

# El campo de la evaluación universitaria argentina y los organismos internacionales: entre la autonomía y la heteronomía

Marcela Mollis

Resumo : Este trabalho se propõe a reconstruir a história recente das políticas de avaliação universitária argentina, mostrando a sua gênese e o seu desenvolvimento durante a década de 90, a partir de uma agenda demodernização universitária surgida no contexto internacional e posteriormente instalada em nível regional e nacional. Por último, o artigo busca dar conta das articulações e dos novos posicionamentos produzidos junto às universidades e agências do governo central.

Palavras chave: Avaliação Institucional, avaliação universitária.

Abstract : The purpose of this article is to reconstruct the recent history of evaluation policies in Argentinian universities, showing its genesis and development during the 1990s, as part of an agenda to modernize the university-na agenda of international origin and which was later implemented at regional and national levels. Last, the article discusses the negotiations and new postures brought about within the universities and the agencies of the central government.

Key words : Institutional evaluation, university evaluation.

## Presentación<sup>(\*)</sup>

La cuestión acerca de la evaluación universitaria alcanzó, en Argentina al menos, una importante difusión en medios académicos y periodísticos hacia 1993 cuando se discutía la aplicación del llamado "Subproyecto 06", con anterioridad a la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias en el Ministerio de Cultura y Educación.

---

Profa. Historia de la Educación y Educación Comparada  
Filosofía y Letras, UBA

(\*)Este trabajo reproduce parcialmente los resultados del Proyecto: *Estudio comparado de la evaluación de la educación superior en Argentina, Brasil y Canadá* (F106), dirigido por Marcela Mollis, subsidiado por el Programa UBACYT, de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UBA, en el Instituto de Investigaciones de Ciencias de la Educación IICE. Integran el equipo de investigación Florencia Carlino (investigadora principal) y Liliana Jofe (auxiliar de investigación), en el marco del programa de *Investigaciones comparadas en Educación Superior*

Pasada la convulsión que este proyecto generó, se produjeron algunos hechos relevantes para el campo universitario con trascendencia pública, como la realización del Censo Universitario en 1994 o los distintos proyectos de Ley de Educación Superior y la posterior sanción definitiva en 1995.

Este trabajo se propone reconstruir la historia reciente de las políticas de evaluación universitaria argentina, mostrando su génesis y desarrollo en la década de los '90, a partir de una agenda de la modernización universitaria surgida en el contexto internacional (agencias) y posteriormente instalada a niveles regional y nacional. Por último, intenta dar cuenta de las articulaciones y los nuevos posicionamientos producidos entre los órganos del gobierno central y las instituciones universitarias.

## 1. Conflicto y poder: fuerzas constitutivas del campo evaluativo de la universidad

Para repensar el problema de la evaluación de la universidad desde la perspectiva internacional-nacional y comparada resulta fértil hacerlo recuperando parte de la mirada topográfica acerca de lo social del

pensamiento de Pierre Bourdieu (1983 y 1988). En este sentido, suponemos que el conjunto de teorías, discursos, saberes consagrados y prácticas sociales que operan en torno a la evaluación de la universidad, conforman un campo.

Como en todo campo, se ponen

en juego valores e intereses -en cierta medida irreductibles a los de otros espacios sociales- que posicionan a los sujetos en distintos lugares respecto de los bienes (materiales o simbólicos) en disputa. En este campo, también se despliegan luchas veladas y manifiestas, que dan cuenta del hecho de que

cada conjunto de actores sociales involucrados no es internamente homogéneo ni unívoco. Este rasgo se potencia dentro del escenario universitario por las peculiaridades de su organización institucional, tal como se ha configurado en nuestro país.

Así, en el interior mismo del conglomerado institucional universitario la complejidad se amplía: las parcelas de interés están subdivididas según se trate de universidades grandes, medianas o pequeñas, por un lado; públicas o privadas, por el otro; nuevas o antiguas, etc. (Carlino & Mollis, 1997)

Conflicto y poder son dos fuerzas constitutivas del campo de la evaluación universitaria recientemente conformado, en el que el discurso y las prácticas de las agencias internacionales, del gobierno central y de los actores universitarios se interpelan en un contexto de negociación que es, más político que académico (Mollis, 1995). Nada más alejado para este enfoque que la presunción de neutralidad en la estructuración de este campo. Este enfoque se aparta de la "búsqueda desinteresada" de la "calidad total" homogénea, universal, cuantificable, a través de la puesta en marcha de procesos de evaluación estandarizados. Por el contrario, este escenario fue emergiendo y sosteniéndose merced a una red de alianzas y de enfrentamientos entre agentes e instituciones con intereses individuales y colectivos localizados.

La complejidad y la diversidad que constituyen el campo evaluativo, atentan contra el hecho de que la comunidad universitaria fije en forma aislada sus parámetros de valor, en respuesta a lo que se ha denominado responsabilidad externa o *accountability*, -esto es el requerimiento de mostrar a uno o más públicos externos que se ha actuado responsablemente

y que se ha cumplido con la función social que se le ha asignado-. Pero a su vez, dichos parámetros tampoco pueden definirse con prescindencia de la universidad. En primer lugar, porque la comunidad universitaria representa también uno de los múltiples

intereses que se entrecruzan en el sistema; en segundo lugar porque debe participar para incorporar tales criterios a la definición de sus **proyectos** académicos con anterioridad a su propia evaluación y, en tercer lugar,

porque permitiría la inclusión de criterios externos con respecto de la diversidad del trabajo académico, en el convencimiento de que "externo" no debe ser equiparable a "homogéneo".

## 2. La crisis de calidad de la universidad latinoamericana y argentina

Los productores de conocimiento sobre la universidad argentina hacia mediados de los '80, se referían de modo reiterado, a la crisis de las universidades asociada casi exclusivamente con la crisis de financiamiento. En otras palabras, interpretaban la crisis del modelo institucional como expresión de una crisis económico-financiera.

