

Artículo original: Dossiê de Autoavaliação Educacional

Universidad de la República (Udelar) – Evaluación como desafío de responsabilidad democrática

University of the Republic – Evaluation as a challenge of democratic responsibility

Ernesto Dominguez Misa^{1*} 

¹Universidad de la República (Udelar), Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Montevideo, Uruguay

Ernesto Dominguez Misa, blanco, profesor Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República.

CÓMO CITAR: Dominguez Misa, Ernesto. (2024). Universidad de la República (Udelar) – Evaluación como desafío de responsabilidad democrática. *Revista Brasileira de Avaliação*, 13(1), e131324. <https://doi.org/10.4322/rbaval202412013>

Resumen

El siguiente artículo se inserta en una coyuntura en Uruguay de impulso de reformas de la educación en varios niveles. En particular en la educación terciaria se considera la articulación del sistema, la garantía de calidad, así como la inserción regional e internacional.

Se realiza una exploración de los desafíos que enfrenta la Universidad de la República (Udelar), en tanto la institución universitaria pública y autónoma más antigua y grande del país, habiéndose fundado en 1849 y única universidad hasta el año 1985. Se establece una mirada de la Udelar ante la evolución en las políticas de evaluación y aseguramiento de la calidad que se procesan en el país. En particular se centra en el impacto de la implementación del Programa de Evaluación Institucional-Udelar (PEI) y su articulación con el Sistema de Acreditación de Carreras de Grado del MERCOSUR – ARCUSUR, tomando el caso de la carrera de Agronomía.

Palabras clave: Autoevaluación emancipatoria y participativa. Evaluación institucional. Sistemas de evaluación.

Abstract

The following article derives from research for the Master's thesis. It is inserted in a situation in Uruguay of promotion of education reforms at various levels. Particularly in tertiary education, the articulation of the system, quality assurance, as well as regional and international insertion are considered.

An exploration of the challenges faced by the University of the Republic (Udelar), is carried out, as the oldest and largest public and autonomous university institution in the country, having been founded in 1849 and the only university until 1985. A view of Udelar in light of the evolution in the evaluation and quality assurance policies that are processed in the country. In particular, it focuses on the impact of the implementation of the Institutional Evaluation Program-Udelar (PEI) and its articulation with the MERCOSUR - ARCUSUR Degree Course Accreditation System, taking the case of the Agronomy major.

Keywords: Emancipatory and participatory self-assessment. Institutional evaluation. Evaluation systems.

RBAVAL supports efforts related to the visibility of African descent authors in scientific production. Thus, our publications request the self-declaration of color/ethnicity of the authors to make such information visible in the journal.

Recibido: Noviembre 28, 2023

Aceptado: Mayo 29, 2024

***Autor correspondiente:**

Ernesto Dominguez Misa

E-mail: arqedominguez@gmail.com



Este es un artículo publicado en acceso abierto (Open Access) bajo la licencia Creative Commons Attribution, que permite su uso, distribución y reproducción en cualquier medio, sin restricciones siempre que el trabajo original sea debidamente citado.



Introducción

El siguiente artículo deriva de la investigación realizada para la tesis de Maestría. Se inserta en una coyuntura en Uruguay de impulso de reformas de la educación en varios niveles. En particular en la educación terciaria se considera la articulación del sistema, la garantía de calidad, y la inserción regional e internacional.

Se realiza una exploración de los desafíos que enfrenta la Universidad de la República (Udelar), en tanto la institución universitaria pública y autónoma más antigua y grande del país. Se establece una mirada de la Udelar ante la evolución en las políticas de evaluación que se procesan en el país. En particular se centra en el impacto de la implementación del Programa de Evaluación Institucional-Udelar (PEI) y su articulación con el Sistema de Acreditación de Carreras de Grado del MERCOSUR – ARCUSUR, tomando el caso de la carrera de Agronomía.

