regulares y CENMA, con la dificultad de lograr pertenencia institucional y disposición mental para dedicarse en profundidad a la variedad de actividades que involucra la práctica docente (Achilli, 1988); por lo general suele haber mayor dedicación en las organizaciones en las que los docentes acumulan mayor cantidad de horas cátedra y menor en las restantes, aún a pesar de ellos mismos. Esta situación no es privativa de la EA sino un problema estructural del trabajo docente en las escuelas secundarias en Argentina, según Terigi (2008)¹⁰. Por el contrario, la designación por cargo, que incluye actividades docentes frente a alumnos y en las aulas de autoaprendizaje, preparación de clases, corrección de actividades, tutorías, participación en reuniones de evaluación, de claustro, de consejo de centro, de coordinación intra y extra institucional y de formación, entre otras, configura un marco más favorable para su despliegue así como para el trabajo institucional y colaborativo. No obstante, Hargreaves (2003) señala que el tiempo no es condición suficiente de colegialidad ya que es resignificado y utilizado según la cultura de los profesores.

Una de las actividades contempladas en el cargo es la tutoría de orientación a los estudiantes, punto clave según reconocieron distintos actores en Cataluña, independientemente de la necesidad de mejora y/o profundización que se reclama: que estén contempladas en las horas de los estudiantes para posibilitar sus asistencia y cierta desatención en los últimos años ya que esas horas se destinarían a la apertura de cursos en respuesta a la demanda.

Otro aspecto semejante en los dos casos es la ausencia de requerimientos de formación inicial específica para el ingreso a la docencia en EA, en virtud de lo cual integran el cuerpo general de profesores y tienen un recorrido previo por la educación secundaria regular (y/primaria en Cataluña) ya que los maestros primarios están habilitados para desempeñarse en GES 1, del mismo modo que para la educación secundaria regular. La ausencia de formación específica se relaciona con la escasa oferta formativa al respecto. Como consecuencia de ello, la formación principal se realiza a través de la socialización profesional y de la formación continua, que tampoco es abundante, si bien a partir de la década de 1980 distintas instituciones las universidades, la administración educativa, asociaciones y sindicatos se han ocupado de la formación específica de los educadores de adultos en ambos países y provincia o comunidad autónoma (Brusilovsky, 2010; Acin, 2013; Aranda y Alonso, 2002; Formariz, 2009).

La organización del ciclo lectivo es muy diferente en ambos casos: anual, dividido en dos semestres para la educación presencial, no así en el Programa a Distancia, en Córdoba y módulos trimestrales en Cataluña. El período anual es un sistema más rígido para los estudiantes mientras que la posibilidad de empezar y concluir un módulo en un trimestre permite que los estudiantes no pierdan el tiempo cursado en caso de interrupción por otras obligaciones o dificultades que se les presenten, si bien no en todos los centros se ofrecen simultáneamente.

Conclusiones

Este artículo se centra en la dimensión organizativa de los servicios y de los centros educativos, entendida como una condición estructural en cualquier proceso educativo y el plano en el que se manifiesta la apropiación y resignificación de las políticas de parte de otros actores que intervienen en su puesta en marcha.

Como se puede advertir, qué se entiende por educación secundaria de adultos y su alcance se relaciona con la extensión de la educación secundaria y la estructura del sistema educativo en los países de referencia. En Argentina e igualmente en Córdoba la educación secundaria de adultos abarca la totalidad de la educación secundaria; en España y en Cataluña está constituida por el Graduado en Educación Secundaria (GES) equivalente a la Educación Secundaria Obligatoria (ESO), etapa obligatoria y gratuita del sistema educativo que completa la educación básica al final de la cual se obtiene el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria. La diferencia mencionada tiene consecuencias en el acceso a los estudios superiores: directo en el caso de Córdoba ya que el título secundario habilita el ingreso a estos estudios, incluidos los universitarios, e indirecto en Cataluña, a través de exámenes, previa obtención del título de FPGM, equivalente al de bachillerato.

¹⁰ La autora señala tres principios organizadores de la escuela media en Argentina: la clasificación de los currículos, el principio de designación de los profesores por especialidad y la organización del trabajo docente por horas de clase, los que deben ser tenidos en cuenta ante cualquier cambio que se pretenda impulsar.



Vinculado con lo anterior, el énfasis otorgado a la educación secundaria, como ocurre en Córdoba, o su combinación con otras opciones de educación postobligatoria, según su organización en Cataluña, dependería de las prioridades establecidas por los gobiernos de los dos casos en estudio, no sólo respecto de la EA sino también de la educación general.

En Argentina la prioridad de la educación secundaria en su conjunto, incluida la que se cursa en la modalidad EA, se relacionaría con el impulso otorgado por el gobierno nacional y provincial, vigente al momento de la realización de la tesis, a partir de la obligatoriedad recientemente establecida. En Cataluña, además de ajustarse en parte a la Estrategia de Lisboa en cuanto a las competencias transprofesionales y de responder a la necesidad de que las personas completen la educación básica y media y satisfacer demandas de formación con relación a distintos aspectos de la vida de los sujetos, esta oferta se relacionaría con la idea de diversos públicos de la EA enmarcada en la educación permanente (Formariz, 2009). Según el autor comprende potencialmente toda la población adulta que necesita actualizar sus competencias, quienes no cuentan con el título básico del sistema educativo, las personas extranjeras que necesitan apropiarse de la lengua del país de destino y quienes quieren prepararse para acceder a la formación profesional y a la universidad.

La forma de prestación de la educación secundaria, como se señaló, se realiza de manera presencial y a distancia en ambos casos, además de la autoformación en un acotado número de centros en Cataluña. Como cuestión recurrente, el surgimiento de la educación a distancia se impuso como una opción alternativa a la educación presencial en lugar de complementaria y suscitó sospechas, temores y resistencia de parte de quienes se desempeñaban en la presencialidad. Esta situación tendió a mantenerse o modificarse según las decisiones adoptadas en el marco de diferentes políticas. En Córdoba en los últimos años habría mayor integración de ambas formas, favorecida por distintos factores: los mismos docentes que se desempeñan en ambas, las acciones de capacitación implementadas y por la dependencia de las sedes del programa a distancia de los CENMA, ubicándola como una oferta más que se presta en esa organización. En Cataluña continúan como formas separadas sin mayores puntos de contacto, especialmente en Barcelona ciudad, no obstante la existencia de una normativa que propicia tal articulación, a raíz de la historia y caminos separados por los que transitaron, además de que orgánicamente el GES a distancia depende del IOC; tal dependencia habría potenciado la oferta a distancia en su conjunto y la ampliación cuantitativa de la cobertura pero habría contribuido a mantener tal separación¹¹.

La existencia de una normativa en Cataluña que habilita a los estudiantes que cursan en los CFA o AFA la realización de determinados módulos a distancia sin perder su condición de alumno presencial, que indicaría cierta flexibilidad en el plano organizativo, escasamente aprovechada según se advirtió en la investigación, expresaría los límites de la normativa frente a culturas institucionales o modos de hacer instauradas, aspecto que se relaciona en parte con la autonomía que ejercen las organizaciones educativas. Con relación a este punto, en Cataluña, en virtud del Decreto de autonomía de los centros educativos, éstos parecen tener mayores márgenes de acción para resolver cuestiones organizativas y pedagógicas.