A partir del primer gobierno democrático de Raúl Alfonsín (1983), el debate se *desplazó de la crisis del modelo a la evaluación para el mejoramiento*, y la discusión acerca de las políticas de financiamiento de este nivel fue reemplazada por el debate acerca de la *evaluación para la obtención de recursos propios* (Mollis, 1994 a; 1994 b). Actualmente, en los inicios del nuevo milenio, ya no se discute la necesidad de buscar fuentes propias de financiamiento para aumentar los recursos del estado, y el problema de la calidad universitaria queda asociada al problema de la "responsabilidad social de las universidades respecto del producto que producen y el público que atienden (concepto equivalente a la expresión anglosajona *accountability*)" (Mollis, 1997). Así es como los escenarios económicos y sociales de los '90 de los países latinoamericanos, con sus estados debilitados y presupuestos disminuidos han instalado las políticas de evaluación de la calidad de universitaria, como un tema de carácter prioritario y central.

Sin embargo, la necesidad de evaluar, la preocupación por la calidad y la orientación del campo económico hacia el efficientismo constituyen una vieja trilogía, hoy articulado en una trama conceptual que aspira ser diferente. En realidad se trata del resurgimiento de las ideas economicistas de la educación, a pesar de haber entrado en crisis en la década del '70, cuando numerosas investigaciones corroboraron la relativa independencia que existe entre los sistemas educativo y económico.

### 2.1) Calidad y evaluación de la universidad en los discursos de los organismos y escenarios internacionales

El campo discursivo de la evaluación de la educación superior, producido por las agencias internacionales no es uniforme ni homogéneo, incluso en los últimos años, se ha producido una transformación significativa en el caso del Banco Mundial (1994) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1996).

A continuación presentaremos ideas claves de la UNESCO, el Banco Mundial y el BID extraídas de sus documentos más recientes sobre educación superior, los cuales presentan someras diferencias entre sí con respecto al problema de la evaluación de la calidad universitaria con excepción del último (Mollis & Bensimon, 1997).

La UNESCO en su reciente documento sobre educación superior (1995), señala que la misma debe ser guiada por tres conceptos clave que determinarán sus funciones, su posición nacional e internacional: relevancia, calidad e internacionalización. La relevancia está asociada al cumplimiento con excelencia de las tres metas básicas - investigación, enseñanza y servicios - en permanente conexión con las necesidades de la sociedad en el sentido amplio, promoviendo todo tipo de interacción entre las universidades y otras instituciones educativas. Uno de los pre-requisitos indispensables para satisfacer dichas metas indica que esas relaciones deben promoverse en base a dos principios básicos: la libertad académica y la autonomía institucional. El financiamiento del Estado debe complementarse con fuentes alternativas, ya que actualmente resulta insuficiente. El Estado debería considerar a la educación superior más que como un gasto, como una inversión nacional a largo plazo.

Para avanzar en la calidad de la oferta educativa, prioriza la actualización y perfeccionamiento de los profesores, el desarrollo de programas que aumenten las capacidades intelectuales de los estudiantes y,

sobre todo, la incorporación de contenidos interdisciplinarios y multidisciplinarios. La calidad es una variable multifacética que remite a la calidad de los profesores, de los estudiantes y de los programas, calidad de la infraestructura y ambiente académico, todos integrados en el concepto de *calidad institucional*. Finalmente, el mentado documento insiste en que la evaluación de la calidad (*quality assessment*) es esencial para encontrar soluciones al proble inade las crisis institucionales y del sistema. Advierte que los procedimientos evaluativos no deberían ser impulsados sobre la base de intereses financieros exclusivamente, ni tampoco considerar los marcadores cuantitativos como únicos resultados de la medición. Recomienda el empleo complementario de metodologías de evaluación de la calidad institucional cuanti y cualitativas.

El Banco Mundial también elaboró un diagnóstico sobre la universidad en la Argentina (1993). En él, se aborda el problema de la calidad vinculándola con dos conceptos claves de la historia universitaria latinoamericana, *autonomía y financiamiento estatal*, a los que considera causas del empobrecimiento cualitativo:

«Las universidades padecen pobre calidad, desmoralización y politización. Representan un problema difícil para el gobierno, porque son legalmente autónomas. Esto implica que mientras el dinero para ellas pasa por el Ministerio de Educación, no son realmente controladas por el Ministerio.» (Banco Mundial, 1993: 89).

Este organismo detecta la peligrosidad subyacente a las prácticas instaladas en las universidades, lo que justifica la necesidad de un control ministerial y una asignación selectiva de recursos, como estrategia de solución. Asume que existe una «flojera generalizada en el desempeño de los académicos», lo cual es motivo justificado para evaluar su productividad, a fin de otorgarle a dicho personal un estímulo económico para revertir esta tendencia. La idea de flojera aparece a través conceptos como *ineficiencia, indisciplina, politización, desmoralización*:

«Problemas de baja calidad e ineficiencia también afecta a las universidades. Los docentes de este nivel están pobremente compensados comúnmente trabajan sólo part-time, y frecuentemente faltan a sus clases o hacen sólo mínimos esfuerzos para enseñar. Los estudiantes disfrutan la gratuidad de la educación pero generalmente toman mucho más tiempo del necesario para completar un curso de estudio, o abandonan antes de terminar sus estudios. Además, la educación superior está altamente politizada: las universidades son legalmente

autónomas, los estudiantes participan en las elecciones de su gobierno, y las facultades están frecuentemente irrumpidas por la confrontación política entre partidos y grupos de intereses.»

«Una de las razones de la baja calidad es el gasto inadecuado e ineficiente. Aunque el gasto deberá incrementarse como parte de una solución a los problemas del sector educación en Argentina, deberá ser acompañado por cambios institucionales para resolver serios problemas de moral e indisciplina.» (Banco Mundial, 1993: 83-84).

