

Los procesos de evaluación, acreditación, calidad e innovación en el ámbito de la universidad argentina en la década de 1990

The Processes of Evaluation, Accreditation, Quality and Innovation in the Argentine University in the 1990s

Marcelo Gastón Jorge Navarro¹

Citar: Jorge Navarro, M. G. (2021). Los procesos de innovación, evaluación, acreditación, calidad e innovación en el ámbito de la universidad argentina en la década de 1990. *Cuadernos Universitarios*, 14, pp. 83-96.

Recibido: diciembre/2021
Aceptado: mayo/2022

Ensayo científico

Resumen

En las tres últimas décadas, los diversos sistemas de educación superior latinoamericanos han tenido fuertes procesos de fragmentación y diversificación en su oferta y en su organización. La educación superior en el continente muestra marcadas desigualdades en diversas dimensiones, como lo son el acceso y la permanencia, la incorporación de nuevos contenidos curriculares, la atención de diversos grupos y sectores sociales históricamente marginados, la formación docente y la incorporación de las tecnologías de información y comunicación, entre otras.

En este contexto se hace necesario pensar el nivel superior desde varias dimensiones que permitan comprender los procesos históricos que marcaron el devenir de las universidades en la región, en general, y de la Argentina en particular.

El siguiente ensayo pretende analizar algunos aspectos históricos que marcaron la reconfiguración de la educación superior en los años 90, principalmente en relación con la incorporación de los procesos de evaluación y acreditación, y la importancia de su vinculación con los conceptos de calidad e innovación en el marco de las transformaciones neoliberales de fines del siglo XX.

Palabras clave: educación superior - evaluación - acreditación - innovación - calidad

Abstract

In the last three decades, various Latin American higher education systems have experienced strong fragmentation and diversification processes in their offer and in their organization. Higher education in

¹ Universidad Católica de Salta. Escuela Universitaria de Educación.

the continent shows marked inequalities in various dimensions such as access and permanence, the incorporation of new curricular content, attention to various historically marginalized groups and social sectors, teacher training and the incorporation of information technologies and communication, among others.

In this context, it is necessary to think about the higher education from several dimensions that allow us to understand the historical processes that marked the future of universities in the region in general, and in Argentina in particular.

The following essay aims to analyze some historical aspects that marked the reconfiguration of higher education in the 90s, mainly in relation to the incorporation of evaluation and accreditation processes, and the importance of their link with the concepts of quality and innovation in the framework of the neoliberal transformations of the late twentieth century.

Keywords: higher education – evaluation – accreditation – innovation – quality

Contexto previo de desarrollo de las políticas de evaluación en el nivel superior. Las transformaciones en la década de 1970-1980

Para poder entender el contexto de reformas en el nivel superior en la década de 1990 en América Latina es preciso analizar la coyuntura político-económica de las décadas precedentes, como un periodo que permite comprender los problemas estructurales a partir de visiones más amplias y que nos lleva a reflexionar sobre los aspectos sociales y políticos que atravesaron estos periodos históricos.

Para llegar a los 90 es necesario hacer alusión a los procesos que comenzaron en la década de los 70, como un periodo que estuvo marcado por las crisis económicas a nivel mundial. Esta década va a marcar la ruptura del «crecimiento sin interrupciones» (Fontana, 2011) que desde 1945, con posterioridad a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, se había instalado como idea en los distintos discursos políticos, particularmente en Estados Unidos.

Todo indicaba que había llegado a su fin la euforia desarrollista de las tres «décadas gloriosas» que, a partir de 1945, habían permi-

tido una rápida etapa de crecimiento económico que había dado a los países avanzados la ilusión de que se había encontrado la fórmula de un crecimiento sin interrupciones, y a los subdesarrollados la de que podían alcanzar otro tanto, imitando sus métodos y endeudándose a largo plazo. Lo que se había interpretado como una aceleración permanente del crecimiento, y había creado la esperanza de que el ciclo económico estaba superado y de que no volverían a producirse grandes crisis, comenzó ahora a verse como un episodio transitorio de la historia del desarrollo económico, tal vez irreplicable en un futuro próximo. (Fontana, 2011, p. 365)

Esta concepción de desarrollo mencionada por Fontana en la cita precedente incluía la idea de un crecimiento sostenido para los países desarrollados, e incluso la posibilidad de crecimiento para los países subdesarrollados a partir del endeudamiento y las imitaciones de los métodos aplicados en los países centrales. A partir de esta idea, el desarrollo económico se interpretó como un crecimiento permanente y acelerado, sin la interrupción de nuevas crisis como lo habían sido, en el pasado, las guerras mundiales.