Para sintetizar, las condiciones en que desarrollan su labor las organizaciones educativas para adultos es uno de los planos donde se advierten mayores diferencias entre uno y otro caso, no obstante algunas similitudes. Esta diferencia se manifiesta en los siguientes aspectos: en las instalaciones donde desarrollan sus actividades y su pertenencia, en el horario de funcionamiento, en los recursos materiales tecnológicos y humanos con los que cuentan, en la forma de designación de los docentes, en la conducción individual o compartida con un equipo, en la organización del ciclo lectivo, en el diseño curricular y en la existencia de un cuerpo de inspectores únicos para todo el sistema educativo o específicos para la modalidad. También se advierten diferencias en la presencia de instituciones que promueven la participación de los estudiantes en los CFA en Cataluña tales como los órganos de gobierno colegiados en los que están representados todos los actores, las asociaciones de estudiantes que en algunos casos desarrollan iniciativas de importancia, gestionan recursos ante organismos internacionales y llevan adelante proyectos y la función tutorial que cumplen los docentes.

Asimismo, la contrastación de la información relativa a algunas subdimensiones tales como las instalaciones, el horario de funcionamiento, los recursos materiales, tecnológicos y humanos, la forma de designación de los docentes, los cargos de conducción colectivos con sus variantes, la conducción colegiada, y la trimestralización, entre los más importantes,

¹¹ La resistencia a incorporar la educación a distancia es una tendencia bastante generalizada en otros niveles del sistema educativo y en la misma universidad donde se advierte que grupos de investigación y cátedras universitarias la visualizan como una opción mercantilizada o de menor calidad que la presencial, si bien esa visión se ha debilitado con el tiempo. Esta concepción interfiere en la posibilidad de elaborar propuestas de formación docente para los educadores de adultos por esa vía, aspecto que en ambos casos surge como una cuestión deficitaria en la que sería necesario intervenir.



indicaría mejores condiciones organizacionales para el desarrollo de la labor en Cataluña que en Córdoba y contribuirían en parte al logro de especificidad. Por el contrario, en Córdoba adquiere relevancia el currículo específico y los inspectores para la modalidad Educación Permanente de Jóvenes y Adultos y una mayor integración entre la formación presencial y a distancia.

En el plano de las semejanzas, ambos casos comparten como cuestiones deficitarias la ausencia de formación inicial y la escasa formación continua, por un lado, y, por el otro, la insuficiente dotación de personal administrativo a raíz de lo cual estas tareas son asumidas por docentes y o directores y coordinadores, en detrimento de la función pedagógica. Finalmente, aunque probablemente no relacionado sólo con la dimensión organizativa, el egreso de la educación secundaria de adultos es un punto crítico en ambos casos aunque presenta particularidades en cuanto a la cantidad de estudiantes que involucra. En términos cuantitativos es mayor el número de estudiantes que egresa en Córdoba y este grupo lo hace obteniendo el título que habilita para la continuidad de estudios superiores mientras que en Cataluña, en caso de aspirar a continuar estudiando, deberían rendir pruebas de acceso a las enseñanzas no obligatorias y, posteriormente, a la universidad u otros estudios. Por otra parte, en Cataluña son mayores las posibilidades de obtener tal titulación de manera indirecta a través de las enseñanzas no obligatorias, cuyo porcentaje se desconoce; esta es una opción que tomarían los aspirantes, ya sea de manera espontánea como estimulada por los mismos docentes cuando suponen o advierten que los estudiantes estarían en condiciones de hacerlo, a partir de los conocimientos que demuestran.

Referencias bibliográficas

Achilli, E. (1988). *La práctica docente: una interpretación desde los saberes del maestro*. Rosario: Dirección de Publicaciones de la Universidad de Rosario.

Acin, A. (2010). *Educación de jóvenes y adultos: una cuestión de derechos, reparación histórica y perspectivas a futuro*. Seminario-Taller "Formación docente y asistencia técnica en torno a la problemática de la educación de jóvenes y adultos". Tierra del Fuego (Argentina).

Acin, A. (2013). *La educación secundaria de adultos en la actualidad. Un estudio comparado entre Córdoba (Argentina) y Cataluña (España)* (Tesis Doctoral inédita). Universidad de Barcelona, Barcelona, España.

Acin, A.; Madrid, B. y Caldarone, A. (2011). *Transformaciones del nivel secundario de Adultos desde los orígenes hasta la actualidad*. Trabajo presentado en las VII Jornadas de Investigación en Educación "Encrucijadas de la Educación: saberes, diversidad y desigualdad" organizadas por la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina.

Acosta, F. (2011). La educación comparada en América Latina: situación actual y prospectiva. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 2(2), 73-83.

Aranda, M. y Alonso, M. J. (2002). La formación de agentes en educación de personas adultas ¿Una aventura posible? En: F. Sanz, *La educación de personas adultas entre dos siglos: historia pasada y desafíos de futuro*. Madrid: UNED.

Ayuste; A. Flecha, R. y Elboj, C. (2002). Grandes acontecimientos internacionales en educación de personas adultas en la década de los 90. En: F. Sanz, *La educación de personas adultas entre dos siglos: historia pasada y desafíos de futuro*. Madrid: UNED.

Beltrán, F. y Beltrán, J. (1996). *Política y prácticas de la educación de personas adultas*. Valencia: Universidad de Valencia.

Brusilovsky, S. (2006). *Educación escolar de adultos. Una identidad en construcción*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.

Brusilovsky, S. (2010). *La Educación de Adultos en Argentina. El estado de la educación y de la formación de sus educadores. III Seminario Nacional de Formación de educadores de jóvenes e adultos*. Porto Alegre: Ministério da Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.



- Brusilovsky, S. y Cabrera, M. E. (2012). *Pedagogías de la educación escolar de adultos: una realidad heterogénea*. México: CREFAL.
- Calderón, J. (coord.) (2000). *Teoría y desarrollo de la investigación en educación comparada*. México: Plaza y Valdez Editores.
- Castells, M. (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. La sociedad red. Vol I*. Madrid: Alianza Editorial.
- Fernández, M. (2003). *Igualdad de oportunidades educativas. La experiencia socialdemócrata española y francesa*. Barcelona: Pomares.
- Filmus, D. (1992). *Demandas Populares por Educación. El caso del Movimiento Obrero Argentino*. Buenos Aires: Editorial Aique.
- Flecha, R. (1990). *Educación de las personas adultas. Propuestas para los años noventa*. Barcelona: El Roure.
- Formariz, A. (coord.) (2009). *La formación básica de personas adultas: imaginario social, aproximación teórica, organización democrática*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Gentili, P. (2009). Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 49, 19-57.
- Hargreaves, A. (2003). *Profesorado, cultura y postmodernidad*. Madrid: Ediciones Morata.
- Lancho, J. (2005). *La educación de adultos en la España autonómica*. Madrid: UNED.
- Loza, M. (1997). De la política educativa a las políticas de educación de adultos. En M.J. Cabello (coord.) *Didáctica y educación de personas adultas*. Málaga: Ediciones Aljibe.
- Martínez, M. J. (2003). *Educación comparada. Nuevos retos, renovados desafíos*. Madrid: La Muralla.
- Martínez, M. J. (2006). La educación comparada revisitada. Revisión a la evolución epistemológica y temática en la era postcomparada. *Tendencias Pedagógicas*, 11, 77-100.
- Medina, O. (2002). Modelos de educación de adultos: Introducción a una teoría social sobre la educación de las personas adultas. En: F. Sanz, *La educación de personas adultas entre dos siglos: historia pasada y desafíos de futuro*. Madrid: UNED.
- Messina, G. (2000). La educación básica de adultos: una reflexión necesaria. En J. Calderón (coord.), *Teoría y desarrollo de la investigación en educación comparada*. México: Plaza y Valdez Editores.
- Miranda, E. (2013). De la Selección a la Universalización. Los desafíos de la obligatoriedad de la educación secundaria. *Revista Espacios en Blanco*, 23, 9-32.
- Mollis, M. (2000). La educación comparada de los 80. Memoria y balance En J. Calderón (coord.), *Teoría y desarrollo de la investigación en educación comparada*. México: Plaza y Valdez Editores.
- Oszlak, O. (1984). *Teorías de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Pascual, A. (2000). *Hacia una sociología curricular en educación de personas adultas*. Barcelona: Octaedro.
- Pereyra, M. A. y Popkewitz, T. (1994). Estudio comparado de las prácticas comparadas de reforma de la formación del profesorado en 8 países: configuración de la problemática y construcción de una metodología comparada. En T. Popkewitz (comp.), *Modelos de poder y regulación en Pedagogía. Crítica comparada de las reformas contemporáneas de formación del profesorado*. Barcelona: Editorial Pomares-Corredor SA.