La educación universitaria de Uruguay estuvo desde 1849 hasta el año 1985 exclusivamente bajo responsabilidad de la Udelar como única universidad pública. Con la autorización de la creación de universidades privadas hasta el momento se abrieron cinco instituciones, y en el 2012 se creó la Universidad Tecnológica como la segunda universidad pública del país, aunque la Udelar sigue representando el 85% del sistema.

A partir del año 1998 la Udelar inicia, por un lado, la organización de su PEI desde un paradigma de evaluación y mejora autoregulado, participativo y de rendición pública de resultados. Por otro, participa en la implementación del sistema ARCUSUR, y la participación de las carreras de las universidades uruguayas tanto públicas como privadas, enfrentó a todo el sistema uruguayo, a un debate sobre dichos mecanismos de aseguramiento de calidad, la institucionalidad que lo realiza y el vínculo del estado en la misma.

Actualmente el sistema universitario transita el diseño de una nueva institucionalidad y cultura que enfrenta visiones distintas y debe contemplar una acumulación histórica valiosa, así como responder a cambios de la contemporaneidad. En el centro de este debate se encuentra la defensa de la educación pública y la autonomía de la universidad, así como la calidad de la oferta educativa general.

Universidad y aseguramiento de la calidad

Cuando nos preguntamos por la esencia de la universidad “se encuentra que la universidad está en crisis permanente y es la crisis la que la constituye y reconstituye. Esta crisis le es connatural, es su ontología” (Vélez Sánchez & Ruiz Rojas, 2019, p. 17). La universidad como institución vive por lo menos tres crisis, “de hegemonía” en tanto tensión entre la formación de conocimiento y la productividad; una crisis “de legitimidad” entre la jerarquización de saberes y la democratización; y la “institucional” derivada de la exigencia de adoptar procesos del sector productivo. (Vélez Sánchez & Ruiz Rojas, 2019). Todo esto implica que, una refundación de la relación sociedad – universidad y encontrar nuevos sustentos de legitimación, son algunos de los desafíos principales. En tal sentido la rendición de cuentas, el aseguramiento público de la calidad y los procesos transparentes de mejora, se transforman en algunos de dichos sustentos. En este contexto la relación con los actores sociales y productivos son un elemento importante que en Latinoamérica se expresa fundamentalmente a través de las universidades públicas; por otra parte la relación con el estado muestra tensiones al convivir con gobiernos que cuestionan a las universidades en sus prácticas, demandan su “participación en cometidos públicos” y se erigen en evaluadores de las mismas (Bentancur, 2007a).

El modelo universitario europeo se basaba en la garantía de calidad a través de la regulación estatal, donde lo “público” y lo “estatal” eran conceptos intercambiables. Este modelo se caracterizaba por la necesidad de obtener reconocimiento para la apertura de universidades o programas académicos, los cuales debían seguir contenidos uniformes aprobados a nivel nacional. Además, la estructura presupuestaria y de personal era de carácter público. Bajo este marco regulatorio, las instituciones universitarias operaban de manera estable y cumplían con sus funciones y requisitos durante décadas, ya sea a través de mecanismos autorregulados o centralmente determinados.



A partir de la crisis francesa de fines de los años 60, se cuestiona la figura del Estado, se promueve la descentralización y el fortalecimiento de la sociedad civil. En consecuencia, comienzan a expandirse los sistemas de acreditación y evaluación de matriz sajona con fuerte desarrollo en Norteamérica.

La Universidad latinoamericana históricamente estructurada de acuerdo al modelo europeo, a partir de la Reforma de Córdoba de 1918, incluyó la autonomía, cogobierno y el compromiso que caracterizaron la construcción de estas instituciones, pero básicamente manteniéndose en modelos públicos y autorregulados.

A partir de la década del 70 se introduce el tema de la calidad en las reformas de la educación terciaria en países de América Latina, aunque la temática de la evaluación empieza a considerarse en los años 90. En las décadas del 80 y 90, en el marco de las dictaduras latinoamericanas y de estrategias económicas “neoliberales” se desplazaron las políticas de Estado benefactor y se impusieron concepciones de mercado, privatización y achique del Estado.