En este marco, la crisis del petróleo fue un proceso dinámico, que tuvo vaivenes a partir de 1973, con alzas marcadas en el precio del barril, alcanzando puntos culmines en 1979 que se mantuvieron hasta 1986 (Fontana, 2011). Esta subida del precio del petróleo, sumada a el incremento en los costos de importación, y la necesidad de depositar los excedentes en dólares por parte de los países pertenecientes a la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP)² tuvo, según Thorp (1998), efectos dramáticos sobre la balanza de pagos en América Latina.

Josep Fontana (2011) describe a la década de los 70 como el inicio de la «gran divergencia» en sentido de un exponencial crecimiento de las desigualdades, derivadas de las medidas económicas tomadas por el gobierno de Estados Unidos con el pretexto de superar los efectos de las crisis.

Estas medidas contemplaban la lucha contra los sindicatos y el salario mínimo para los trabajadores, y acuerdos de libre comercio que implicaban la posibilidad de deslocalizar la producción para luego importar, con el claro objetivo de debilitar las luchas obreras por mejoras salariales y en las condiciones laborales.

Un aspecto interesante de lo que plantea Fontana está en la idea de que, en la medida en que la «divergencia» tuvo su origen en aspectos políticos, pueden pensarse las dinámicas de la década de los 70 en relación con la manipulación de leyes y el rol de los lobistas en el establecimiento y consolidación del movimiento conservador en la vida política. De hecho, el

programa político-intelectual conservador es un elemento clave para entender la aplicación de políticas neoliberales durante el segundo quinquenio de la década, su avance en la década de los 80, y su consolidación en los 90.

A comienzos de los 80 se registró un cambio institucional muy fuerte en América Latina (Bianchi, 2012). Las dictaduras militares que subsistían desde la década anterior estuvieron marcadas por una fuerte recesión económica, altos índices de desempleo, hiperinflación, pérdida de valor monetario, y fuertes cuestionamientos desde varios sectores sociales, principalmente los vinculados a derechos humanos.

Desde fines de la década de 1970 comenzó a cobrar cohesión una nueva corriente de pensamiento: el neoliberalismo o el neoconservadurismo, producto de la actividad de un grupo de intelectuales (como Daniel Bell, Jean Kirkpatrick, Herman Kahn, y el economista Milton Friedman) convencidos de la necesidad de salvaguardar al sistema capitalista de su colapso. Para los neoconservadores, el rasgo distintivo de la crisis era la pérdida de legitimidad de los gobiernos democráticos y de sus clases gobernantes. Era una crisis cultural, producto de la acción de intelectuales liberales que, desde las universidades, los medios de comunicación y los aparatos gubernamentales, habían minado los valores fundamentales de la sociedad americana al fomentar un Estado de bienestar e intervencionista que conllevaba un socialismo encubierto (Bianchi, 2012, p. 247)

² La Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) es una organización intergubernamental, creada en la Conferencia de Bagdad en 1960, constituida por Irán, Irak, Kuwait, Arabia Saudí y Venezuela. A los países fundadores se les unieron Qatar (1961), Indonesia (1962), Libia (1962), Emiratos Árabes Unidos (1967), Argelia (1969), Nigeria (1971), Ecuador (1973-1992), y Gabón (1975-1994). Para más información, puede leerse CEPAL (2001), *El papel de la OPEP en el comportamiento del mercado petrolero internacional*. Disponible en:

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/6372-papel-la-opep-comportamiento-mercado-petrolero-internacional>

En la década de 1980 se puede analizar el desarrollo de una nueva crisis económica que afecta la región latinoamericana como producto de los diferentes vaivenes políticos, económicos y sociales, que tienen continuidad con las crisis que caracterizaron la década anterior. Esta crisis estuvo vinculada al gran flujo de capitales financieros, que durante 1970 y 1980 se canalizaron como deudas externas en los países latinoamericanos (Thorp, 1998). Este incremento del endeudamiento en los diferentes países consistió en deudas contraídas a partir del financiamiento de diversos organismos multilaterales, como por ejemplo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)³, el Banco Mundial (BM)⁴, o el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁵.

Carlos Marichal (2010), en relación con el rol del Fondo Monetario Internacional en los procesos de endeudamiento de los países de América Latina, señala:

... no consistía en anticiparse a las crisis y ayudar a los países deudores a evitar el colapso mediante la adopción de políticas financieras más cautas o con menor endeudamiento. Al contrario, para esta institución era más atractivo operar como bombero y policía de los gobiernos endeudados una vez que habían caído en bancarrota. (Marichal, 2010, p. 210).

En general, los países de la región, incluyendo a la Argentina, tendieron a paliar las consecuencias de la crisis y los procesos hiperinflacionarios apelando a diversas medidas ortodoxas y

heterodoxas, como, por ejemplo, la devaluación y la reducción de salarios; pero sin la obtención de salidas para procesos de fondo que no pueden entenderse solo desde la faz económica.