- Prats, E. (2013). *L'educació, una qüestió d'estat. Una mirada a Europa*. Barcelona: Publicacions y Edicions de l'Universitat de Barcelona.
- Rockwell, E. (2009). *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires: Paidós.
- Rodríguez, L. (1992a). La educación de adultos y la construcción de su especificidad. En Puiggrós (dir.) *Escuela, Democracia y Orden (1916-1943)*. Buenos Aires: Editorial Galerna.
- Rodríguez, L. (1992b). La Especificidad en la Educación de Adultos. Una perspectiva histórica en Argentina. *Revista Argentina de Educación*, 18, 51-68.
- Rodríguez, L. (2003). Pedagogía de la liberación y educación de adultos. En A. Puiggrós (Dir.) *Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983)*, pp. 289-319. Buenos Aires: Galerna.
- Rodríguez, L. (2009). La educación de adultos en la historia reciente de América Latina y El Caribe. EFORA. *Revista Electrónica de Educación y Formación Continua de Adultos*, 3(1), 64-82.
- Roitenburd, S.; Foglino, A. M. y Abratte, J. P. (2005). *Los centros educativos de nivel secundario de la DINEA: Pasado y presente de experiencias pedagógicas alternativas para alumnos adultos*. Córdoba: Editorial Brujas.
- Ruiz, G. (2012). *Los procesos de reformas de educativas en la Argentina y España. Convergencias y divergencias en los ciclos de reformas de la educación obligatoria*. [CD ROM] Empires, Postcoloniality and Interculturality: comparative education between past, post and present, 725-736.
- Sirvent, M. T. (1996). Educación de jóvenes y adultos en un contexto de ajuste. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, V(9), 65-72.
- Tenti Fanfani, E. (2003). *La educación media en Argentina: desafíos de la universalización*. Buenos Aires: IIPE-Educación media para todos.
- Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*, 7(29), 63-71.
- Vega, L. (2011). *La educación comparada e internacional. Procesos históricos y dinámicas globales*. Barcelona: Octaedro/ICE-UB.

Datos de la autora

Alicia Acin

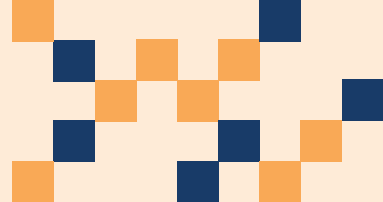
Es Prof. y Lic. en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Córdoba, Mg. en Administración Pública por la UNC y Dra. en Educación por la Universidad de Barcelona. Es Profesora Adjunta a cargo de "Problemática Educativa de Jóvenes y Adultos" en la Escuela de Ciencias de la Educación, FFyH, UNC y ha sido invitada en carreras de posgrado en Argentina, España y Portugal. Es investigadora del Centro de Investigaciones María Saleme de Burnichón y participó en numerosas investigaciones como co-directora y directora de proyectos. Realizó estancias de investigación en el CREFAL (México) y en el Instituto de Educación de la Universidad de Lisboa. Integra el Consejo Asesor de la Escuela de Ciencias de la Educación y el Programa Universitario en la Cárcel (PUC).

