

# UNIVERSIDAD Y EVALUACION ESTADO DEL DEBATE

ADRIANA PUIGGRÓS   
PEDRO KROTSCH  
(compiladores)



Rei Argentina S.A.  
Instituto de Estudios y Acción  
Social  
Aique Grupo Editor s.a.

I.S.B.N. 950-701 -206-0

Primera Edición, 1994

---

## **INDICE**

Introducción .....	9
<b>1. Ángel Díaz Barriga</b> La evaluación universitaria en el contexto del pensamiento neoliberal.....	19
<b>2. Silvia Duluk y Liliana Petrucci</b> Evaluación: ¿alternativas o destino? .....	43
<b>3. Roberto A. Follari</b> Los retos del siglo XXI ante el Estado evaluador .....	67
<b>4. Pedro Krotsch</b> Organización, gobierno y evaluación universitaria .....	101
<b>5. Pedro Lafourcade</b> Fases de un planeamiento académico y el rol de la evaluación .....	137
<b>6. Edith Litwin</b> La evaluación de programas y proyectos: un viejo tema en un debate nuevo .....	159
<b>7. Ovide Menin</b> La evaluación del sistema educativo; la evaluación en el sistema .....	173
<b>8. Emilio Fermín Mignone</b> Calidad y evaluación universitaria: Marco teórico .....	183
<b>9. Marcela Mollis</b> Crisis, calidad y evaluación de las universidades: tres temas para el debate .....	211
<b>10. Augusto Pérez Lindo</b> Los avatares de la evaluación.....	237
<b>11. Ana María Zoppi de Cerruti</b> La evaluación institucional en un contexto alternativo de planeamiento y desarrollo académico .....	249

### *Nuestro enfoque del problema*

Desde hace muchos años nos preocupa la evaluación de nuestra tarea profesional. Esa preocupación nació el mismo día que nos preguntamos acerca del valor de lo que hacíamos. Esta pregunta encontró una respuesta favorable en el reconocimiento de que podíamos trasladar la metodología del trabajo investigativo a las prácticas evaluativas. Sólo debíamos admitir que las preguntas que intentábamos responder en cada caso eran diferentes. En la investigación científica nuestras aspiraciones se vinculaban con la necesidad de incrementar los cuerpos teóricos, encontrar nuevas relaciones y reencontrar preguntas; en la evaluación nuestros interrogantes tenían que ver con responder acerca del valor de las prácticas profesionales, los proyectos de trabajo: en última instancia, la legitimación de la tarea. A partir de ese momento se iniciaron nuestras reflexiones acerca de este campo disciplinar, los estudios, las aplicaciones en la práctica, hasta reconocer hoy que la evaluación de proyectos ha cobrado una dimensión tan vasta que si trasladamos la metodología investigativa al campo de evaluación de proyectos podemos cometer serios errores en la interpretación del fenómeno a estudiar.

"¿Con qué resultados?" nos preguntan habitualmente aquellos a quienes implementamos, dirigimos o evaluamos proyectos. Esta pregunta tan simple no tiene en general una respuesta acorde a la simpleza del interrogante. La respuesta encierra debates políticos y teórico-metodológicos.

Y volvemos a nuestra frase inicial. Desde hace muchos años nos preocupa la evaluación en los proyectos de trabajo y desde entonces nos preguntábamos por qué ésta era una preocupación tan poco extendida. Hoy, a diferencia de ayer, intentamos explicar por qué la evaluación se transformó en el "instrumento" de validación de los proyectos universitarios. Entendemos que una explicación que aborde el problema en toda su complejidad requiere reconocer la evaluación como forma política, contextualizar este campo disciplinario en las políticas educativas y, finalmente, profundizar en el análisis de las características de la evaluación. Sin este último análisis corremos el riesgo de transformar el problema en una denuncia, y si solamente recorremos las características de la evaluación, traducir su campo en una receta. Por lo tanto, la reconstrucción teórica implica salir de la antinomia que representa la receta o la denuncia para reconocer en este campo el entrecruzamiento de las diferentes dimensiones histórico-políticas y sociales.