En este discurso, tanto la flojera como el desprestigio se extienden también a los estudiantes. Se sugiere como solución una evaluación permanente («monitoreo») del rendimiento del alumno, la restricción del ingreso y el pago de arancel. Se vincula el ingreso libre con el despilfarro de recursos universitarios, y con el aumento de la politización universitaria» (Banco Mundial, 1993: 89).

En la literatura europea que hemos consultado con respecto a los diversos sistemas de evaluación de la calidad universitaria, hemos descubierto una idea potente que se reitera: *la calidad en la educación superior existe o no existe a-priori e independientemente de los mas expertos sistemas de medición y evaluación de la misma* (Westerheijden, Brennan & Maassen, 1994)

Frans Von Vught (1994), señala que el concepto de «calidad de la educación superior» es un concepto imposible de definir de modo unívoco y homogéneo, dada su naturaleza *política, multidimensional y subjetiva*. Analiza la dimensión política de la calidad en función del intenso interés que los gobiernos europeos han desarrollado por la medición de la misma y la implementación de políticas acordes con los resultados de la medición. Reconoce, sin embargo, que cuando se trata de construir un sistema de medición de la calidad es necesario tener en cuenta una variedad de criterios que se cruzan e interactúan entre sí. Por esta razón, *un ranking de instituciones basado en una escala unidimensional, constituye una herramienta insuficiente y perjudicial para evaluar la calidad institucional*. Considera prioritario, establecer la legitimidad de los instrumentos para arribar a resultados confiables desde el punto de vista de los protagonistas institucionales y de los consumidores o usuarios.

Harold Silver (1994) en su artículo titulado «Medición y Efectos» (*Assessment and Effect*), postula seis tesis que permiten reflexionar sobre los límites y las ventajas de los sistemas de medición de la calidad. La primer tesis se pregunta respecto del real alcance de los sistemas de medición: pueden ir mas allá de los juicios superficiales y reconocer los valores educacionales que las propias instituciones fomentan?

En la segunda tesis se plantea un interrogante respecto de los objetivos de la medición: mejorar la institución y desarrollar la confianza u ocuparse de los fenómenos externos y los procedimientos formales para satisfacer los requerimientos burocráticos de la agencia de acreditación?. La tercera presenta una duda referida a si los procedimientos de medición fortalecen el conformismo y alientan el relato de verdades parciales adaptadas a los mecanismos de poder en juego. La cuarta tesis se pregunta si la medición ayuda a construir un compromiso con la comparabilidad atendiendo las complejidades y la validez comparativa de los juicios de expertos. La quinta, aborda el problema de la eficacia de los sistemas de medición: pueden los sistemas de medición promover cambios y alentar a otros a que cambien?. La sexta y última tesis afirma que *la medición y el escrutinio de los evaluadores o inspectores externos que no tienen como objetivo controlar la institución, beneficia los procesos y los procedimientos para desarrollar la confianza y la madurez institucional*.

Los expertos afirman que la «cultura evaluativa está aquí para quedarse», y representa una tendencia casi universal aunque bajo apariencias muy diversas. Sin embargo pueden reconocerse cuatro nítidas tendencias producidas en el contexto europeo. La primera es la existencia de agencias de acreditación o medición de calidad de la educación superior a un *metanivel*, es decir, alejadas o no comprometidas con los gobiernos nacionales. La segunda es el desarrollo sostenido de los procesos y mecanismos de «autoevaluación institucional». La tercera se refiere a la existencia de la *revisión o evaluación por pares (Peer Review)* como un modelo general de medición de la calidad de la educación superior consensuado mayoritariamente. Y la cuarta, es la producción de la información o los reportes de los resultados de la medición, no con la finalidad de *rankear* o juzgar las instituciones sino de promover la confianza social en la función que dichas instituciones están cumpliendo (*accountability*).

El último documento del Banco Interamericano de Desarrollo (IDB, 1996), muestra una notable diferencia respecto de los documentos producidos por sus competidores del Banco Mundial. La idea clave que recorre el documento es que el BID pretende aplicar al área de educación superior, los mismos criterios que aplica para sus otras inversiones: apoyar las *“actividades y/o proyectos que tengan un sentido económico, que produzcan mayores beneficios que los que puede producir el mercado, que satisfagan una prioridad social y que no puedan ser llevados a cabo por las fuerzas del mercado exclusivamente”*. El diagnóstico que el do-

cumento elabora plantea “lo correcto e incorrecto” del desempeño de los sistemas de educación superior latinoamericanos desde un punto de vista histórico, funcional y comparado. Analiza las funciones o misiones de las instituciones universitarias y reconoce la diversidad como un rasgo inherente a la naturaleza universitaria. Como producto de la diversidad y atendiendo la misma, propone una tipología atractiva desde el punto de vista de su originalidad y posible aplicación -comparada con los documentos previos de otras agencias internacionales-. En cuanto a los instrumentos de medición de la calidad, rechazan los instrumentos homogéneos y generalizables, ya que consideran necesario evaluar la calidad de acuerdo con las cuatro misiones específicas institucionales reconocidas en el documento: a) la formación académica de la elite; b) la formación profesional; c) la capacitación y formación técnica y d) la educación general cuasi-profesional (artes liberales). Por último, respecto de las estrategias para mejorar la educación superior, se plantean dos objetivos: por un lado apoyar las iniciativas “*innovadoras que aspiren lograr cambios*”; por el otro, *buscar partners (el estado, los estados provinciales, los privados) que apoyen aquellas iniciativas donde el mercado falle y el estado necesite recursos*” (IDB, 1996: 26)

### 3. La conformación del campo de la evaluación universitaria en la Argentina de los 90's

En nuestro país, las primeras acciones en materia de evaluación de la universidad por parte del gobierno nacional se llevaron a cabo en 1987 durante la administración de Alfonsín. Por entonces se elaboró un proyecto que establecía un acuerdo entre el Ministerio de Educación y Justicia y el Banco Mundial para obtener fondos con la finalidad de apoyar el financiamiento de la coordinación y la gestión de las universidades nacionales (Bertoni y Cano, 1988). Con la asunción del primer gobierno de Menem en 1989, se ratificó e implementó el mentado acuerdo.