A partir de lo planteado se desarrollaron dos fenómenos complementarios, que darían sustento a la aparición de los mecanismos de aseguramiento de la calidad (Pires & Lemaitre, 2008): el incremento de la demanda por educación superior, asociado a la complejización del sector productivo y, el desarrollo de un fuerte sector privado. Se agregan procesos de regionalización e internacionalización, vinculados al relacionamiento de los sistemas bajo escenarios de movilidad de los recursos humanos, y a la presión del sector productivo o de la expansión de instituciones educativas con lógicas multinacionales. “Esto generó, por lo tanto, una fuerte *diversificación de la educación superior* con una simultánea *privatización* en materia institucional y con una gran *heterogeneidad de los niveles de calidad*” (Fernández Lamarra, 2004, p. 4).

Frente a esto se formula uno de los dilemas principales: “¿cuál es el mecanismo que debería asegurar determinados estándares de calidad de las instituciones y programas de enseñanza universitarios, y niveles razonables de articulación entre los distintos centros público y privados?” (Bentancur, 2004, p. 88). La respuesta puede ser una mayor o menor injerencia del Estado; la autorregulación de las propias instituciones; o por la privatización (Bentancur, 2007a).

La evaluación y calidad se las encuentra como asociadas y se ha buscado que las mismas transformen las cuestiones de la educación como sociales y políticas, vinculadas al desarrollo de las sociedades, en cuestiones puramente técnicas que deben resolverse mediante indicadores y parámetros “públicamente aceptados” siguiendo supuestos procedimientos que intentarían dejar “fuera de debate” la definición de la calidad al establecer estándares de desempeño medibles y por tanto objetivables. (Leite, 2022).

Una de las reacciones frente a la crisis de confianza es que en los años 90 los gobiernos comienzan a tener iniciativas de regulación del sistema¹, siguiendo un modelo de intervención y control expresándose a través de la creación de agencias, orientando el financiamiento, impulsando las políticas de vínculo universidad – empresa, realizando reformas educativas o a nivel de las profesiones (Bentancur, 2007b). Esto ha generado conflicto con las tradiciones de autonomía de las Universidades latinoamericanas, que han mantenido una actitud de mayor independencia y crítica a estos procesos en particular a las intenciones de los gobiernos y agencias, aunque en otras regiones sean aceptadas. (Leite, 2022).

La crisis de legitimidad referida terminó por ser la síntesis de una universidad que para los intereses externos no fue útil al mercado y entonces aparecen los movimientos que demandan que la universidad se reforme para atender los intereses del capital, y cuando las universidades

¹ En México, en 1989, se creó la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA); en Chile, en 1990, se creó el Consejo Superior de Educación; en Colombia, en 1992, se creó el Consejo Nacional de Acreditación (CNA); en Brasil, en 1993, se puso en marcha el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB); en Argentina, en 1995/96, se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU); en Centroamérica, en 1998, se crea el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de Educación Superior (SICEVAES); en Paraguay, en 2003, se creó la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.



han sido funcionales a esto dejó de lado los principios de humanización, justicia, democracia, sustentabilidad. Por otra parte, para otras instituciones ha dado lugar a la resistencia a un posicionamiento alternativo que enfrente el desafío de aportar al desarrollo tecnológico y científico para una sociedad diversa, inclusiva y participativa. (Vélez Sánchez et al., 2019).

Como otra respuesta a las crisis surgen movimientos de impulso de la evaluación desde las propias universidades públicas, reconociendo que la evaluación es un mecanismo educativo de “mejoramiento” con lógica institucional y académica, y la acreditación es la validación y habilitación en la búsqueda de “control” de la calidad.