### *¿Evaluar programas o evaluar proyectos?*

Los proyectos suelen ser propuestas de acción de carácter experimental. Consolidan acciones encuadradas en una meta a alcanzar susceptibles de ser modificadas. Un proyecto responde o esconde, según los casos, una concepción del hombre y del mundo; está determinado por una propuesta política en términos de proyección social y, en los proyectos educativos contiene además una concepción de enseñanza y de aprendizaje. Por su carácter experimental, por ser propuesta de trabajo que intenta brindar respuesta a metas, por sus posibilidades de modificarse en los cursos de acción, la evaluación es una nota distintiva de cualquier proyecto. Se evalúa globalmente un proyecto y se lo evalúa en sus aspectos particulares. Se suele hablar hoy de la evaluación de impacto que no es otra cosa que el reconocimiento de algún aspecto sustantivo que se generó a partir de la implementación del proyecto.

Los programas, en cambio, suelen pasar por períodos de legitimación y evaluación de carácter global en tanto fueron proyectos, pero finalmente, tanto por sus resultados como por decisiones políticas, se consolidan. Entendemos por evaluación global aquélla que intenta dar una respuesta que nos permita asumir una decisión respecto del proyecto en su totalidad. Sirve o no sirve, vale o no vale. Son evaluaciones conducentes a tomas de decisiones binarias. Se pone en juego la consecución de la propuesta.

Evaluar **proyectos** de manera global y particular es condición para su continuidad; evaluar globalmente **programas** tiene escaso sentido dado que no está en juego su continuidad en tanto son parte de políticas sociales consolidadas. En estos casos, evaluarlos implica la búsqueda de los cambios que se suceden y no fueron previstos, el reconocimiento de áreas en conflicto, efectos no buscados fruto de situaciones cambiantes, etcétera. Evaluar programas no consolida lo consolidado, sino que debería ser parte de la rutina

de trabajo que implica una mirada reflexiva y crítica que acompaña a todos nuestros actos profesionales. Se deberían generar prácticas evaluativas constantes acompañando las acciones de distinto tipo que se desarrollan en el seno de los programas.

Evaluar programas o evaluar proyectos no se diferencian sutilmente. Son diferentes en término de objetivos, porque responden a propósitos distintos y por lo tanto se diferencian también metodológicamente dado que el objeto y los problemas que se intentan resolver determinan acciones diferentes. ¿Cuál es el sentido, entonces, de realizar evaluaciones globales en torno a programas? Desde una perspectiva teórica, ninguno. El sentido de estas evaluaciones debería buscarse fuera de una práctica evaluativa. En general se suelen determinar por condicionantes políticos surgidos de cambios en las relaciones de poder.

Importa, entonces, analizar esta cuestión desde una perspectiva ético política, a fin de entender la cuestión en toda su complejidad.

### ***La evaluación en la universidad***

Las universidades argentinas se ven hoy sometidas a procesos y presiones por parte del gobierno y su Ministerio de Educación para que se impongan prácticas evaluativas. El análisis de los requerimientos constituye, en cualquier tarea evaluativa, un punto de partida ineludible. La primera reflexión que nos cabe, en el caso de las universidades públicas argentinas, es por qué se plantean evaluaciones globales que someten a todas las universidades a una práctica que sólo sería apropiada a un proyecto sin consolidar. Se trata de instituciones que, a diferencia de cualquier otra que genera una actividad técnico instrumental, encuentra su valor en la indispensable formación de profesionales e investigadores que todo país necesita. En estos requerimientos está silenciada la obvia relación entre el cada vez más escaso presupuesto y el rendimiento institucional al tiempo que se plantean, contradictoriamente, como objeto de la evaluación, generar políticas de asignación de recursos. Y ésta no es la única contradicción que encontramos. Se pretende evaluar la calidad del desempeño de las casas de estudio y se aceptan criterios eficientistas como indicadores de alto rendimiento, tales como la búsqueda de fuentes de financiamiento externas, las relaciones con las empresas productivas, o la direccionalidad de las investigaciones hacia los campos tecnológicos (Follari, 1992).