A partir del del Decreto 990/9 I, el Ministerio de Cultura y Educación y el Consejo Interuniversitario Nacional -organismo que reúne a los rectores de las universidades nacionales- firmaron el Protocolo de Concertación Universitaria entre cuyos objetivos se encontraba el de la racionalización de las universidades nacionales, como en el resto del sector público. El Poder Ejecutivo esperaba que el Protocolo le diera la posibilidad de disponer de información provista por las universidades para elaborar una tipología que permitiera rankear las instituciones

según su eficiencia y productividad. Esto ayudaría a realizar asignaciones presupuestarias diferenciales acorde con el ranking establecido. Finalmente se arribó a la conclusión de que la excesiva cantidad de variables impedía la construcción de la Orientada tipología (Abramzon y Borsotti, 1993)

Paralelamente, el gobierno central había firmado un acuerdo con el CIN para poner en marcha un «Programa de Fortalecimiento a la Gestión y Coordinación Universtaria», conocido como Subproyecto 06. El mismo había sido elaborado con el apoyo financiero del Programa Nacional de Asistencia Técnica para los Servicios Sociales (PRONATASS), contando con el financiamiento del Banco Mundial (BIRF) y la cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Éste incluía la realización de diversos trabajos de asistencia técnica en el área de la educación superior universitaria y la formulación de proyectos de políticas públicas que tomaban en cuenta distintos aspectos de su gestión: financiamiento, evaluación de la calidad, coordinación interuniversitaria y capacitación de administradores universitarios.

A principios de 1991, el CIN intensificó las reuniones con el MCE a fin de que este último implementara el mencionado Subproyecto.

Cada uno de los proyectos contenidos en el 06 tuvo efectos diferenciados en la comunidad universitaria. En tanto que el de coordinación y el de capacitación no fueron sometidos a discusión en ámbitos universitarios, el proyecto de financiamiento tuvo un carácter exclusivamente académico y el de evaluación tuvo una conflictiva repercusión dentro de las universidades y los medios periodísticos.

A partir de entonces un nuevo capítulo se inició en la historia de nuestras universidades que bien podría denominarse *evaluación bajo sospecha* (Mollis, 1994 a). La iniciativa en favor de evaluar la calidad universitaria se había gestado extra-muros académicos a partir de un proyecto financiado por un organismo internacional como el Banco Mundial. La respuesta de la mayoría de las universidades representadas en el CIN ante el subproyecto 06 puede caracterizarse como de resistencia crítica, visible a través de los fundamentos presentados en los documentos de las comisiones regionales y la Comisión de Enseñanza del CIN.

El proyecto de evaluación de la calidad universitaria auspiciado por el Ministerio de Educación había sido inicialmente vinculado a una racionalidad económica-financiera no sustentada necesariamente en el «mejoramiento de la calidad universitaria» sino en la preocupación por la

distribución presupuestaria. Sin embargo, a medida que se habían ido elaborando esos documentos, las comisiones regionales del CIN proporcionaban razones que legitimaban la instalación de procesos evaluativos tendientes a «interpretar, cambiar y mejorar la calidad universitaria», a la vez que daban cuenta de mecanismos evaluativos ya existentes en las instituciones. Asimismo, se temía que la evaluación, utilizada en forma estandarizado, pudiera estar orientada a privilegiar el funcionamiento de los campos del conocimiento ligados con los aparatos productivo y tecnológico, dejando de lado otros campos disciplinarios (humanidades, artes, ciencias sociales) por considerarlos ineficientes.

A mediados de 1991, las universidades coordinadas por el CIN comenzaron a reunirse periódicamente en encuentros ordinarios (expresados en acuerdos plenarios) o extraordinarios para tratar el tema<sup>1</sup>.

La propuesta auspiciada por los organismos internacionales (BIRF y PNUD) siguió siendo vehiculizada por los representantes del convenio MCE-PRONATASS, quienes llevaron adelante la formalización de un esquema de evaluación de la calidad universitaria. Entre tanto, los rectores y secretarios académicos nucleados en torno al CIN comenzaron a institucionalizar la necesidad de la evaluación universitaria como parte de las políticas de gestión y del planeamiento institucional, Además desarrollaron posiciones frente a los aspectos políticos, teóricos, metodológicos y técnicos que dichas prácticas involucran. En este marco, se produjo desde el ámbito académico liderado por la comisión de Enseñanza del CIN, abundante material documental, que testimonia nuestra descripción.

Tal como se deriva de este breve relato y como se aprecia en la crónica de acontecimientos (Carlino, Mollis, 1997), el Subproyecto 06 produjo lo que hemos denominado un efecto *boomerang* (Mollis, 1994 b.:120), en el sentido de haber generado importantes y novedosas consecuencias para la construcción del campo de la evaluación universitaria. Inicialmente como reacción y luego como contra-propuesta, las universidades nacionales sistematizaron, explicitaron y difundieron sus propios marcos teóricos y metodológicos acerca de la evaluación.

### 3.1. La regulación del sistema: hegemonía y

## negociaciones en el campo de la evaluación universitaria

En la conformación del campo de la evaluación universitaria argentina, consideramos necesario destacar algunos hitos clave de este proceso que concluyeron en una definitiva hegemonía de parte del Ministerio de Cultura y Educación (MCE), y en la consecuente regulación del sistema de educación superior.