Universidad y aseguramiento de la calidad en Uruguay

Entre los años 1849 y 1985² la educación universitaria en Uruguay se organizó con una única universidad, de carácter público y autónomo. A partir de ese año con la autorización de apertura de instituciones privadas se comienza a delinear el sistema con mayor diversidad. La matrícula universitaria tiene un aumento gradual desde los años 50 y a partir de los años 70 crece en forma explosiva. Este proceso es congruente con las tendencias de incremento de la presión por mayores niveles de educación, en especial a partir del aumento de la cobertura de la educación secundaria.³

Comparado con otras realidades regionales, la apertura de enseñanza privada en el Uruguay presentó una evolución moderada en cuanto a cantidad y complejidad. Dicha oferta educativa privada se regula con el decreto 104/014 que estableció el “Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada”, creando el Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) como órgano asesor del Ministerio de Educación y Cultura.

El Uruguay en la función de evaluación se maneja con un doble sistema, por un lado, a nivel público por un mecanismo de comunidad autogobernada (Neave & Van Vught, 1994), en el que la Udelar autogestiona una serie de mecanismos de aseguramiento de la calidad. En el sector privado, se reglamenta la presentación, autorización y reconocimiento, pero no se establece el contralor y la promoción de la calidad de las instituciones o carreras presentadas.

Después de un complejo entramado de negociaciones, se aprobó en el año 2020 el Instituto Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria (Inaeet), que se ha constituido en el año 2024. Este Instituto tiene como objetivos acreditar instituciones y carreras públicas y privadas y desarrollar procesos de evaluación de las instituciones.

Udelar – Evaluación como actividad democrática

En tanto evaluar es un hecho ideológico que expresa concepciones filosóficas y políticas de la sociedad, el aseguramiento de la calidad ha aparecido como intermediario entre la universidad y la sociedad. Las diferentes concepciones y objetivos de los mecanismos de aseguramiento de la calidad pautan el tipo de institución que se genera y por lo tanto de ciudadanía. La Udelar ha priorizado un esquema autónomo, democrático y de autoevaluación, y tal como plantea Leite (2022, p. 141)

[...] algunos modelos siguen la alineación de la evaluación con valores contrahegemónicos. Consideramos como tales aquellos que expresan lo contradictorio, es decir, procesos de resistencia que se presentan como propuestas lógicas y racionales que se diferencian de otras al colocar a los sujetos colectivos en el centro de los procesos. Por regla general mantienen como elementos fundacionales la participación y el protagonismo de los actores.

La Udelar ha desarrollado históricamente una serie de mecanismos para el aseguramiento de la calidad que sostuvieron su crecimiento y validación a nivel nacional e internacional.

² El decreto ley n° 15661 posibilitó la creación de universidades privadas, creándose la Universidad Católica del Uruguay “Dámaso Antonio Larrañaga”

³ Entre 1958 y 2000 la población del país en su tramo etario de 20 a 24 años, creció en un entorno del 26%; la matrícula de la Udelar en igual período creció más de un 420%.



Entre otros los concursos de acceso y ascenso docentes, la evaluación de la investigación y la gobernanza democrática. La calidad y su aseguramiento son enfocados desde tres motivos fundamentales:

1. I. La legitimidad, validación y credibilidad ante la sociedad de la institución, de sus carreras y del conocimiento generado;
2. II. La reconsideración de los mecanismos de calidad a partir de la complejización de las funciones y estructuras universitarias;
3. III. Lograr mayor legitimidad para pedidos presupuestales, y el evitar que se evaluara a la Universidad desde organismos externos a la academia.

Las primeras experiencias organizadas de evaluación institucional en la Udelar se producen en la Facultad de Ciencias Sociales, y en el Área Científico Tecnológica integrada por las Facultades de Ingeniería, Arquitectura y Química entre los años 1996 y 1998.

Con estos antecedentes, el Consejo Directivo Central (CDC), entre 1998 y 2008 diseñó, construyó y desarrolló el Programa de Evaluación Institucional (PEI).