acinalicia@gmail.com

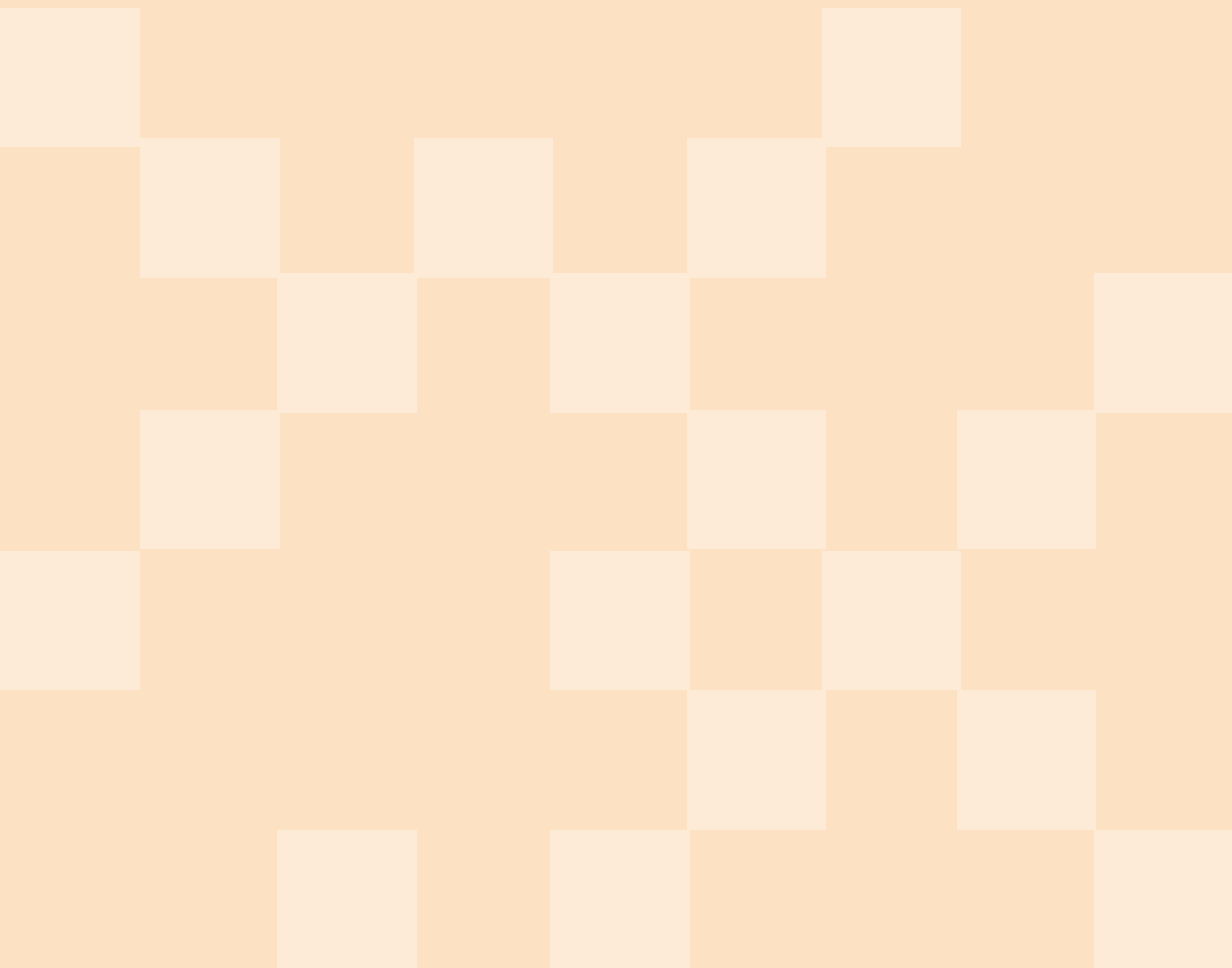
Fecha de recepción: 17/4/2017

Fecha de aceptación: 29/11/2017





Reseñas





LAMFRI, Nora Z. (2016). Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay: aproximaciones comparadas en contextos de evaluación de la calidad de la educación superior. Córdoba: Encuentro Grupo Editor. 1ª ed.

José Vitório Sacilotto

Pelos caminhos e atalhos abertos da América Latina, professores pesquisadores de universidades argentinas, brasileiras e paraguaias estendem uma rede de conexões e diálogos colaborativos para capturar os dilemas das novas culturas de produção do conhecimento da pós-graduação no contexto da avaliação da qualidade na educação superior nos três países. Os pesquisadores pertencentes a quatro universidades latino-americanas (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires e Universidad Nacional de Córdoba, Argentina; Universidade Estadual de Campinas, Brasil; Universidad Nacional de Asunción, Paraguay) conformam a Rede “Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento: Los postgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en el contexto de la evaluación de la calidad de la Educación Superior”. Os pesquisadores se propõem a identificar, a partir de uma perspectiva comparada, convergências e divergências, diferenças e similaridades, simultaneidades e assincronias e “generar conocimiento sobre aspectos prioritarios para el fortalecimiento de formulación de políticas públicas en Educación Superior y, subsidiariamente, contribuir a la toma de decisiones en los ámbitos institucionales” (p. 2). As dimensões da matriz da investigação comportam a origem e o desenvolvimento, a oferta, a avaliação e o credenciamento, o financiamento e o processo de internacionalização da pós-graduação nesses países.

A publicação, disponível também em versão digital, é composta de uma introdução e de nove capítulos. A obra traça um abrangente painel da situação da produção do conhecimento na educação superior dos três países. Sua leitura e discussão interessa àqueles defendem a produção de conhecimento pela educação superior como papel fundamental da universidade para a sociedade. O pesquisador se depara com um rico arsenal analítico sobre os problemas-dilemas da educação superior latinoamericana e se reconhece frente a obstáculos recursivos das suas pesquisas, entre os quais, por exemplo, “la disponibilidad y acceso a los datos, considerada una dificultad recurrente en la investigación educativa” (p. 2). A publicação oferece aos pesquisadores fontes e sistematização de dados relevantes para pesquisas ulteriores. Para as instituições universitárias e de pesquisa, reconhece os êxitos na produção de conhecimentos, os insucessos na resolução dos dilemas, aponta caminhos para sua atuação e convida para inserção nas redes estabelecidas. Para as políticas públicas, a obra contribui com diagnósticos preciosos, identificação de situações-problema, avaliação da implementação das políticas públicas de educação superior e sugere sentidos e caminhos, para abolir discontinuidades e restabelecer continuidades. Para a sociedade em geral e para aqueles que se preocupam com a produção de conhecimentos na América Latina, as pesquisas da publicação ensejam a *accountability* da aplicação dos recursos públicos. Não obstante as dificuldades e percalços da navegação, os resultados consolidados e as perspectivas divisadas nos predis põem a sentimentos de esperança para o avanço e a ampliação da produção de conhecimentos nos três países, diversos daqueles de tempos não muito remotos da “fuga de cérebros”, decorrentes de intolerâncias políticas e de restrições de financiamentos, entre outras.

Na **Apresentação**, a coordenadora da obra, Prof.^a Nora Z. Lamfri, delinea os marcos balizadores da constituição da rede e dos trabalhos realizados e projeta sucintamente os capítulos e autores da publicação. De importância, a descrição do



percurso da pesquisa em que os encontros dos pesquisadores e uma “serie de reuniones conjuntas de coordinación [...] permitieron delinear estrategias de trabajo, consolidar la integración y colaboración entre los grupos de las universidades participantes y lograr altos niveles de consistência en la comparación” (p. 3), cujos principais resultados (dos dois anos de trabalho) estão expostos na presente obra publicada.

No primeiro capítulo, “**Consideraciones sobre el diseño metodológico para el análisis comparativo**”, Luis Enrique Aguilar (Brasil, Unicamp) apresenta a abordagem metodológica e aponta o curso da investigação comparativa, ao inserir os afluentes-dilemas que a instituem ao longo da trajetória, ao envolver as paisagens que atravessa, ao distinguir as margens que a delimitam, ao assinalar os acidentes a que está sujeita e os obstáculos-barragens que represam seu fluxo e ao avistar a energia decorrente da superação. Introduce os dilemas institucionais a que está sujeita a educação superior nos três países, reconhecido pela análise comparativa e histórica, pela qual se identificam “proposiciones disyuntivas” no cotidiano da produção de conhecimentos, enfrentadas tanto pelas instituições, quanto pelos investigadores. Assim, os dilemas são compreendidos a partir da análise comparativa e histórica das diferenças entre as culturas institucionais, ao observar a incorporação de novos elementos, decorrentes dos impactos provocados pela avaliação e regulação da pós-graduação. O autor defende um desenho investigativo de uma perspectiva que permita “la comprensión del dilema, y reinterprete temporalmente los cambios en las culturas institucionales y, a consecuencia de estos, las culturas individuales”, pois “investigar origen y desarrollo a partir de ‘determinantes’ políticos, económicos, sociales y educacionales de los posgrados es también comprender plenamente el ‘significado y producción’ de los dilemas” (p. 8).