El MCE ha utilizado dos tipos de estrategias en función de la respuesta universitaria a su política. En la primera etapa -a partir de la implementación del subproyecto 06- su estrategia consistió en la

instalación de mecanismos técnicos (*know how*) en un marco conceptual de supuesta «neutralidad» que provocó serias dificultades para la negociación de acuerdos institucionales.

Dado que las universidades nacionales -y algunas privadas- desconfiaron de las intenciones implícitas de tales estrategias, hacia fines de 1992 se produjeron cambios significativos que introducen la segunda etapa. En febrero de 1993 se creó la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), cuyo primer secretario Juan Carlos del Bello impulsó la generación de políticas para el sistema universitario.

Así comenzó a desarrollarse un doble movimiento estratégico de parte del gobierno central. Por un lado, el Ministerio de Educación «sin escuelas», creó una estructura técnica, material y humana al servicio de la producción de políticas para el sector universitario específicamente. Por otro lado, y a través del personal estilo de gestión del primer Secretario de la SPU, comenzó una intensa búsqueda de acuerdos y apoyos institucionales a las políticas de la secretaría. De este modo, a la estructura gubernamental de la SPU se sumó un conjunto de negociaciones regulatorias, ambos instrumentos para consolidar los objetivos políticos del gobierno central en materia universitaria.

A continuación mencionaremos los hechos que describen las tendencias descriptas:

- la firma de convenios entre universidades y la Secretaría para la realización de evaluaciones internas y externas,
- la evaluación de los académicos a través del Programa de Incentivos a docentes-investigadores de las universidades nacionales

- la construcción de la CAP y la correspondiente acreditación de posgrados,
- la promulgación de la Ley de Educación Superior (1995) y por su intermedio, la creación de la CONEAU.
- la creación y puesta en marcha del FOMECE (Fondo para el Mejoramiento de la Calidad)

En suma, la creciente hegemonía conquistada por el gobierno central a través de las políticas e instrumentos de la SPU, promovió una suerte de regulación “heterónoma” de la dinámica universitaria, que desde la Reforma Universitaria de 1918 y durante los períodos democráticos, se había caracterizado por su autonomía académica. A continuación se presentan los hechos más significativos que caracterizan esta segunda etapa de las políticas centrales para la educación superior de la administración neo liberal de Menem (1993-1997).

### *3.2. Heteronomía y autonomía en la política de evaluación de la calidad universitaria .*

Una particularidad de las políticas universitarias del gobierno central, fue la heteronomía conquistada por el marco regulatorio y la complicidad de algunos técnicos operadores de las agencias internacionales que tuvieron el know how y los recursos materiales para instalar un tipo de lógica “globalizada”. Se impulsó la evaluación universitaria más allá de las tradicionales prácticas autónomas de evaluación: concursos docentes, cátedras paralelas, evaluaciones estudiantiles de cátedras y programas de estudio, etc.). En algunas universidades (las más viejas y orientadas a la investigación como la UBA, la Universidad de La Plata, la Universidad de Córdoba, etc), las prácticas evaluativas estaban incorporadas a la cultura institucional en los segmentos de mayor excelencia y perfil científico, (facultades de Ciencias Exactas y Naturales o Filosofía y Letras). En otras (Ciencias Económicas, Derecho, Odontología, etc.) las prácticas evaluativas no constituían una actividad prioritaria para la formación profesional o vocacional. Sin embargo, en el curso de cuatro años, el gobierno negoció acuerdos no previsible en el marco de las históricas políticas reformistas que el Consejo Interuniversitario Nacional de rectores solía representar.

A continuación se presentan algunos de los factores que tuvieron mayor incidencia en la producción del contexto de negociaciones con los rectores y la instalación de prácticas heterónomas en la cultura universitaria

#### *3.2.1) La oleada de creación de universidades nacionales nuevas.*

Entre 1988 y 1995, se da un proceso paulatino de creación de universidades nacionales cuyo número asciende a diez, en total. Esto implica que, en seis años y medio, el subsistema de universidades nacionales se amplió en casi un 40 %, pasando de 26 a 36 instituciones. Este proceso es relativamente contradictorio con la escasez de recursos declarada por el gobierno central, para invertir en las universidades ya existentes. Por otra parte, estas creaciones no condicen ni expresan las necesidades de la comunidad local de desarrollo de determinados recursos humanos en sectores regionales específicos sino, más bien parecen expresar una racionalidad del tipo político-clientelista y la construcción de nuevas hegemonías en el interior del CIN .

- En primer lugar, la creación de estas nuevas instituciones refleja una estrategia orientada por el clientelismo político de los diputados de los dos partidos mayoritarios frente a la comunidad del radio de influencia donde se crea la universidad.
- En segundo lugar, expresa la voluntad del gobierno central de alterar la representatividad del mapa político partidario de los rectores del CIN: entre las diez universidades nuevas, cuatro de sus rectores tienen una filiación al menemista, en tanto que las seis restantes - creadas en función del interés de legisladores de los dos partidos mayoritarios- están intervenidas por un rector normalizador elegido por el MCE.
- En tercer lugar, esta nueva oleada de universidades nacionales puede representar un intento para desequilibrar la concentración de poder institucional de las universidades más grandes y tradicionales del país, opositoras al oficialismo

#### *3.2.2) La creación de la Secretaría de Políticas Universitarias y el cambio de estrategia política operada desde el MCE hacia las universidades.*

La creación de esta Secretaría como espacio específico de producción de políticas para el sector universitario, revela la voluntad del gobierno de regular y controlar las dinámicas de las instituciones de educación superior, en el marco de las tendencias propuestas por la SPU coincidentes con las tendencias recomendadas por los organismos internacionales. Desde su creación, a comienzos de 1993, esta Secretaría ha estructurado un conjunto de políticas, en base a negociaciones y regulaciones que

promovieron acuerdos y desacuerdos de actores tales como el grupo de rectores de las nuevas universidades o la Federación Universitaria Argentina respectivamente. Parte importante de su estrategia política ha sido la de generar y concentrar recursos (fundamentalmente, técnicos, financieros e información) que el sector requiere. En tal sentido, la concentración de tales recursos, posicionan a la SPU en un espacio de poder condicionante para las negociaciones y contribuye a generar estrategias de intervención en la relación entre el gobierno central y las universidades, novedosas en la historia de la educación superior.