El Programa de Evaluación Institucional (PEI)

Este programa se implementa a partir de una definición de evaluación institucional asumida como contexto teórico y diferencial de otros procesos como los de acreditación. El entonces Rector de la Udelar, Ing. Rafael Guarga, manifestó “...la evaluación es una línea fundamental de este rectorado y será el instrumento más importante para las transformaciones que hemos de procesar en los próximos años” (acta del CDC de la Udelar, 11/1998).

En 1999 se aprueba el documento en que se definen objetivos, características, ámbitos, etapas y forma de administración del programa, que plantea textualmente:

La Evaluación Institucional puede ser asumida como un medio prioritario para conocer la relevancia social de los objetivos trazados, el nivel de avance en relación a los mismos, así como la eficacia, impacto y eficiencia de las actividades inherentes a la tarea académica. En ese sentido, la evaluación no sería un fin en sí mismo, sino que adquiriría su valor en la medida en que alimente las decisiones estratégicas del organismo y coadyuve al desarrollo gradual y permanente de la calidad universitaria. Entendida como un concepto multidimensional, que comprende a todos los componentes del proceso educativo, de investigación y de extensión, en el que intervienen las características del cuerpo docente, de los estudiantes, de los planes y programas de estudio, de las técnicas y métodos de enseñanza, de las instalaciones y equipamientos disponibles, del acervo bibliográfico y su uso, de los servicios de apoyo administrativo, de los vínculos académicos, de su pertinencia y relacionamiento con las necesidades del medio social. (Udelar, 1999, p. 8).

Tal como plantea Días Sobrinho (1997), la evaluación no sirve solo para el análisis, sino para la producción de un proceso de construcción de una institución que se transforma permanentemente.

El programa sustentó su accionar sobre una serie de principios como la mejora permanente y búsqueda de la calidad; la rendición social de cuentas, el otorgar mayor transparencia y la búsqueda de la transformación universitaria, lo que deja a los antiguos mecanismos de aseguramiento de la calidad, por lo menos en crisis. En ese marco la evaluación institucional aparece como una herramienta apropiada al ser un dispositivo de autoconocimiento que brinda información objetiva y pertinente para ilustrar a los distintos actores al momento de decidir (Bentancur, 2001); y por último la construcción de un sistema que responda a la nueva complejidad de la universidad.

Se trataba de generar pautas comunes para dar comienzo a un proceso propio en base a los acuerdos del demos universitario. El PEI se organizó inicialmente con una Comisión Central de Evaluación Institucional (CCEI), de la que dependían un coordinador por cada una de las cinco



áreas académicas en que se organizaba la Universidad⁴. Esta comisión definió la conducción general del programa, fijando criterios y dimensiones del proceso evaluativo, actividades de difusión, apoyo a los servicios, los comités de evaluación externa, etc. Por otra parte, en cada Facultad se constituyeron Comisiones de Evaluación Institucional que dependían de los Consejos y eran quienes operaban el proceso en los servicios.

Los aspectos procedimentales, y la filosofía a desarrollar nos permite plantear que estamos frente al modelo denominado de “autorregulación” que “[...] establece que el proceso de evaluación, en su integridad o en su mayor parte, lo realizan las propias instituciones, es, o debería ser participativo, propendiendo a la más amplia expresión de todos los integrantes del demos universitario” (Ruiz, 1999, p. 54).

El PEI plantea una autoevaluación de cada Facultad, una etapa de evaluación externa a través de un comité de pares integrado por tres académicos designados por la CCEI, de los cuales por lo menos dos extranjeros y por último la elaboración de un plan de mejora aprobado por el Consejo respectivo.

El programa presenta características propias: la unidad de análisis son las Facultades, la presentación es voluntaria, se autorregula, se realiza desde una perspectiva holística, integral, de carácter permanente y contextualizada, la autoevaluación es a partir de una guía de dimensiones y lineamientos que no contiene indicadores ni estándares comunes, por último, busca la mejora constructiva evitando todo carácter punitivo.