No segundo capítulo, os Professores José Alberto Rodrigues Filho (Brasil, Unicamp) e Luis Enrique Aguilar (em **Origen e desenvolvimento da pós-graduação na Argentina, Brasil e Paraguai. Ensaio comparativo**) comparam as narrativas de construção da educação superior e, em particular da pós-graduação, nos três países. Os autores reconstróem essas trajetórias, mediante uma abordagem na qual emerge o papel central de cada Estado Nacional e privilegia a “correlação de níveis e modalidades e um vasto referencial normativo que, especificamente na pós-graduação, remete à análise da matriz de regulação e avaliação” (p. 21). As políticas de avaliação de qualidade foram implantadas a partir do aparelho do Estado e apresentam um “novo modelo administrativo centrado no papel das agências reguladoras que concentram poder coercitivo a partir do normativo e administrativo” (p. 34). A concepção da avaliação e da regulação da educação superior impacta diretamente a configuração e reconfiguração do mapa da oferta nas esferas pública e privada da educação superior. Os autores constatam que, “no espaço geográfico dos países, o desenvolvimento da pós-graduação exhibe assimetrias regionais típicas do desenvolvimento institucional desigual num país e entre países, com pontos de partida e ritmos de desenvolvimento distintos, do crescimento notável da oferta pública e privada na educação superior, da necessidade da aferição da qualidade, da certificação, do credenciamento, do reconhecimento, em suma de um conjunto de ações regulatórias que os governos da região entenderam como imprescindíveis e em consequência disto foram se valendo do papel das agências de avaliação para reconfigurá-las como agências reguladoras” (p. 33-34). A pretexto de incentivar a qualidade, as agências reguladoras estabelecem parâmetros de exigências crescentes de “expectativas e indicadores de desempenho e produção (qualitativos e quantitativos)”; o dilema se reconfigura quando as agências reguladoras ampliam os requisitos e estabelecem novos patamares de desempenho: “nosso dilema é saber qual é o limite” (p. 34).

A publicação inclui dois capítulos dedicados à análise dos marcos legais da educação superior brasileira. No primeiro deles, Ana Elisa Spaoloni Queiroz Assis (Brasil, Unicamp), em **Contexto macro legal da Educação Superior no Brasil** reconstrói a trajetória da educação superior no Brasil (nela incluída a pós-graduação) a partir dos seus marcos macro legais nos contextos sociais e históricos em que surgiram. A autora percorre a regulação deste nível educacional no Brasil e recorre à análise das conjunturas e dos determinantes para configurar o desenvolvimento e a institucionalização da pós-graduação. Do momento inicial em 1891 ao status de hoje, identifica, entre outros, o surgimento dos cursos e de suas classificações (mestrado, doutorado, especialização; lato ou stricto sensu), as suas finalidades, a emergência da pesquisa como elemento definidor da educação superior, a oferta pública e a questão da gratuidade. Impactado pelo avanço e expansão de ensino superior no Brasil, o “arcabouço da policy foi construído a partir da somatória de legislações stricto sensu – promulgadas pelo Poder Legislativo – e lato sensu – atos administrativos oriundos do Poder Executivo a exemplo da CAPES, do CNPq, do Conselho Nacional de Educação e do Ministério da Educação, no nível federal, e dos Conselhos Estaduais no nível estadual” (p. 47).

O artigo de Adriana de Andrade Espíndola (Brasil), **O marco regulatório brasileiro**, completa-se com a trabalho anterior. A autora introduz a discussão da terminologia corrente, apresentando a conotação e denotação dos termos marco



regulatório e regulação à vista do papel do Estado nos limites do arcabouço jurídico brasileiro. A autora entende que o marco regulatório se aplica à oferta privada; à oferta pública se aplica o controle, a avaliação e a supervisão dos órgãos do sistema estatal, porque se trata de gestão pública. Assim, precisamente, o marco normativo compreende as “normas para a gestão e a regulação do setor”, dentre as quais as “diretrizes macro, a formulação e implementação de políticas públicas que atendam as grandes demandas setoriais, como a sua expansão e o controle da qualidade” (p. 54). As regras sofrem alterações para atender demandas das políticas públicas. No trabalho, a autora apresenta separadamente a regulação de cursos superiores presenciais e aqueles a distância. Na modalidade presencial, a análise mostra a vinculação dos marcos normativos à expansão da oferta e aos requisitos do controle de qualidade. As ofertas na modalidade a distância apresentam um discurso justificador da possibilidade de aceleração rápida da expansão de vagas no ensino superior, de cobertura da vasta extensão do território nacional e, sobretudo, do seu potencial de democratização do acesso à educação superior. Na análise comparativa entre as modalidades, entretanto, a autora identifica que, apesar dos marcos referentes aos cursos a distância serem mais recentes, ambas experimentam “constantes formulações, implementações e reformulações das políticas públicas para o setor”, um “movimento cíclico” que “busca constantes aperfeiçoamentos do marco” (p. 63).

Três dos artigos da publicação foram escritos a várias mãos, tecendo a rede colaborativa, reconhecendo as conexões com os espaços de permeabilidade e instalando o diálogo entre autores e objetos das pesquisas, por olhares de dentro para os outros e dos outros para dentro de suas fronteiras: **Situación actual del posgrado en Argentina, Brasil y Paraguay: carreras, estudiantes y egresados** (coordenado pela Professora Lucia B. Garcia - Universidad Nacional de Córdoba, Argentina); **Evaluación y acreditación de los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay: aproximaciones comparativas** (sob a coordenação geral da Professora Sonia M. Araujo, da UNCPBA, Argentina); e **El financiamiento de los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en perspectiva internacional y comparada** (de autoria dos Professores Maria Celeste Escudero, da Universidad Nacional de San Luis, Argentina; Dante J. Salto, da Universidad Nacional de Córdoba, Argentina; e Rossana E. Zalazar Giummarresi, da Universidad Nacional de Asunción, Paraguay). Na **Situación actual del posgrado en Argentina, Brasil y Paraguay**, os autores iniciam com o reconhecimento da tendência comum de expansão das cursos e programas de pós-graduação nos três países, mas com trajetórias universitárias diversas, sistemas educacionais de dimensão diferentes, construídos em contextos sociais, econômicos, políticos, culturais e geográficos heterogêneos. São tomados como objeto de análise comparativa, os cursos e programas de pós-graduação (concentração por área de conhecimento, distribuição territorial, oferta pública e privada) e o alunado (número de matrículas e concluintes, financiamento estudantil). Os pesquisadores se serviram para sua análise, de significativo conjunto de dados estatísticos, apesar da ausência deles para desenvolver alguns aspectos da pesquisa.

O capítulo VI, **Evaluación y acreditación de los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay: aproximaciones comparativas**, coordenada pela Professora Sonia M. Araujo (UNCPBA, Argentina), apresenta o itinerário dos processos de credenciamento (e autorização) e avaliação da educação superior nos três países. Na perspectiva da análise de políticas públicas e da educação comparada, estes processos resultam de relações complexas em que se cruzam os Estados Nacionais, os governos, as próprias universidades públicas e privadas, seus atores internos e externos, tradições e dinâmicas constituídas e diferentes instituições sociais. Os autores defendem a compreensão dos discursos, mecanismos e instrumentos dos modos atuais de regulação a partir da “reconstrução sociohistórica” desses processos em cada país e no cenário da globalização para progredir em direção às “interpretações comparativas”. Os autores indicam uma tendência, mais avançada na Argentina e no Brasil, de incluir a regulação e a avaliação na agenda governamental para constituir política estatal. Por outro lado, a regulação e avaliação, ensejam a adoção, entre outras, de práticas “gerencialistas”, condicionamentos para financiamento de programas, hierarquização e ranqueamento de instituições, programas e cursos.

O capítulo seguinte (**El financiamiento de los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en perspectiva internacional y comparada**) trata do financiamento da pós-graduação nos três países em perspectiva comparada e correlacionada ao panorama mundial. Com o enfoque das políticas públicas como base, a questão do financiamento deve ser compreendida nas suas relações com a regulação e avaliação, de uma parte, e do papel do Estado e das formas de distribuição de funções e recursos com a sociedade e o mercado, de outra parte. Assim o financiamento pode ser equacionado a partir das suas fontes e dos agentes e agências executores: centralizada nas instâncias centrais dos governos, descentralizada nas instituições universitárias, de provisão familiar ou privada ou, ainda, mediante compartilhamento entre essas formas. Os autores apontam a variedade de formas de financiamento nos três países na pós-graduação e assinalam os meios alternativos como agências de fomento para a ciência e tecnologia e receitas oriundas do próprio setor privado.