### **3.2.3) La promulgación de la Ley de Educación Superior No 24.521.**

La mentada Ley, fue promulgada el 7 de Agosto de 1995 y comprende a las instituciones de formación superior, sean universitarias o no, nacionales, provinciales o municipales, tanto estatales como privadas, todas las cuales forman parte del Sistema Educativo Nacional regulado por la ley 24.195. Consta de IV Títulos, subdivididos en Capítulos y Secciones con un total de 89 Artículos. Los temas que encabezan cada parte expresan las cuestiones sobre las cuales legisla:

- \* De la Educación Superior: Fines y objetivos, Estructura y Articulación, Derechos y Obligaciones;
- \* de la Educación Superior No Universitaria: responsabilidad jurisdiccional de las instituciones, títulos y planes de estudio, evaluación institucional;
- \* de la Educación Superior Universitaria: instituciones universitarias y sus funciones, autonomía: su alcance y sus garantías, condiciones para su funcionamiento -requisitos generales-, régimen de títulos, evaluación y acreditación;
- \* de las Instituciones Universitarias Nacionales: creación y bases organizativas, órganos de gobierno, sostenimiento y régimen económico financiero;
- \* de las Instituciones Universitarias Privadas (no hay subtítulos)
- \* de las Instituciones Provinciales (no hay subtítulos)
- \* del Gobierno y coordinación del sistema Universitario
- \* Disposiciones complementarias.

La Ley No 24.521 introduce cambios sustantivos en lo que respecta a los históricos conceptos de autonomía, financiamiento y gobierno universitario. A modo de ejemplo, autoriza a las instituciones universitarias a establecer el régimen de acceso, permanencia y egreso de sus estudiantes en forma autónoma (en las universidades con más de 50.000 estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción puede ser definido por cada Facultad); autoriza a cada universidad a que fije su propio régimen salarial docente y de administración de personal, asegurándoles el manejo descentralizado de los fondos que ellas generen; podrán promover la constitución de «sociedades, fundaciones u otras formas de asociación civil» destinadas a apoyar la gestión financiera y a facilitar las relaciones de las universidades y /o facultades con el medio; los órganos colegiados tendrán funciones de definición de políticas y de control, en tanto que los unipersonales tendrán funciones ejecutivas; modifica la integración del claustro de profesores autorizando al conjunto de los docentes (auxiliares inclusive) para ser elegidos como representantes de dicho claustro; aumenta el

---

**La Ley No 24.521 introduce cambios sustantivos en lo que respecta a los históricos conceptos de autonomía, financiamiento y gobierno universitario.**

---

número de cuerpos representados en los órganos colegiados integrando a los representantes no-docentes y establece como requisito para los representantes estudiantiles la regularidad y aprobación de dos materias como mínimo por

año. Además de introducir cambios que afectan tradicionales prácticas universitarias, también pone en marcha procesos de evaluación inéditos a través del establecimiento de organismos y actores dedicados exclusivamente a tal fin. Se promueve la evaluación institucional, tanto interna como externa. La evaluación interna -a cargo de las propias universidades- tiene como objetivo analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de las funciones universitarias, así como sugerir medidas para su funcionamiento. La evaluación externa se realiza cada 6 años, y está a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Junto con este órgano pueden existir entidades privadas reconocidas para tal fin. En ambos casos con la participación de pares de reconocida competencia. La CONEAU, es un órgano descentralizado y funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación. Está conformado por 12 miembros designados por el PEN a propuesta del CIN (5 miembros), el CRUP (3 miembros) la Academia Nacional de Educación (1

miembro), las Comisiones de Educación del Congreso (2 miembros), el Ministerio de Educación (1 miembro). Duran en sus funciones 4 años. A través de la acreditación cualquiera de estos organismos otorgan el reconocimiento público a las instituciones, garantizando a la sociedad que reúne ciertos estándares previamente establecidos. Las recomendaciones que surgen de la evaluación tendrán carácter público. En lo que a coordinación interuniversitaria se refiere, es preciso señalar que con anterioridad a la Ley 24.521, el CIN era un organismo de adhesión voluntaria por parte de los rectores de las universidades nacionales. A partir de la mencionada Ley (Cap. VII, Art. 73) se establece que el «Consejo Interuniversitario Nacional estará integrado por los rectores o presidentes de las instituciones universitarias nacionales y provinciales reconocidas por la Nación, que estén definitivamente organizadas». En este sentido, obliga a todos los rectores o presidentes a formar parte de dicho organismo, prescribiendo su pertenencia. Esta novedad puede ser interpretada en el marco de la búsqueda de desequilibrio en la representatividad política de los rectores que participan en el CIN

### **3.2.4. Experiencias de evaluación universitarias: el caso de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA**

En Argentina, con anterioridad a la aplicación de políticas destinadas a la educación superior de la SPU, algunas universidades públicas ya habían instalado procesos pedagógicos de evaluación de la calidad institucional trabajando con las cátedras o en la confección de nuevos planes curriculares heredados del período de la dictadura. Estas actividades habían producido una relación innovadora entre pedagogos, autoridades y docentes de las facultades donde se llevó a cabo la experiencia como en la Universidad de La Plata, la Universidad de Mar del Plata, la Universidad Tecnológica Nacional, La Universidad de Córdoba y la de Buenos Aires (Coria y Edelstein, 1993; Mollis, 1995b; Lafourcade, 1995, Lucarelli y otros, 1997). Todas estas experiencias presentan un rasgo común que las destaca: se produjeron en un marco político e institucional con plena autonomía, y respondieron a demandas de actores internos fundamentalmente. El impacto de cada una de estas experiencias todavía no puede ser evaluado en función de la falta de circulación de los resultados. Sin embargo, es nuestra intención difundir el caso de la experiencia de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, en función de la continuidad

del proyecto a través del tiempo, la difusión de sus resultados, y el enfoque teórico utilizado (Mena, M. 1997; Pascual, L. Murriello, A. 1996)