En definitiva, puede pensarse que las décadas de 1970 y 1980, con sus fuertes problemas económicos, fueron los escenarios que precedieron, y permiten entender las experiencias neoliberales en la década de 1990, en donde los diversos países implementaron modelos derivados de las orientaciones de los organismos económicos internacionales, que propulsaban determinadas fórmulas para poder salir de las crisis que habían atravesado durante décadas.

Será a partir del denominado Consenso de Washington, en 1990, cuando se plantea una serie de indicaciones que debían imponerse en los países latinoamericanos marcados por la inflación y el estancamiento económico, que las políticas neoliberales en la región se consolidarán. Como señala Luciani (2019), el Consenso de Washington fue una serie de recomendaciones para los países considerados en vías de desarrollo. Estas orientaciones fueron definidas por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, e incluían disciplina fiscal para atraer inversiones, recorte en el gasto público, reformas fiscales, fijación del tipo de cambio, liberalización del comercio, privatizaciones, desregulación y derechos de propiedad.

Los acuerdos de este consenso se planteaban como una forma de combatir los enormes problemas inflacionarios a partir de la construcción de modelos hegemónicos neo-

³ Para ampliar sobre la estructura y características del organismo, puede consultarse: <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-del-bid/financiamiento-del-bid%2C6028.html>

⁴ Para ampliar sobre la estructura y características del organismo, puede consultarse: <https://www.bancomundial.org/es/home>

⁵ Para ampliar sobre la estructura y características del organismo, puede consultarse: <https://www.imf.org/es/Home>

liberales⁶, mediante la apertura económica, enmarcada en el comercio internacional, y en el logro de una estabilidad macroeconómica basada en el control de las finanzas públicas por parte del Estado.

Por último, vale señalar que la reducción del gasto público y de las cargas estatales, y la predominancia de las reglas de un mercado libre con un rol garante del Estado serán las recetas que se derivarán de las transformaciones del último cuarto del siglo XX, y tendrán consecuencias hasta entrado el siglo XXI, especialmente en el campo educativo.

El desarrollo del Estado evaluador en el contexto neoliberal de los 90

Con Carlos Saúl Menem en la presidencia a partir de 1989, comenzó una nueva etapa en la Argentina con la reestructuración del Estado Nacional y la implementación de políticas neoliberales emanadas desde organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En este nuevo escenario, marcado por la disminución del Estado en su capacidad de intervención en lo público y la supremacía de lógicas de mercado, se abre paso al desarrollo de políticas de ajuste con la privatización y tercerización de los servicios a fin de garantizar el equilibrio fiscal. Esta reestructuración del Estado nacional estuvo signada por el Plan de Convertibilidad ejecutado por el entonces

ministro de Economía Domingo Cavallo, e incluía el cambio de moneda bajo la paridad del tipo de cambio con el dólar tratando de reducir la deuda pública a partir de la desregulación estatal y la apertura de la economía a la regulación del mercado.

Esta desregulación estatal comprendió un fuerte proceso de privatización de los servicios públicos, que incluía: teléfonos, gas natural, agua y servicios de cloacas, ferrocarriles, Aerolíneas Argentinas, electricidad, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), y el servicio de correos, entre otros, siendo estas medidas acompañadas por la liberación de los mercados y la supresión de las restricciones al comercio, al tiempo que se reestructuró el sistema jubilatorio por un sistema mixto (estatal y privado) que dio origen a las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP).

En educación específicamente, la etapa estuvo signada por el proceso de transformación iniciado con la Ley Federal de Educación n.º 24195 en el año 1993, y la Ley de Educación Superior n.º 24521 en el año 1995, que generó una nueva estructura escolar que incluía más años de obligatoriedad, actualización de los diseños y cajas curriculares nacionales y provinciales, y un nuevo sistema de capacitación docente y evaluación.

Adriana Puiggrós señala que el argumento central de las políticas neoliberales es que «los grandes sistemas escolares son ineficientes, inequitativos y sus productos de baja calidad» (Puiggrós, 1996, p. 90). Con este argumento

⁶ Luciani (2019) señala, mencionando los aportes de David Harvey (2007), que el neoliberalismo es «una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad fuertes, mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas» (p. 18). En esta línea, vale señalar que entendemos al neoliberalismo no solo como un conjunto de prácticas económicas específicas, sino también como la construcción de una forma de pensamiento que sostiene estos procesos.

se instaure en el discurso pedagógico la idea de fracaso de la educación pública, y la legitimidad de un modelo de Estado con mínimas responsabilidades en términos de inversión, según las pautas y lineamientos sugeridos por organismos internacionales.

Inicia, por tanto, un proceso de descentralización económica y re-centralización política por parte del Estado, que delega en las jurisdicciones la responsabilidad del financiamiento de la educación al tiempo que ejerce un fuerte control y manejo de recursos técnicos y financieros. Solo quedan las universidades en la órbita del Estado Nacional.