Nora Z. Lamfri e y Dante J. Salto, em **La internacionalización de los posgrados en la región. Los casos de Argentina, Brasil y Paraguay**, traçam um vasto panorama da internacionalização da pós-graduação nos três países. A internacionalização para efeitos de sua pesquisa é definida como “el intercambio de ideas, conocimiento, bienes y servicios entre naciones respetando la idiosincrasia de los Estados-nación (p. 219). Os autores reiteram que a pós-graduação na região apresenta forte expansão nas últimas décadas, resultante de fatores diferenciados e com particularidades específicas em cada país. Inserida em processos similares e simultâneos, os países e suas instituições universitárias promoveram crescentes processos de internacionalização da educação superior, mediante via ações de mobilidade de docentes e de alunos de graduação e pós-graduação, da constituição de redes de investigadores para o estudo de problemáticas regionais e fortalecimento de vínculos interinstitucionais entre carreiras universitárias (p. 215). Constatam o “carácter intercultural de la internacionalización”, para ressaltar que esse processo não se restringe a “la geografía en términos de territorialidad de los Estados-Nación, sino que también reconoce una dimensión transversal del orden de lo socio-cultural que atraviesa las prácticas e interacciones que se suceden en los diferentes procesos de vinculación” (p. 221). Entretanto, reconhecem que “persisten problemas comunes que dificultan su institucionalización y el impacto académico de los programas internacionales”, dentre os quais, o “financiamiento, coordinación y gestión, disponibilidad de información y reconocimiento académico están aún pendientes de resolución”, cujas soluções dependem de esforços articulados dos governos e instituições universitárias para “evitar la dispersión de fondos y acciones y tornar así más eficaces los procesos de cooperación e internacionalización” (p. 243). As vagas da globalização vertem questões inéditas e novos dilemas, para os quais se requerem respostas e propostas de solução dos pesquisadores, das instituições e das nações. As margens ampliadas e imersas de problemas e soluções podem fertilizar os territórios de produção e fazer brotar novos cenários de conhecimentos (internacionalização), ou, inversamente, podem devastar a paisagem local (transnacionalização de serviços educativos).

No último capítulo, Adriana M. Momma Bardela (Unicamp, Brasil), em **A pós-graduação no contexto do MERCOSUL: descrição sobre o contexto atual**, como bem assinala o título, descreve, mediante pesquisa documental, a introdução da Pós-Graduação no contexto do acordo de integração regional – MERCOSUL. Procede a exaustiva leitura das atas das Reuniões de Ministros, integrante da Comissão Regional Coordenadora do Ensino Superior (CRCES) e seleciona extratos que referenciam a pós-graduação e potencialmente permitem subsidiar a implementação de políticas públicas dos estados-parte ou associados. Apresenta ainda o conjunto de programas e projetos vigentes, com base nas suas três linhas temáticas: credenciamento, mobilidade e cooperação interinstitucional. A autora reconhece os avanços significativos no contexto dos trabalhos desenvolvidos, mas ressalta a “orientação pelo mercado/economia, uma postura de submissão e menos de protagonismo, de tentativa contrahegemônica, humana, solidária; latino-americana” (p. 250). Suas conclusões ratificam “certa ênfase para questões como a qualidade, globalização da economia, competitividade, eficiência, internacionalização, produtividade, etc. E, nesse caso, a educação na perspectiva do DIREITO SOCIAL não é referenciada” (p. 279).

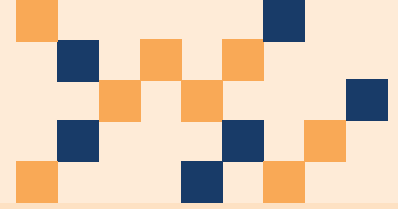
Os pesquisadores, instituições e nacionalidades se movem nos cenários em que afluem os dilemas, em movimentos de reflexão de que efluem novos objetos originais de pesquisa. Nas palavras de Nora Lamfri, “la riqueza de la experiencia de producción colectiva se renueva con ideas, propuestas y líneas de indagación a futuro” (p. 5). No tecido dos objetos de pesquisa, pode-se querer avistar o detalhamento e aprofundamento de temas que emergem dos trabalhos. O prosseguimento das pesquisas pode avançar para alargar a investigação em campos tangenciais, complementares ou originais: a investigação dos meios de sustentação financeira das instituições privadas com financiamento público (por vezes, do financiamento privado de instituições públicas) e dos processos de mercantilização da graduação e pós-graduação dessas instituições particulares, cuja expansão se prolonga em cursos a distância e em cursos sequenciais à graduação, de tipo MBA, por exemplo. Também abre perspectivas de abordagem comparada sobre a docência universitária e a oferta em outras modalidades como a educação a distância e a educação tecnológica.

A Rede constituída possibilita as conexões e diálogos cooperativos entre objetos das pesquisas e entre os sujeitos-pesquisadores para identificar os dilemas da construção de conhecimentos na pós-graduação de nossos países. Nossos olhares se voltam para o outro, o outro semelhante e diferente. O outro não se distancia pelas margens dos rios que limitam as fronteiras; nos encontramos na terceira margem do rio, em que se lança a rede.