*A partir de octubre de 1994, se puso en marcha el Programa de Evaluación de la Calidad en la Facultad de Ciencias Económicas que se fue implementando de acuerdo a criterios de evaluación interna y con la participación de claustros y sectores involucrados en el tema. Este proceso fue pensado en forma gradual ante la imposibilidad de evaluar en una única etapa una institución con 26.000 alumnos. El programa comenzó evaluando algunos aspectos. En la primera etapa se centró, en la función docente - aunque se tiene en cuenta el contexto institucional en el que desarrolla dicha actividad-. El propósito no es evaluar el desempeño del docente exclusivamente, sino contextualizar sus funciones en el espacio institucional que condiciona su práctica. En el diseño de esta evaluación se adoptó una metodología que integra paradigmas cuanti-cualitativos. Respondieron la encuesta 277 docentes, y los ítem que se indagaron fueron: las funciones y tareas de la cátedra; el desarrollo de la asignatura; el contexto institucional de la enseñanza. La encuesta aplicada a los 7.444 alumnos de 9 materias de las carreras de Administración (34%), Contabilidad (54%) y Economía (12%), indagó sobre las siguientes cuestiones: organización y desarrollo de las materias; caracterización del desempeño de los alumnos; evaluación de los aprendizajes de los alumnos; percepción de los alumnos sobre la modalidad docente; acerca de los docentes y las clases prácticas.*

Entre los resultados (Pascual, & Murriello, 1997b: 24-8) más significativos, mencionaremos por un lado, los conflictos que los docentes reconocen como prioritarios y por el otro, la percepción de los alumnos sobre la modalidad docente. Los primeros respondieron que entre “los factores que perturban sus tareas, se encuentran:

- la excesiva cantidad de alumnos por curso y la escasez de recursos,
- el inadecuado régimen de correlatividades, y
- las carencias en la formación previa de los alumnos

En cuanto a las razones que dificultan el aprendizaje de los alumnos, los docentes señalaron “la escasa lectura y estudio de la bibliografía” (recordemos que el 70% de los estudiantes encuestados trabajan). Por último, aparece la expresión de deseos de capacitación y perfeccionamiento, como necesidad personal de mejoramiento, pero desvinculada de su incidencia sobre el fracaso del alumno.

Los estudiantes, por su parte, opinaron que uno de los problemas de mayor interés es la “evaluación que los docentes hacen de ellos”. El 40% de los

alumnos opinó que la coherencia entre los temas enseñados y los temas examinados es “media y baja”. Otro 40% afirmó que los docentes no analizan los errores del examen parcial con sus alumnos, y el 23% de los casos no sabe qué componentes tomará en cuenta el docente para la calificación final” Respecto de la percepción de los alumnos sobre la modalidad docente, los ítem que tuvieron la puntuación más baja, fueron los aspectos técnico-pedagógicos, especialmente aquellos relacionados con la “introducción de actividades grupales y la utilización de recursos didácticos de apoyo con el consecuente predominio de una modalidad de enseñanza expositiva”.

Las coordinadoras de la experiencia de evaluación en la Facultad de Ciencias Económicas concluyen:

“Desde nuestra perspectiva, el proceso de evaluación del profesorado es entendido en términos formativos. Por lo tanto la preocupación fundamental está centrada en el aprovechamiento de los resultados para tomar decisiones destinadas a atender aquellos aspectos de la formación del cuerpo docente y de las condiciones que se identifiquen como susceptibles de mejora. La evaluación de la calidad así entendida requiere de criterios de calidad intrínsecos al trabajo académico y definidos por la comunidad en su conjunto de acuerdo con el proyecto académico de la institución (Pascual & Murriello, 1997: 29)

## A modo de conclusión

El contexto de globalización económica que favorece el intercambio de capitales financieros auspiciado por las agencias de crédito internacionales, ha promovido en los últimos diez años, experiencias de evaluación y control universitario en el marco de las políticas de regulación de los estados neoliberales de los países periféricos -y también centrales-. En la región latinoamericana, como en África y Asia, las tendencias regulatorias son semejantes respecto del papel que le cabe a órganos dependientes del gobierno central encargados de controlar aspectos académicos de la vida institucional. Este hecho ha promovido concomitantemente, una reacción de parte de universidades e intelectuales con tradición autónoma, quienes demandan órganos de acreditación y evaluación independientes de los gobiernos, legítimamente orientados hacia el mejoramiento de

la calidad institucional. Habrá que reflexionar sobre el impacto futuro de las políticas recientemente diseñadas en el caso argentino, para evaluar la incidencia de las mismas en el mejoramiento de la gestión institucional y en el cumplimiento de las misiones institucionales.

Nuestra historia estuvo signada por una sucesión de hechos protagonizados por un actor del campo internacional, el Banco Mundial, y dos actores locales del campo de la producción y difusión de políticas universitarias: el Ministerio de Cultura y Educación (MCE) y el Consejo Inter-universitario Nacional (CIN). En un lapso menor de seis años, el problema de la evaluación universitaria se instaló en las agendas de las políticas institucionales y en la vida cotidiana de las universidades nacionales y privadas. El accionar del CIN en cuanto a la producción de políticas de coordinación o articulación universitaria, resultó limitado y poco eficiente en comparación con el *know how* (material y simbólico) empleado por la SPU para impactar en el sistema. La SPU posee una estructura edilicia y material (diversas oficinas distribuidas en los dos edificios del MCE) y dispone de un equipo técnico estable (además de consultores externos contratados para proyectos específicos) que explican el éxito de su gestión en concordancia con los lineamientos del Banco Mundial que hemos presentado.