Someter a las universidades nacionales a una evaluación conducente a juzgarlas en relación con las circunstancias históricas mundiales y de un país en crisis para encontrar fuentes de financiamiento alternativo es desconocer el origen, su necesaria existencia, su validación como programa social y sus habituales prácticas evaluativas. Tantos desconocimientos o contradicciones sólo tienen explicación política. Así lo entendieron los movimientos en defensa de la educación pública que se gestaron en Argentina en 1992 que defendieron al sistema educativo desde los principios de equidad social.

Si las políticas de ajuste fueron las únicas posibles para remediar la crisis fiscal, su aplicación en la universidad consistió en trasladar el debate de la calidad a los posgrados y doctorados, reducir el cuerpo docente y de investigación poniendo el acento en el desarrollo exclusivo de los sectores que producen mayor rentabilidad inmediata por sus componentes altamente tecnológicos y, finalmente, desligar al Estado de su responsabilidad por la educación superior (Paviglianiti, 1991). Es desde esta perspectiva y con estos objetivos que se plantea hoy la evaluación en la universidad como expresión del proyecto neo conservador en educación que determina los planteos evaluativos con todas las adaptaciones necesarias para su implementación.

Las universidades públicas, como cualquier otra institución en funcionamiento, requieren permanentemente de un sistema evaluativo que permita desarrollar propuestas de mejoramiento. En el caso argentino estas evaluaciones se aplican en múltiples áreas. Los sistemas de concurso para el acceso y la permanencia de los docentes, son una práctica habitual de las universidades autónomas. Estos sistemas son también pasibles de mejoramiento. Los pedidos de subsidios a la investigación por parte de los docentes se someten a rigurosas evaluaciones. Las becas que se conceden a alumnos para la consecución de sus estudios o a profesores para viajes al exterior con el objeto de asistir a encuentros internacionales o a congresos son resultado de las decisiones de comisiones evaluadoras que se reúnen para tal fin. Las distintas facultades realizan análisis del rendimiento de sus alumnos, estudios de la evolución de la matrícula, censos que permiten ajustar políticas de redistribución, etcétera.

Si se reconocen los esfuerzos que se hacen para obtener datos respecto del funcionamiento de las universidades en su conjunto y de las facultades, generados en las habituales prácticas evaluativas, podríamos

encontrar áreas poco exploradas o nuevas perspectivas para continuar en la recolección de datos significativos y en la formulación de alternativas de mejoramiento, reconociendo que las universidades argentinas continúan con el desafío de promover cada vez más saberes de calidad, significativos en el contexto social, y en el marco de una institución regida con principios democráticos y administrada eficiente y eficazmente.

El desconocimiento de las habituales evaluaciones, los planteos de medición de calidad con criterios eficientistas para la asignación de recursos, la exclusión del análisis de la pérdida del salario del docente y no docentes y del conjunto del presupuesto universitario, se explica desde un proyecto político que favorece la segmentación educativa y desde un estado que ha dejado de responder a una política social que sostenga en todas sus dimensiones el gasto en educación. Este, que es un análisis evaluativo, se explica además porque reconocemos el carácter ético político de la práctica evaluativa y porque la contextualización del problema desde una perspectiva histórico política es el primer paso para la comprensión del fenómeno a evaluar.

### ***Algunas reflexiones en torno a la definición de la evaluación***

Son numerosos los especialistas que en el campo de la evaluación coinciden en que se trata de un proceso de planear, obtener y suministrar información útil para la toma de decisiones (Stufflebeam, D. y Shinkfield, A., 1987). Entendemos que esta definición de la tarea nos genera una serie de interrogantes en relación con la idea de utilidad. ¿Quién valida el criterio de utilidad? ¿Es útil para qué? ¿Esto implica que hay información inútil? ¿Lo útil para algunos, puede ser inútil para otros? Estas simples preguntas son la expresión de la falta de precisión teórica del concepto. Además, incluir este concepto de utilidad en la definición de la evaluación implica reconocer un claro sesgo ideológico, en términos eficientistas o reduccionistas a la hora de evaluar un proyecto en tanto deja de lado determinaciones socio políticas y enfoques cualitativos.