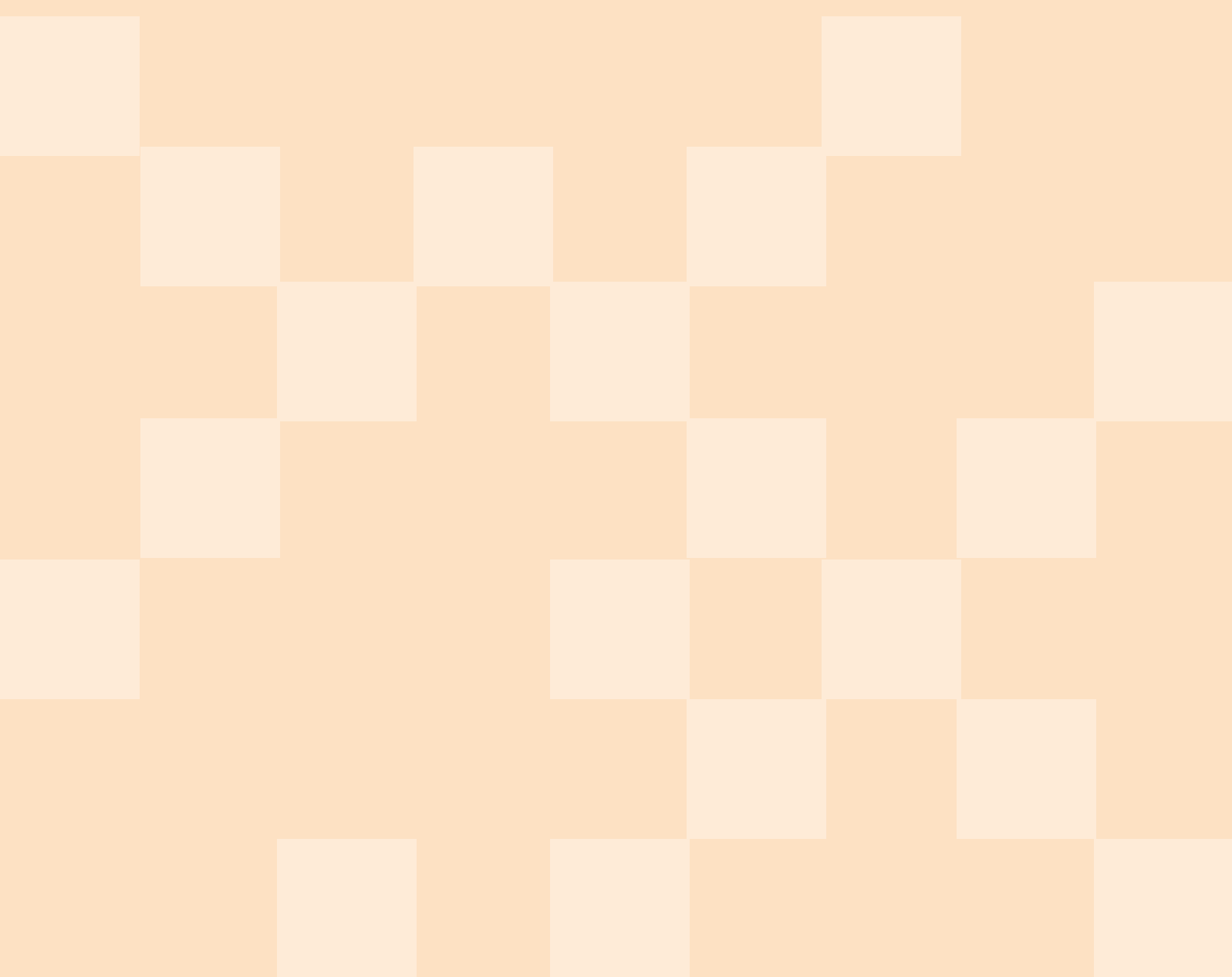
Fecha de recepción: 21/6/2017

Fecha de aceptación: 23/6/2017





Revistas
de Educación Comparada





Revista Iberoamericana de Educación (RIE)

www.rieoei.org

Cristian Perez Centeno

Con el objetivo de promover el conocimiento y ampliar los ámbitos de debate sobre educación comparada-, presentamos la **Revista Iberoamericana de Educación** que publica el Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU) de la **Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura** (OEI). Sin estar editada por una sociedad de educación comparada, constituye una referencia ineludible para nuestro campo científico dado el carácter regional de su contenido que favorece abordajes comparativos ulteriores.

En términos estrictos, RIE debe ser considerada conjuntamente con otras dos revistas que publica la OEI, cada una de ellas referidas a uno de los ámbitos sociales de su incumbencia: Educación (RIE), Ciencia (*Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad* – CTS, desde 2003, <http://www.revistacts.net/index.php>) y Cultura (*Revista de Cultura G+C*, desde 2009, <http://www.cultunet.com/revista-gestion-cultural/revistas>).

La RIE es una publicación científica que cuatrimestralmente es publicada desde 1993 con el objetivo de recoger “las opiniones actuales más destacadas sobre temas educativos y experiencias innovadoras de nuestra región” –según se propone. Cada número está dedicado a un tema particular (“Monográficos”) e incluye artículos de invitados especiales –en general expertos o referentes en la temática del número- así como de autores que remiten sus trabajos a partir de convocatorias abiertas, todos ellos sometidos a evaluación externa a través de sistemas arbitrales ciegos, como es usual en este tipo de publicación. Dado su carácter regional, incluye artículos en las dos lenguas principales de Iberoamérica: castellano y portugués.

Está dirigida por el Dr. Alejandro Tiana Ferrer –Rector de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), ex Secretario General de Educación del Ministerio de Educación y Ciencia (entre otras responsabilidades oficiales) y ex Director del CAEU/OEI-. Sus consejos editoriales –asesor y científico- reúnen los principales referentes y expertos “regionales” del ámbito educativo internacional.

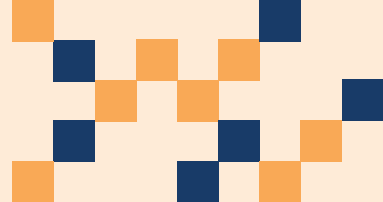
De manera complementaria, usualmente publica “números especiales”, incluyendo trabajos relevantes enviados a la RIE pero cuya temática no refiere a los Monográficos.

Por todas estas características y por la naturaleza intergubernamental de la OEI, un repaso de las temáticas de la RIE da cuenta de las principales preocupaciones y problemáticas educativas de la Región así como de la agenda político educativa iberoamericana. Una lectura de los títulos de los Monográficos permite una verdadera “historización” de ello y registrar la diversidad de temáticas y perspectivas consideradas. El número actual –correspondiente al último cuatrimestre de 2017- , por caso, está dedicado a la pedagogía escolar y social, y los anteriores inmediatos a las competencias profesionales, al desarrollo sostenible y la educación superior, la educación infantil, la formación de directivos escolares en Iberoamérica, los códigos de género en la cultura escolar y los modelos de gestión en los centros educativos. Pero realmente vale la pena el ejercicio de su lectura completa a fin de captar la dinámica de cambio de la agenda político educativa y las principales preocupaciones respecto de los procesos, instituciones y sistemas educativos.