Efectos generales del PEI

El PEI transitó un ciclo completo entre 1998 y 2008, y otro entre 2016 y 2024, entendiéndose por tal el hecho de que la totalidad de los servicios (Facultades y Escuelas) y las comisiones sectoriales de la Universidad realizaron la autoevaluación y la evaluación externa. El proceso de formulación, implantación y ejecución de la evaluación institucional en la Udelar ha sido largo y debatido, pero ha ido afirmando el convencimiento de la utilidad y pertinencia de la cultura de la evaluación.

A partir de esto, se visualizan algunos efectos generales que el mismo ha logrado en la Udelar. En esta temática la institución no contaba con reglamentación ni instrumental definido, por lo que un primer efecto es el logro de un cuadro normativo que permite tener una base sobre la que desarrollar el programa. Otro punto estratégico son los recursos humanos capacitados a partir de instancias de formación y la propia práctica que se lograron, ya que al inicio esta era una debilidad que era necesario enfrentar. Por otra parte, la institución contaba con algunos planes y documentos de gestión, pero a partir del programa se logró avanzar en la cultura de la planificación y otro de los efectos logrados, fue contar con planes de mejora en todos los servicios universitarios, lo que sistematiza y horizontaliza las necesidades de acción. Asimismo, el programa logró cambios académicos, organizativos y de infraestructura particularizados en cada servicio.

La acreditación regional y el PEI - Udelar

En paralelo con el proceso de organización e implantación del PEI de la Udelar, se inician las negociaciones para la creación del sistema de acreditación de carreras de grado del MERCOSUR. Primero el Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA), y finalmente el sistema ARCUSUR. La Udelar, se integra a los mismos y asume un rol activo; tanto que la delegación nacional a la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior del MERCOSUR es conformada por integrantes de la Udelar. Asimismo, los expertos integrantes de las comisiones para la construcción de los indicadores para cada carrera fueron académicos propuestos por la Udelar. Esto es importante desde el modelo de acreditación, ya que de acuerdo a Guy Neave et al. (1994), la calidad está básicamente relacionada con quien fija los criterios que intervienen en su definición, y al participar de la misma se salvaguarda la autonomía de la academia, así como se permite dar contexto local a los parámetros de calidad.

⁴ La Universidad de la República aprobó la nueva organización en 3 macro áreas el 12/07/2011: Área de Tecnologías y Ciencias de la Naturaleza; Área de Salud; y Área Social y Artística



De todas formas, la aceptación de estos procesos llevó tensiones internas importantes

... porque la Udelar, siempre tuvo, o algunos sectores de la universidad, siempre tuvieron mucho recelo de lo que fuera una evaluación o una acreditación. Creo que eso tiene factores diversos, entre los cuales entra la idea de un sector monopolista de la universidad, que siempre pensó que la universidad era única, debía ser única y nadie de afuera podía pedirle cuentas, eso tiene que ver con una cierta endogamia institucional, una cierta idea de que es una institución por encima del bien y del mal. (Díaz, A⁵. entrevista).

Los motivos de la Udelar para la implantación de un programa de evaluación y la integración al sistema de acreditación regional, fueron variados de acuerdo a los momentos institucionales y a los distintos actores de la misma. La necesidad de renovación de la legitimación de la Udelar frente a la sociedad, coloca a estos procesos como posibles de construir un nuevo contrato sociedad – Udelar.