De una manera más simple, otras definiciones de la evaluación sostienen que es una actividad esencialmente valorativa. Le corresponde formular juicios de valor y determinar los procedimientos a seguir para ello (Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, 1988). Juzgar el valor de algo es la expresión más cabal de la representación de este tipo de definiciones. Sin embargo, es tan habitual nuestra práctica de juzgar el valor de las acciones y proyectos que olvidamos que, en la tarea profesional, se juzga desde criterios establecidos, se formulan categorías e indicadores siempre desde un plan de trabajo. El riesgo que se corre es el de juzgarlos desde el sentido común sin estudiar el proyecto ni diseñar metodológicamente la tarea.

Ese riesgo además se ve favorecido por la pregunta que habitualmente se le formula a los evaluadores: ¿Con qué resultados? ¿Cómo responder a esta pregunta si no es desde el sentido común? Si se espera una respuesta que señale buenos o malos resultados, evidentemente se está orientando a una respuesta construida desde el sentido común. La misma pregunta podría ser respondida con un análisis de la evaluación de impacto. En esos casos sortearíamos la banalidad de las respuestas típicas frente a estas inquietudes que no dejan de ser legítimas, pero tomaríamos una sola perspectiva de análisis como respuesta a la implementación de un proyecto. Esto es así porque la pregunta está condicionando un tipo de respuesta, obturando toda otra posibilidad de detectar áreas en conflicto o relegadas, aportes novedosos, efectos no buscados, etcétera.

Otros modos de aproximarse al problema de la evaluación de programas y proyectos nos muestran que esta tarea se puede caracterizar como una reconstrucción del proyecto, creativa y crítica, que aporta datos y consideraciones teóricas que permiten mejorarlo. Desde esta perspectiva, el fin de esta tarea es el mejoramiento. Los criterios del mejoramiento se establecen desde dentro de los proyectos en tanto son acordes con las metas que el mismo proyecto se planteó.

### ***¿Quién evalúa?***

La evaluación es una preocupación de todos los involucrados en un proyecto. Como campo profesional reconocemos la especificidad de la función en la elaboración del diseño. Esto implica que no todos pueden o deben evaluar. Se deben constituir equipos especializados en el seno de los proyectos que tienen como función la tarea de la evaluación. Son estos equipos internos los que fijan criterios e indicadores para el análisis de los datos. En algunos casos pueden requerir la opinión de evaluadores o expertos externos que son

consultados para circunstancias específicas, para la validación de algún criterio para la emisión de algún juicio de carácter particular. Desde esta perspectiva, entonces, entendemos el carácter comprometido de la evaluación, en términos de políticas de mejoramiento.

Las evaluaciones externas suelen sostenerse en criterios ajenos al mismo proyecto, aduciendo que de esta manera se asegura la objetividad de la información y la interpretación (weiss, 1982). Se construyen así instrumentos válidos para diferentes proyectos sin reconocer que son los contextos en que se inscriben los proyectos los que le dan su real significación. Medir con la misma vara distintos proyectos consiste en un error teórico que nos puede llevar a conclusiones falsas y arbitrarias, ya que descontextualiza el proyecto y favorece la generación de apreciaciones parciales. No es casual que cuando se desea poner fin a un proyecto se proponga realizar una evaluación externa. Resulta sencillo con criterios externos encontrar las debilidades o cuestionar los resultados. No es ésta la perspectiva desde la que analizo el rol del evaluador.

El desafío del evaluador comprometido con el mejoramiento del programa o proyecto es el reconocimiento de las transformaciones que vive el proyecto cuando se lo implementa para que desde una perspectiva hipotetizadora recoja información y la interprete al respecto.

### ***Cuando las evaluaciones no son evaluaciones***

Muchos estudios recogen con instrumentos válidos y confiables cantidades enormes de información acerca de la implementación de un proyecto, pero comunican solamente una parte de esa información. Constituyen seudoevaluaciones o prácticas encubiertas y se caracterizan por seleccionar la información que transmiten con el objeto de recortar las características del proyecto a su antojo o arbitrio. Otras propuestas también perversas consisten en estudiar en un programa sólo aquellas áreas que pueden brindar una imagen positiva o negativa, según los casos, de su funcionamiento. En algunas circunstancias, la mayor responsabilidad es del gestor del proyecto y en otras es del evaluador. Según las oportunidades ambos pueden ser cómplices y asumir de esta manera deformada la evaluación. Con esto queremos señalar que la evaluación de proyectos no es el campo en el que se manipulan los datos con el objeto de que un proyecto siga funcionando o deje de hacerlo.