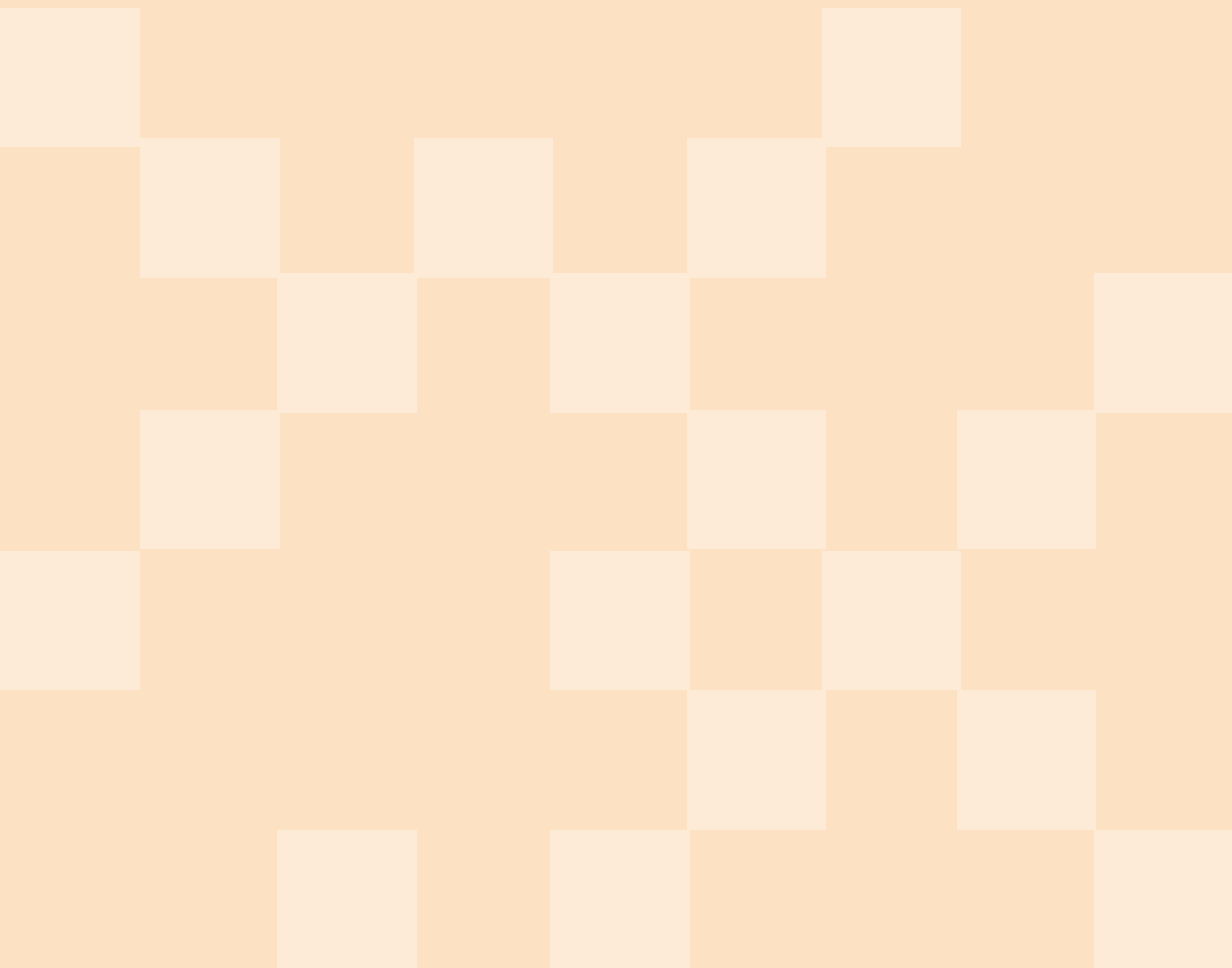


En sus primeros 20 años, junto con REEC –la Revista de la Sociedad Española de Educación Comparada- y Perspectivas – la publicación de UNESCO-, constituyó una referencia central para el campo de los estudios comparados. En la actualidad se ha complementado con las publicaciones de la sociedad argentina –SAECE- y muy recientemente, con la de la sociedad brasileña –SIBEC-.





Novedades





VI Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados en Educación

*Inclusión, Calidad y Equidad en la Educación. Pasado, Presente y Futuro
en perspectiva comparada.*

El pasado mes de septiembre se realizó en el Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU) de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Paraguay 1583 de la Ciudad de Buenos Aires, el VI Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados en Educación, titulado “Inclusión, Calidad y Equidad en la Educación. Pasado, Presente y Futuro en perspectiva comparada” organizado por la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE) con el apoyo de la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología (ANPCyT).

Participaron alrededor de 130 especialistas y estudiantes de 10 países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela) y fueron aceptados por el Comité Organizador 82 trabajos que se expusieron y debatieron en las 19 comisiones de trabajo programadas. Todos ellos –con el fin de contribuir a su difusión y debate- se encuentran disponibles de manera gratuita y completa en el sitio web de la SAECE (<http://www.saece.com.ar/congreso6.php>).

SAECE organizó su VI Congreso con el objetivo de estudiar en qué medida los sistemas de educación de nuestro país y de la región se desarrollaron de manera equitativa e inclusiva en términos de acceso, de procesos y de resultados. En otras palabras, ¿cómo y cuánto ayudaron los procesos recientes de ampliación de la cobertura escolar a crear una sociedad efectivamente más equitativa? ¿En qué medida lo están haciendo en el presente y como deberían llevarse a cabo en el futuro para alcanzar mayor niveles de democratización e igualdad educativa? Asimismo, considerar qué es posible aprender del estudio de estas cuestiones en el interior de nuestros sistemas educativos provinciales y a nivel internacional, desde una perspectiva comparativa. ¿Qué se debería hacer para construir sistemas educativos más inclusivos y justos, no sólo en el limitado sentido de la incorporación a los sistemas escolares sino también a su finalización en condiciones de calidad semejantes para toda la ciudadanía? En efecto, la cuestión de la equidad atraviesa completamente el conjunto de los procesos educativos, desde la primera infancia, la enseñanza obligatoria y la educación superior, e inclusive respecto del aprendizaje de adultos, a partir de la consideración de variables o categorías tales como género, nivel socioeconómico o área geográfica a la que pertenecen los sujetos.

Con ese fin el Congreso promovió la presentación de trabajos que abordaran el ámbito nacional, provincial o municipal, o bien internacional, analizando políticas gubernamentales y/o de entidades supranacionales –como la Unión Europea o la UNESCO–, donde la atención se centrara en la relación entre educación y equidad. También buscó considerar el poder que ha tenido la educación para interrumpir o perpetuar ciclos de ventajas/desventajas que tienen lugar en las vidas de niños y adultos.

Este tema se inscribe asimismo en un debate más amplio que la comunidad comparativista del campo educativo se encuentra discutiendo en la actualidad a nivel global, y al que se pretendió contribuir desde una perspectiva tanto nacional como latino/iberoamericana.

En este sentido, el Congreso se constituyó en un ámbito de debate académico que discutió los principales desafíos del mediano y largo plazo para la construcción de políticas de Estado. Durante los 3 días de actividad se desarrollaron 5 paneles:



Inclusión, Calidad y Equidad en la Educación. La perspectiva de las organizaciones internacionales.

Moderador: Norberto Fernández Lamarra (UNTREF)

- Pablo Cevallos Estarellas / Director, IIPE-Buenos Aires
- Andrés Delich / Director, OEI
- Nora Gluz / UNGS – UBA - CLACSO

Inclusión, Calidad y Equidad en la educación básica.

Moderadora: Irma Briasco (OEI - UNIPE)

- Carina Kaplan / UBA
- Alberto Croce / Fundación VOZ
- Hugo Labate / Ministerio de Educación

Inclusión, Calidad y Equidad en la educación superior.

Moderadora: María del Carmen Parrino (UNSAM – UNTREF)

- Dante Castillo Guajardo / PIIE (Chile)
- Adriana Chiroleu / U. N. Rosario
- Ricardo Restrepo / U. N. Educación (Ecuador)
- Marina Larrea / Coordinadora PIESCI/SPU, Ministerio de Educación

Reflexiones, perspectivas y debates sobre el Proyecto “Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos”.

Moderador: Cristian Perez Centeno (UNTREF)

- María del Carmen Feijoó / UNIPE
- Atilio Pizarro / OREALC
- Norberto Fernández Lamarra / UNTREF

La Educación Superior en América Latina. Pasado, presente y futuro en el contexto del centenario de la Reforma Universitaria.

Moderador: Mónica Marquina (UNGS)

- Antonio Camou / UNLP
- Hélio Trindade / Ex rector UNILA (Brasil)
- Imanol Ordorika / UNAM (México)

En el Acto de Apertura participaron Andrés Delich (Director, OEI) y Norberto Fernández Lamarra (Presidente de SAECE).

Asimismo, durante el Congreso, se realizó la presentación de libros y publicaciones de la especialidad:

- Revista Latinoamericana de Educación Comparada (RELEC);
- Revista Argentina de Educación Superior (RAES); y
- Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación (RELAPAE).