Inicialmente la organización de experiencias de evaluación intentaba anticiparse a la aparición de una evaluación que fuera ajena a la institución, promoviendo un proceso autorregulatorio conservando la dirección en manos de las instituciones públicas. En ese mismo camino, la integración a la acreditación regional, en base al diseño y principios de dicho mecanismo, era considerado una natural continuación del modelo, por lo que

[...] la Universidad de la República apoyó desde sus inicios el objetivo de la acreditación regional a los efectos de fortalecer el espacio académico regional y proveer a la mejora continua de la calidad académica de las carreras. Además de esos objetivos generales, se entendió que la Acreditación regional propiciaba la transparencia del sistema educativo ante la sociedad, posibilitaba concretar dimensiones, criterios e indicadores regionales comunes, permitía sentar las bases para los futuros programas de movilidad de estudiantes y también docentes [...] (Udelar, 2007, p. 198).

Los objetivos que impulsaron a la Udelar a articular políticas de evaluación y acreditación se pueden resumir en: mejorar de la calidad; fortalecer la legitimación frente a la sociedad; anticiparse a cuestionamientos al prestigio de la institución; desarrollar el espacio académico regional; propiciar la transparencia del sistema ante la sociedad; concretar dimensiones, criterios e indicadores de calidad regionales comunes; y dar bases para la movilidad académica.

Si bien se buscó complementar la evaluación institucional y la acreditación, el primero es un programa enfocado en todo el servicio, siendo las Facultades el objeto de estudio, en tanto el segundo se focaliza en una carrera. Por otra parte, como todo sistema de acreditación, el ARCUSUR presenta estándares definidos externamente, contra los que las carreras se miden y tiene como efecto el acreditar; en tanto el PEI es un sistema autorregulado que no define estándares, sino que busca una reflexión sistemática sobre el quehacer universitario así como la búsqueda de la mejora procurando que sea realizada en forma participativa por la Comunidad Universitaria. (Udelar, 2018). La Udelar no fija metas a cumplir, sino que las mismas derivarán de la autoevaluación y realidad de cada servicio.

Las Dimensiones y Componentes del PEI tienen mucho en común con las utilizadas por la acreditación del sistema Arcusur, aunque teniendo en cuenta que la Evaluación Institucional es integral y globalizadora, se enfocan en los procesos de toda la institución. El Arcusur se organiza en cuatro dimensiones en tanto el PEI lo hace en seis que se presentan en componentes y criterios en forma de preguntas sin referencia directa a indicadores.

La Universidad de la República (Udelar) está avanzando en el desarrollo de una cultura de evaluación, tanto a través de procesos internos de autorregulación como mediante la participación en mecanismos regionales de acreditación. Sin embargo, las políticas de evaluación en la Udelar han enfrentado desafíos significativos como la insuficiencia de medios e infraestructuras para incorporar la evaluación; la escasez de personal especializado en la evaluación; la carencia regulación; la segmentación de intereses competitivos; la ausencia de

⁵ Ing. Agrónomo Álvaro Díaz, Decano de la Facultad de Agronomía 1986 - 1993



una “cultura de la evaluación”; así como resistencia ideológica a partir de posicionamientos tradicionales y rutinarios (Landinelli, J. 2006 apud Casas, 2009).

A manera de interpretación identificaremos acuerdos que se construyeron en la Udelar durante la aplicación de los procesos. En primera instancia un nivel de conciencia del proceso en que se encuentra la institución, donde se entiende la necesidad de participación en la evaluación. Integrarse a la iniciativa de acreditación es, como todo proceso de evaluación, un acto político, en particular por tratarse de una iniciativa regional.

En segundo término, se identifica que los postulados de la acreditación presentan coincidencias con las orientaciones de la Udelar. Si bien la experiencia de la acreditación en la región surge por iniciativa de un acuerdo intergubernamental, para Uruguay la participación de la Udelar fue sustancial y se debió a que se apoyaba en orientaciones políticas de la misma, como plantea en su segundo Plan Estratégico (Landinelli, 2007).

En tercer término, existen factores políticos de responsabilidad social. El debate nacional sobre la calidad educativa hace que exista presión por la reafirmación de la validez de la educación brindada por la institución.