Otras formas de hacer evaluación son llamadas cuasievaluaciones. Las mismas se caracterizan por acercarse al objeto a través de una selección de variables que lo recortan desde una singular perspectiva.

Una de las formas más extendidas de este tipo de evaluación la constituyen los estudios basados en objetivos. Se definen objetivos y se determina si los mismos se han alcanzado. El principal problema radica en que la información que se obtiene siempre es terminal. No se relaciona con el mejoramiento del proyecto: sólo informa sobre los resultados del mismo. No deben confundirse, desde una perspectiva teórica, los diseños de investigación cuasi experimentales con las evaluaciones cuasi experimentales, dado que además de tener objetivos diferentes los criterios de selección de variables difieren.

Los recortes que solemos hacer en realidad siempre determinan que nuestras propuestas de trabajo sean cuasi evaluaciones. El problema consiste en la validez que le otorguemos a ese singular recorte y que no queramos validar la totalidad del proyecto desde esa singularidad.

Evidentemente, realizar seudo cuasievaluaciones no fundamentadas no constituye el verdadero campo de la investigación evaluativa.

### ***Algunas consideraciones teórico-metodológicas***

La primera tarea que tiene que llevar a cabo el evaluador de proyectos es saber qué se piensa del proyecto a implementar. No se trata de saber qué es, sino de qué se cree que es. Y este planteo involucra a todos: a los que hacen el proyecto, a los usuarios, a la comunidad en la que se inserta y al propio evaluador. Tiene por objeto conocer los prejuicios, saber lo que se espera, descubrir las formas de pensamiento cotidiano. Los prejuicios impiden o deforman la implementación de cualquier proyecto. El hombre predispuesto o predeterminado estereotipa toda apreciación acerca del objeto y realiza juicios falsos de valor.

Cuando definíamos la práctica evaluativa, sosteníamos que ésta consiste en establecer juicios de valor y señalar vías de mejoramiento, y cuando destacamos su propuesta metodológica reivindicamos el pensamiento hipotetizador, la posibilidad de establecer conjeturas, sabiendo que los conocimientos que se

obtienen son provisionales. Por lo tanto, aquí se encuentra el punto de alejamiento y ruptura con el pensamiento cotidiano.

No hipotetizamos ni tomamos como verdades provisionales las prácticas cotidianas y los juicios de valor que permanentemente emitimos de ella. Observar diferencias, y por ende, eliminar los a priori, el esquematismo, conocer las resistencias, es la primera propuesta de la evaluación.

Es una etapa esencialmente descriptiva, diagnóstica, pero marca al mismo tiempo una propuesta de acción. A la descripción como punto de partida se le debería agregar un análisis de los factores que inciden en el fenómeno estudiado. Esto es, explicar. La explicación, en tanto la relación entre variables, permite corregir cursos de acción o formular nuevas alternativas, y ésta es la esencia de la evaluación de proyectos. Conocer y mejorar como manera de unir las relaciones entre la teoría y la práctica.

Completando estas propuestas, las evaluaciones entienden los casos en los contextos en que se inscriben, conocer la lógica que subyace en el discurso, las representaciones del proyecto y el relato que hacen de ella los sujetos involucrados. Esto es, agregar a la descripción y explicación, la interpretación del objeto a evaluar.

Cuando pensamos en cómo obtener los datos que nos permitan describir, explicar o interpretar, observamos cómo los objetos y las preguntas que logramos formular determinan el tipo de instrumentos. Encuestas, cuestionarios, observaciones y entrevistas, por ejemplo, se suceden para implementar el diseño. Los libros de metodología de la investigación reservan, en general, numerosas páginas para hablar de instrumentos y datos válidos y confiables. Quiero agregar que una buena práctica evaluativa debería incorporar al diseño, técnicas de triangulación. Esto es, utilizar distintos instrumentos, acceder a diferentes fuentes y que varios investigadores recojan los datos. La variedad de instrumentos, fuentes e investigadores permitirá validar los resultados de la investigación. Estas técnicas permitirán también encontrar los efectos no buscados. Reconocerlos son nuestra principal fuente de conocimiento y muestran la flexibilidad del diseño que permite incorporarlos como dato. Los efectos no buscados consisten en las consecuencias no centrales de la implementación de un proyecto. A veces son datos valiosos y otras veces son consecuencias negativas. Los efectos no esperados, en cambio, son los datos que recogemos pero que no previmos por limitaciones de conocimiento o por ignorancia. Los diseños deben dar lugar para recogerlos.