La necesidad de achicamiento del gasto público sucedida a la crisis de los Estados benefactores colocó a las instituciones de educación superior en el difícil papel de dar cuenta por los recursos sociales utilizados, y de competir con otros niveles educativos y otros sectores sociales como los de salud y seguridad. Los diagnósticos y las propuestas de la época comenzaron a confluir, más allá de las diferencias nacionales y regionales, en el marco de un escenario cada vez más global. La crisis de confianza en los sistemas de educación superior se constituyó en el motivo para justificar los recortes del financiamiento a las universidades y mayores controles del gasto por parte de los gobiernos (Trow, 1996), redefiniendo la relación entre el Estado, la educación superior y la sociedad. (Marquina, 2017)

La propuesta descentralizadora estuvo asociada a varios sentidos. Por un lado, a la mayor participación social y redistribución política del poder a nivel federal; por el otro, a la desconcentración administrativa, que implicó el esfuerzo de las jurisdicciones para adecuarse a las nuevas responsabilidades delegadas.

En este marco de reformas, se desarrollaron tres programas: establecimiento de mecanismos de evaluación de rendimiento educativo, desarrollo de estrategias focalizadas de apoyo educativo, y producción de estadística educativa (Feldfeber, 1997). Este fue, además, el contexto ideal para la institucionalización del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación y la instauración de un régimen de políticas destinadas a compensar las desigualdades socioeconómicas en las distintas regiones del país.

La evaluación y acreditación en el nivel superior

A diferencia de lo que había ocurrido en los 80, cuando predominaba el modelo «napoleónico» en las universidades y había una predominancia estatal con un marcado carácter autónomo, en los 90 se introdujeron reformas que buscaron reemplazar la predominancia del Estado y enfatizar la necesidad de la privatización como herramienta que permitiría «sanear» las dificultades estructurales del sistema social y, por ende, educativo. En este marco de reformas y crecimiento de las crisis económicas, las universidades vivieron una fuerte restricción en el financiamiento público.

Una nueva relación entre el Estado, el mercado y las instituciones de educación superior comienza a configurarse a partir de los años 80 en Europa y los 90 en América Latina, siguiendo un patrón común, más allá de las diferencias con que cada país procesó los cambios. En estas nuevas relaciones, el Estado y el mercado aumentan el poder de influencia en la coordinación del sistema, en detrimento de la tradicional autoridad que poseía la comunidad académica desde los orígenes. (Marquina, 2017)

El Banco Mundial fue el organismo internacional que tuvo mayor participación activa en la construcción de la agenda de reformas de la educación superior en América Latina (Fernández Lamarra y Coppola, 2014), principalmente a partir del informe *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, que se estructuraba con base en los principios de equidad, eficiencia, y calidad.

En esta línea, y siguiendo a los autores mencionados, se proponían para la educación superior reformas caracterizadas por la diferenciación institucional, el vocacionalismo, la privatización como parte de la diversificación en las fuentes de financiamiento del sistema, la incorporación de incentivos y, primordialmente, la regulación y control sobre el sistema estatal en términos de uso de indicadores sobre desempeño con criterios meritocráticos.

Esta nueva agenda de políticas de educación superior partió de diagnósticos que indicaban un bajo nivel de la calidad de la enseñanza impartida, y una escasa vinculación entre las universidades y las demandas sociales (Fernández Lamarra y Coppola, 2014). A esto había que sumarle la desactualización y rigidez curricular, además de los problemas profundos de financiamiento, según estos diagnósticos.

Para Brunner (1993), en la década de los 90, América Latina como región experimentó un agotamiento de la estructura de relaciones entre los sistemas de educación superior, la sociedad y los gobiernos nacionales, estructurados durante la segunda mitad del siglo XX. Este autor sostiene que los problemas que llevaron a este agotamiento en el nivel superior de educación estaban vinculados a tres tipos de elementos: la crisis en el creciente financiamiento de la estructura educativa, la falta de regulación, y la falta de sistemas de evaluación y control.

En ese contexto, la evaluación se situó como uno de los enclaves para las reformas en términos de mejora, definidas como necesarias desde los organismos internacionales, para regular de manera eficiente y eficaz la relación entre los gobiernos y las instituciones.

La introducción de los mecanismos de evaluación institucional y la acreditación de carreras de grado y posgrado en las universidades argentinas fueron establecidas a partir de la Ley de Educación Superior n.º 24521 de 1995. Esta normativa implicó la necesidad de modificaciones de infraestructura y en materia curricular (Nosiglia y Mulle, 2016).