Las experiencias aquí mencionadas y en particular la evaluación de la calidad realizada en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, pone de manifiesto que la “calidad” se define en la cultura y el proyecto institucional de cada universidad, a partir de la función enseñanza, tanto como a partir de las funciones de investigación o gestión. La mirada evaluativa, definida por la comunidad en su conjunto (docentes, estudiantes, investigadores, autoridades y pedagogos) y la reflexión sobre la práctica, constituyen hasta el momento, los legítimos instrumentos para impactar en el sentido de “mejorar” las instituciones. Con esta orientación comienzan a replantearse los nuevos lineamientos de agencias internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo.

Entre la heteronomía producida por el marco regulatorio y los agentes de control, y la autonomía de las instituciones, quedan los actores, los únicos sujetos con capacidad de apropiarse de los conflictos para mejorar y ayudar a crecer –o no- su propia institución.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRAMZON M. & BORSOTTI, C. (1993) "Notas sobre las relaciones entre el estado y la Universidad", en: *Revista Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales, UBA
- BOURDIEU, P (1988) *Cosas Dichas*, Gedisa, Barcelona
- BOURDIEU, P (1983) *Campo de poder y campo intelectual*, Folios, Buenos Aires
- BERTONI, M. L. y CANO, D. (1991). «La educación superior argentina en los últimos veinte años: tendencias y políticas», en *Revista Propuesta Educativa*, Año II, N° 2, FLACSO-Miño y Dávila, Buenos Aires.
- CARLINO, F & MOLLIS, M. (1997) "Políticas internacionales, gubernamentales e inter-institucionales de evaluación universitaria: del Banco Mundial al CIN", en: *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE)*, Facultad de Filosofía y Letras, Miño y Dávila editores, Buenos Aires, pp. 22-36
- CORIA, A. & EDELSTEIN, G. (1993) "El pedagogo: un discurso posible", en: *Pensamiento Universitario*, No 1, Buenos Aires, pp. 29-40
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IDB) (Draft 11/6/96) Higher Education in Latin America and the Caribbean: A strategy Paper, Social Programs Divisions, IDB, Washington DC
- LAFOURCADE, P. (1995) "Los procesos de autoevaluación institucional: enfoques y prácticas discutidas y aplicadas en algunas universidades del país", en: *Evaluación de la Calidad en la Universidad*, UBA-Ciencias Económicas, Secretaría Pedagógica, Buenos Aires, pp. 111-118
- LUCARELLI, E. & OTROS (1997) "Vicisitudes del rol del asesor pedagógico en la universidad" en: *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE)*, Facultad de Filosofía y Letras, Miño y Dávila editores, Buenos Aires, pp. 53-57
- MENA, M. (1997) "Reflexiones sobre el proceso previo al establecimiento del programa en la FCE", en: *Temas y Propuestas*, Secretaria Pedagógica, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, No 12, Julio, Buenos Aires, pp. 19-22
- MOLLIS, M. (1997), "The paradox of the autonomy of Argentine universities: from Liberalism to Regulation", in: Torres, C.A & Puiggros, A (edit) *Latin American Education. Comparative Perspectives*, Westview Press, Colorado, USA
- MOLLIS, M. & BENSIMON, M (1997) "Calidad de la educación superior desde una perspectiva comparada: el caso de la Argentina y los Estados Unidos", en: Casanova, H. & Rodriguez, R. (compiladores) *La Universidad Latinoamericana Modernizada*, Siglo XXI, México
- MOLLIS, M. (1995a) "En busca de respuesta a la crisis universitaria: historia y cultura" en: *Perfiles Educativos*, No 69, Julio-Septiembre, Universidad Nacional Autónoma de México CISE, Mexico DF, pp. 34-40
- MOLLIS, M. (1995b) "Relato de experiencias de evaluación universitaria: el caso de la Universidad Nacional de la Plata", en: *Evaluación de la Calidad en la Universidad*, UBA-Ciencias Económicas, Secretaría Pedagógica, Buenos Aires, pp. 99-118
- MOLLIS, M. (1994a), «Crisis, calidad y evaluación de las universidades: tres temas para el debate», en: KROTSCH, P. & PUIGGROS A.(Comp.), *Universidades y Evaluación: Estado de la Discusión*, Editorial Aike, Buenos Aires
- MOLLIS, M. (1994b), «Estilos institucionales y saberes. Un recorrido espacio-temporal por las universidades europeas, japonesas y latinoamericanas», en: *Revista de Educación*, No 303, Secretaria de Estado de Educación, CIDE, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid
- PASCUAL, L. & MURRIELLO, A. (1997a) "Evaluación de la calidad: algunos resultados", en: *Temas y Propuestas*, Secretaria Pedagógica, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, No 12, Julio, pp.23-29
- PASCUAL, L. & MURRIELLO, A. (1996) *La Evaluación de la calidad en la universidad: entre la acreditación y el mejoramiento*, Ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Evaluación de la Calidad, Programa Alfa/RUECA, Universidad Nacional de Tucumán, Octubre
- WORLD BANK (1993) *Argentina: from Insolvency to Growth*, A World Bank Country Study, Washington DC
- WORLD BANK (1994) *Lessons from Experience*, Washington DC
- WESTERHEIJDEN, D. & BRENNAN, J. & MAASSEN, P. (Editors) (1994) *Changing Contexts of Quality Assessment. Recent Trends in West European Higher Education*, CHEPS, Lemma, Netherlands.
- UNESCO (1995) *Policy Paper for Change the Development in Higher Education*, Unesco Press, Paris