Hasta aquí hemos hecho referencia a la caracterización de esta práctica, sus enfoques, sus técnicas y las consecuencias de una propuesta flexible. En esta enumeración de las peculiaridades de la disciplina quizás el aporte más novedoso consiste en las implicaciones que las teorías cognitivas tienen en el campo de trabajo.

La primer consideración teórica que se desprende de la aplicación de las teorías cognitivas estaría dada por la comprensión de que el diseño de la evaluación consiste, él en sí mismo y su implementación, en una instancia reflexiva acerca de lo realizado y de lo que se proponen realizar. El proceso de evaluación es tan importante como sus conclusiones ya que el hecho de participar del proceso permite comprender mejor las actividades que se evalúan y, por lo tanto, evaluarlas mejor.

De esta consideración se desprende la segunda: se debe reflexionar acerca de la actividad reflexiva que se realiza. Esto es: la evaluación debe evaluarse. No se trata del control de los datos. Esta tarea se satisface, en general, con las técnicas de triangulación mencionadas anteriormente. Se trata de reconocer que la verdadera evaluación se va a construir si se reflexiona acerca de lo que se hace. Se contestarán los interrogantes que tienen que ver con la analogía que se construyó, la comparación, la relación entre las variables.

En general, se tratarán de encontrar, desde el diseño, las contradicciones y las paradojas, en esa manera particular de construir el conocimiento que es la evaluación de proyectos y que es común a cualquier construcción de conocimiento.

Por otra parte, resulta interesante señalar que cuando se analiza este campo disciplinar, los estudiosos y muchos prácticos de esta tarea deciden la elección de un modelo y evalúan intentando aplicarlo.

La mayoría de los textos de la especialidad describen, como la manera de hacer evaluación, la elección de modelos cuantitativos o cualitativos y, en cada caso, las formas y enfoques de obtener los datos y emitir juicios. Estos modelos han sido creados por especialistas o grupos de ellos, muchos de los cuales, provienen del campo de la didáctica, otros de la investigación y, por lo tanto, en casi todos los casos hay superposición de prácticas o de criterios que impiden una correcta distinción clasificadora. Sin embargo, no radica en esto el problema principal, sino en pretender delinear a priori, de manera rígida o estática la forma en que se encarará la tarea evaluativa. **Son el proyecto y su contextualización, los que definen el**



**diseño de la evaluación.** Diseñar la evaluación consiste en desarrollar una empresa creativa, no un proceso rutinario. Distinguir lo esencial de lo accesorio. Eliminar los prejuicios, controlar los datos, realizar una transacción entre lo ideal y lo factible. Distinguir los tiempos del proyecto: antes, durante y después de concluido. Comprometerse y aprender con él. Evaluar un proyecto desde esta perspectiva es construir un objeto, independiente del evaluador, pero hecho a través de su práctica reflexiva.

---

### **Referencias bibliográficas**

**Follari Roberto** (1992): "Los retos del siglo XXI ante el estado evaluador"; en *Revista Argentina de Educación*, Año X, N9 18, Buenos Aires, Asociación de Graduados en Ciencias de la Educación.

**Joint Comitee on Standards for Educational Evaluation** (1988), *Normas de Evaluación*, México, Trillas.

**Paviglianiti, Norma** (1991): "Políticas Educativas. Contextos. Situación de la Universidad", en *Revista Argentina de Educación*, Año IX, N° 16, Buenos Aires, Asociación de Graduados en Ciencias de la Educación.

**Stufflebeam, Daniel - Shinkfield, Anthony J.**, (1987): *Evaluación Sistemática*, Barcelona, Paidós.

**Weiss, Carol** (1982): *Investigación Evaluativa*, México, Trillas.