Particularmente los procesos de evaluación y acreditación universitaria, de carácter sistemático y sostenido en la Argentina, fueron encomendados a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CO-NEAU) como un organismo descentralizado bajo jurisdicción del Ministerio de Educación, y que tenía (y aún tiene) como función principal coordinar procesos de evaluación externa de las universidades, los proyectos institucionales de nuevas universidades públicas y privadas, y la acreditación de carreras de grado y de posgrado (Nosiglia y Mulle, 2016).

En este sentido, es relevante retomar los aportes de Araújo (2015) quien sostiene que en la Argentina conviven dos enfoques de evaluación muy marcados. Por un lado, un enfoque comprensivo centrado en el reconocimiento de las particularidades de los proyectos institucionales basados en la misma evaluación institucional; por otro, un enfoque de carácter comparativo, principalmente en la acreditación de carreras de grado y posgrado, donde cada oferta de formación se compara con referencias externas a las propias carreras, a partir de criterios estandarizados previamente definidos.

En este punto, uno de los ejes de debates giró (y aún lo hace) en torno a la injerencia o

intromisión de los procesos de evaluación y acreditación fundamentalmente en relación con la autonomía universitaria. Según Nosiglia (2016), el principio de autonomía no entraría en conflicto con los procesos de acreditación, ya que los actores internos de las instituciones son partes principales dentro de este proceso.

Desde un punto de vista se puede sostener que el principio de autonomía universitaria se encuentra resguardado, ya que, en primer lugar, tanto los informes de acreditación como los de evaluación externa parten de autoevaluaciones realizadas por las propias instituciones; en segundo lugar, ambos procesos se apoyan en los juicios de pares académicos (docentes e investigadores de las propias universidades especialistas en las disciplinas). Asimismo, en relación con la evaluación institucional no existen patrones o estándares técnicos a los que las universidades deban ajustarse y por cuyo incumplimiento pudieran ser reprendidas o censuradas. La evaluación se centra en la valoración de la idiosincrasia del proyecto universitario propio. Distintos autores coinciden en señalar que la evaluación externa es un proceso que contribuye a mirar la institución como un todo, por encima de las múltiples culturas disciplinares que la conforman, dado su enfoque holístico y sociohistórico y, en este sentido, morigera la percepción de los actores respecto de la universidad como federación o conjunto de facultades (Araújo, 2015; Stubrin, 2014). (Nosiglia, 2016, p. 37)

Evaluación, calidad e innovación

Como se indicó en los párrafos precedentes, en los últimos años los dispositivos de evaluación han cobrado mayor importancia;

ello como parte de los procesos de acreditación que emanan de organismos internacionales y por la necesidad de tener parámetros de medición que permitan conocer el funcionamiento del sistema educativo en general, y del sistema universitario en particular. Esta etapa coincide, además, con un proceso de fragmentación creciente en el nivel superior.

A fin de atender la demanda creciente y con el predominio de las concepciones de mercado, se fueron creando diversos tipos de instituciones de educación superior universitaria y no universitaria —en su mayoría de carácter privado— sin criterios previos en cuanto a niveles de calidad y de pertinencia institucional, muchas de ellas por parte de instituciones universitarias extranjeras (educación transnacional). Como se mencionó, esto generó, por un lado, una fuerte fragmentación de la educación superior —tanto a nivel regional como en cada uno de la mayoría de los países— con un simultáneo proceso de privatización en materia institucional y con una gran heterogeneidad de los niveles de calidad. (Fernández Lamarra y Coppola, 2013, p. 68)

En este marco de transformaciones del nivel superior, y como parte de las tendencias globales de evaluación para la acreditación y conocimiento de su eficacia, la Argentina comenzó su trabajo con evaluaciones sistematizadas en las distintas universidades del país, en coincidencia con la aplicación de programas de evaluación desarrollados por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Unión Europea y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

En términos conceptuales puede entenderse a la evaluación como una actividad sistemática y programada de análisis y reflexión de la acción educativa en distintos órdenes y niveles del sistema educativo (Santos Guerra, 2001). Estas acciones se llevan a cabo a través de procedimientos sistematizados de recolección e interpretación de información y datos, para efectuar comparaciones con determinados parámetros previamente establecidos, con la finalidad de emitir juicios de valor debidamente fundamentados y que deben permitir la comunicación de resultados.

Por actividad sistemática y programada nos referimos a acciones planificadas que requieren de un tiempo y espacio adecuado, así como también de recursos necesarios para su ejecución (Santos Guerra, 2001). Como acción planificada, necesita por tanto prever los métodos y las técnicas más adecuadas para llevar a cabo su finalidad. Este elemento fue muy cuestionado en la aplicación de evaluaciones estandarizadas en nuestro país.

La evaluación necesita establecer técnicas de recolección, análisis e interpretación de información clara y precisa a través de parámetros definidos. Desde esta lógica, puede señalarse que la evaluación comparte con la investigación la sistematicidad del método científico, pero se diferencia de esta en la finalidad de emitir juicios valorativos. La evaluación como forma de reflexión sobre las acciones educativas empleadas necesita objetivarse de aquello que estudia; es decir, necesita tomar distancia de la acción misma y determinar así la continuidad, la irrupción o la modificación en las estrategias empleadas para la enseñanza y el aprendizaje.

El núcleo central de toda evaluación, por tanto, es la emisión de juicios de valor, a partir de fundamentos sólidos y sistematizados. Ello implica medir o apreciar procesos y resulta-

dos, con base en objetivos planteados previamente, buscando analizar correspondencias y rupturas entre lo planificado, lo ejecutado, y los resultados obtenidos. Dependiendo del posicionamiento del que se trate para evaluar, nos centraremos en los procesos o en los resultados, o en la relación entre ambos. Puede también enfocarse en la medición de entre los objetivos y sus grados de desarrollo, o centrarse en las formas a partir de las cuales se llega o no a ciertas finalidades. Todos estos elementos se han constituido aún hasta nuestros días en ejes de debates sobre las formas de evaluación y acreditación universitaria en nuestro país.

Otro elemento importante en la evaluación es la comparación. De hecho, puede considerarse como la base de todo juicio valorativo. Que los resultados de la evaluación sean considerados buenos o malos, mejores o peores, aceptables o no, son afirmaciones que se efectúan sobre la base de comparaciones con modelos o estándares establecidos, ya sea desde las políticas educativas o desde la propia cosmovisión de quien evalúa.

En este punto, y para entender desde lo conceptual a la evaluación, es central introducir la idea de calidad. Es decir, desde los 90 en adelante se impuso una visión por la cual la calidad educativa puede ser garantizada en la medida que existan procesos sistemáticos de evaluación en el nivel superior. De ello se desprende que uno de los aspectos más dificultosos en este razonamiento sea poder acordar qué implica la idea de calidad en el marco de sus connotaciones polisémicas.

... el concepto de calidad es polisémico y multidimensional. En este sentido, su carácter relativo está atravesado por los actores que lo definen, el momento histórico en que lo hacen, el espacio geográfico en el que se encuentran y las corrientes ideológicas

desde las que se posicionan. Es un concepto esencialmente político, ya que surge de los intereses de los diferentes actores subordinado a concepciones ético-políticas. Los sentidos se producen en un espacio social de disputas de poder. En consecuencia, la forma en que se concibe la universidad influye directamente en el modo en que pensamos la calidad, cómo alcanzarla, mejorarla y garantizarla. (Nosiglia 2016, p. 39)

El concepto de calidad, como construcción social, varía según determinados intereses, y da cuenta de posicionamientos diferenciados en el campo de los conflictos de poder, por aquello que se considera necesario y válido, y aquello que no es considerado como prioritario.

Como sostiene Fernández Lamarra (2008) la noción de calidad nos remite a diferentes cuestiones según los actores que la definen. Por un lado, para ciertos ámbitos académicos, la idea de calidad hace alusión a los saberes; para los sectores privados de la economía (empleadores), está más vinculada a la idea de competencias; para los estudiantes se vincula a la empleabilidad futura del egresado; mientras que, para el Estado, según la connotaciones políticas e ideológicas que asuma, puede relacionarse con la formación de capital humano en términos de costos, o con el desarrollo social y humano en términos de crecimiento de la sociedad.

Acá cobra importancia el concepto de innovación en la educación superior. Este concepto, muy generalizado en los últimos tiempos, alude a los cambios que se introducen (se gestan o se imponen) en las universidades. Pero el concepto de innovación tampoco es unívoco, y es generador de muchos debates y controversias al enfocarse en distintos aspectos, dependiendo de la perspectiva desde la que se analice a las instituciones educativas.

La idea de innovación ha sido trabajada generalmente en un doble sentido (Fernández Lamarra, 2015). Por un lado, como un concepto teórico que aglutina diversos rasgos distintivos en el ámbito educativo y, por otro lado, se ha concebido la innovación desde su faz instrumental, es decir, como elemento para la mejora del sistema que incluye el análisis de experiencias y la ejecución de instrumentos para su medición.

Si bien el interés por la innovación no es nuevo, y puede señalarse que ya en la década de los 60 diversos organismos internacionales de planificación de políticas sostenían la importancia de la aplicación de programas sistemáticos que incluyeran a la innovación como eje de la planificación en Latinoamérica, es recién a partir de las décadas de los 70-80 que en la región se aplican una serie de reformas educativas con un fuerte afán en la idea de innovar, aunque desde una concepción que sostenía a la innovación como un proceso externo a las instituciones educativas.

Es decir, se impuso la idea de que las innovaciones derivadas de expertos externos a las aulas, a modo de asesoramiento técnico, eran necesarias para diseñar programas y proyectos educativos novedosos para su ejecución. Obviamente, las distancias entre las indicaciones de los técnicos y las realidades complejas que enfrentan los docentes en las instituciones educativas se hicieron notar con rapidez, mostrando las rupturas entre asesoramiento externo y conocimiento experiencial interno de los propios actores.

En este marco, ya en la década de los 80, surgen nuevos movimientos innovadores, que ponen el acento del debate en la necesidad de considerar a los propios docentes como protagonistas del desarrollo de propuestas innovadoras en diversos ámbitos de educación: formal, no formal y comunitaria. Muchas de

las propuestas surgidas en este sentido fueron experiencias desarrolladas por fuera del sistema, por su carácter contestatario y contrainstituyente de las viejas y consolidadas tradiciones pedagógicas con gran arraigo en la educación.

Ya en la década de los 90, la idea de innovación se orienta a la idea de calidad y competitividad, influenciada por las políticas de fuerte corte neoliberal que se consolidaron en la región, de las cuales la educación no estuvo exenta. En general, los 90 estuvieron caracterizados por procesos de reformas de los sistemas educativos regionales, y tuvieron como eje de esos cambios, la búsqueda de la mejora de la equidad y la calidad de la educación en términos de eficacia y eficiencia, sumando además la necesidad de «innovar». Todo esto en el marco de un contexto latinoamericano signado por políticas sociales de ajuste.

Siguiendo a Fernández Lamarra, podemos señalar que, en muchas ocasiones, el término «innovación educativa» se reduce a la idea de innovación tecnológica fundamentalmente por el creciente desarrollo que han tenido en las últimas décadas las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información (TIC). Pero no toda innovación puede encuadrarse en aspectos vinculados a las TIC, sino que, en el análisis de las organizaciones universitarias, se debe pensar en sentidos diversos. Incluso se puede avanzar sosteniendo que la relación entre innovación —como sinónimo de nuevo— no siempre refiere a aspectos que aparecen o se implementan por primera vez, sino que puede pensarse la innovación en términos de nuevos encuadres o circunstancias de aplicación que conllevan nuevos desafíos, y por ende la búsqueda de nuevas soluciones.

Ahora bien, lo nuevo en sentido estricto es lo que nunca antes había sido inventado, conocido o realizado, algo que se genera,

se instituye o se presenta por primera vez. Bajo este significado de lo nuevo, las innovaciones serían en realidad escasas o raras, ya que no es común que pueda definirse como «nuevo» de manera muy seguida. Sin embargo, en un sentido más amplio, «nuevo» puede aplicarse a algo que ya ha sido o utilizado en otros tiempos o situaciones, pero que ahora se utiliza en nuevas circunstancias, para diferentes finalidades, en diversas combinaciones o formas organizativas, etc. (Barraza Macías, 2013). Esta doble acepción —más estricta o más amplia— de «lo nuevo» resulta interesante al momento de pensar las innovaciones educativas (...). (Fernández Lamarra, 2014, p. 27)

En este razonamiento, es importante también señalar que la innovación tampoco puede pensarse como relación directa con la idea de mejora. Esto debido a que hay mejoras que se pueden ejecutar en el sistema universitario que no necesariamente incluyen innovaciones, y viceversa.

Incluso, si incorporamos el concepto de cambio a la idea de innovación, nos encontramos ante una situación parecida. No todo cambio implica mejora, y no todo cambio es una innovación. De hecho, un cambio puede ocurrir de manera no planificada como resultado de la afluencia de múltiples factores en una situación dada. Es decir, un cambio puede ser producto de situaciones espontáneas. Por eso entendemos el concepto de innovación (Fernández Lamarra, 2015) en términos de acciones deliberadas, planeadas y sistematizadas que tienen intenciones de cambio y mejora, pero no están sujetas a ellas.

Por último, y para finalizar, es necesario señalar que desde la década de los 90 los conceptos de evaluación, calidad e innovación tomaron connotaciones definidas desde las polí-

ticas neoliberales ejecutadas por aquellos años y que atravesaron todo el sistema educativo argentino, y particularmente el nivel superior. Las universidades no fueron ajenas a estos nuevos parámetros por los cuales se buscaba garantizar la calidad educativa en términos de eficacia y eficiencia, pero con fuerte demanda en la innovación. Sin olvidar un contexto de fuerte desfinanciamiento de las universidades, y con problemas históricos no resueltos vinculados a la estabilidad laboral, el salario, la infraestructura, la demanda de mayor formación y capacitación, etc.

Aún hoy, los sistemas de evaluación y acreditación de las universidades siguen siendo un tema que genera visiones encontradas y debates profundos en torno a sus finalidades, y principalmente a sus formas de ejecución. En todos los casos, hablamos de un proceso largo, que ya lleva tres décadas desde su instauración, y que requiere seguir siendo trabajado para encontrar nuevas dimensiones de análisis que permitan visiones más holísticas y participativas de todos los actores universitarios.

Referencias bibliográficas

- Araújo, S. (2015). Evaluación universitaria: dos enfoques, dos dinámicas. *Revista Políticas Universitarias*, 2, 26-31.
- Bianchi, S. (2012). *Historia social general*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Brunner, J. (1993). Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato. En Courard, H. (ed.), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*. FLACSO.
- Brunner, J. y Villalobos, C. (2014). *Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009-2013*. [Ponencia]. III Encuentro de Rectores Universia 2014, Río de Janeiro.
- Feldfeber, M. (1997). La propuesta educativa neoliberal. *Revista Espacios*, n.º 22, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Fernández Lamarra, N. (2016). La innovación en la universidad: de los conceptos a las buenas prácticas. En Gudiño, P. y Escala, M. J. (Comp.), *Innovación interamericana en educación superior*. Imp. Búho.
- (2015). (Comp.) *La innovación en las Universidades Nacionales. Aspectos endógenos que inciden en su surgimiento y desarrollo*. EDUNTREF.
- (2013). Impactos, desafíos y perspectivas comparadas de los procesos de evaluación y acreditación universitaria en Argentina y en América Latina. En Nosiglia, M. C. (Comp.), *La evaluación universitaria. Reflexiones teóricas y experiencias a nivel internacional y nacional*. Eudeba.
- (2012). Los procesos de evaluación y acreditación de la calidad en las universidades de América Latina. Situación, desafíos y perspectivas comparadas. En Fernández Lamarra, N. *La gestión universitaria en América Latina*. Universidad de Caaguazú.
- (2010). *Hacia una nueva agenda de la Educación Superior en América Latina: situación y perspectivas*. ANUIES
- (2007). *Educación superior y calidad en América Latina y Argentina: los procesos de evaluación y acreditación*. EDUNTREF.
- Fernández Lamarra, N. y Aiello, M. (2013). Evaluación para la mejora. El impacto de las evaluaciones institucionales en la planificación estratégica y en la gestión de las universidades argentinas. En Almuiñas Rivero (Comp.), *La planificación estratégica en las instituciones de educación superior*. Universidad de la República. Pp. 168-186.
- Fernández Lamarra, N. y Coppola, N. (2014). Desafíos para la construcción del Espacio

- Latinoamericano de Educación Superior, en el marco de las políticas supranacionales en *Journal of Supranational Policies of Education*, n.º 1, pp. 67-82.
- Fontana, J. (2011). Los años setenta: el inicio de la «Gran Divergencia». En *Por el bien del Imperio. Una historia del mundo desde 1945*.
- Luciani, L. (2019). *Historia latinoamericana*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Marichal, C. (2010). *Las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008*. (Capítulos 4 y 5). Debate.
- Marquina, M. (2017). *Yo te evalué, tú me evaluas. Estado, profesión académica y mercado en la acreditación de carreras en la Argentina*. EUDEBA.
- (2009). Académicos como evaluadores de instituciones y carreras universitarias en Argentina: la experiencia de una década. En Marquina, M., Mazzola, C. y Soprano, G., *Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina*. Prometeo.
- Nosiglia, M. C. (2013). Universidad y evaluación de la calidad, una relación controvertida: el caso de la UBA. En Nosiglia, M. C. (comp.), *La evaluación universitaria: reflexiones teóricas y experiencias a nivel internacional y nacional* (pp. 191-204). EUDEBA.
- Nosiglia, M. C. y Mulle, V. (2016). Las políticas de evaluación universitaria en Argentina: balance y desafíos. *Panorama* 10(19), p. 33-44.
- Santos Guerra, M. A. (2001). Sentido y finalidad de la evaluación de la universidad. En *Revista Perspectiva Educacional*, Instituto de Educación UCV, n.º 37-38, I y II Sem. Pp. 9-33.
- Puiggrós, A. (1996). Educación neoliberal y quiebre educativo. En *Nueva Sociedad*. N.º 146 noviembre-diciembre, pp. 90-101.
- Thorp, R. (1998). *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. (Capítulo 7). Banco Interamericano de Desarrollo.

Marcelo Gastón Jorge Navarro

Perfil académico y profesional: Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Máster en Ciencias sociales con orientación en Investigación y Evaluación Educativa (UNQ). Especialista en Didáctica y

Currículum (UNJU). Profesor y licenciado en Ciencias de la Educación (UNSA). Docente-investigador de la Universidad Nacional de Salta y de la Universidad Católica de Salta.

mjorge@ucasal.edu.ar