El caso de agronomía en los procesos de evaluación y acreditación

Aspectos metodológicos

Desde el punto de vista metodológico para el estudio del caso presentado, se toma como territorio de análisis la carrera de Agronomía de la Udelar. Se centra en los efectos derivados, pero explora la evolución institucional en las políticas de evaluación. Es un estudio de caso no experimental, de tipo descriptivo, y se triangulan técnicas cualitativas y cuantitativas de recolección de datos y fuentes de información. Se distingue la producción teórica en el tema; los fundamentos y antecedentes de los documentos institucionales; las acciones y resultados derivados de la aplicación de los procesos de acreditación; y los impactos resultantes en la carrera. Las técnicas aplicadas fueron: revisión bibliográfica, se analizan los marcos teóricos en la temática, en particular la producción de experiencias regionales; revisión y estudio de documentos oficiales de organismos vinculados a la acreditación regional (actas de la Reunión de Ministros del MERCOSUR, planes de acción del SEM, de la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación, del Grupo de Trabajo de Expertos en Acreditación y Evaluación, así como los documentos oficiales de los sistemas de acreditación); análisis de documentos de evaluación de la carrera de Agronomía (informes de autoevaluación, informes institucionales, formulario de recolección de datos, memorias de la Facultad, de evaluación de pares, dictámenes de acreditación, informes parciales y documentos de evaluación de los mecanismos de acreditación); análisis de registros institucionales de la Universidad y la Facultad de Agronomía, revisión de información secundaria; y entrevistas semiestructuradas a actores institucionales en tanto informantes calificados.

Marco Institucional

La carrera presentaba antecedentes que se remontan a la década de los 90 donde realiza diversos procesos orientados a la mejora del desempeño de las funciones de la institución. Entre 1997 y 1998 desarrolla una reflexión sobre el plan de estudio y se evalúa el ciclo de introducción a la realidad agropecuaria. En paralelo se constituye el Foro Regional de Decanos de Agronomía del MERCOSUR, Chile y Bolivia, instancia promovida desde la década de los 80.

El mismo año de 1998 la Universidad de la República pone en funcionamiento el ya descrito PEI, al que la Facultad de Agronomía se incorpora voluntariamente entre 1999 y el año 2000.

Cuando se comienza a desarrollar el MEXA/ARCUSUR, Agronomía es de las primeras propuestas por los países para ser incorporada al mismo por su vínculo productivo tanto nacional como regional. En el Uruguay la única carrera de ingeniería agronómica se dicta en la Udelar, por lo que la participación de la misma se transformó en estratégica para el país



El primer fundamento de la Institución para participar, fue la vocación regional y de integración que se expresaba en los objetivos políticos del Foro de Facultades de Agronomía, y la necesidad de cooperación e intercambio con las instituciones pares de la región.

Un segundo factor fue el reconocimiento de la movilidad profesional a partir de la creación del MERCOSUR, que estimulaba la necesidad de garantizar la calidad de esos profesionales que ya circulaban por la región.

El tercer motivo, era el mejoramiento de la calidad de la carrera en sí misma, a partir de la conjunción de muchos de los otros objetivos.

Como cuarto motivo encontramos la validación tanto interna como pública, pero también en tanto rendición de cuentas a la sociedad.

El quinto, y último factor, se vincula al convencimiento de la construcción de una agenda política y de acción universitaria en forma participativa.

La participación de la Facultad de Agronomía en estos procesos estuvo enmarcada en una concepción de la evaluación priorizando la autoevaluación donde

[...] este formato evaluador reporta análisis, y juicios de valor, mediante los cuáles la institución intenta calificar las actividades universitarias de modo sistemático y riguroso con vistas a su transformación y autosustentabilidad. Las estrategias de evaluación desarrolladas surgen de un acuerdo político-institucional que toma como base algunos consensos. En este formato la evaluación es entendida como *instrumento de responsabilidad democrática* ya que se transforma en un instrumento político [...] (Leite & Morosini, 2021, p. 451).

Resultados e impactos en la Facultad de Agronomía

El tránsito por los procesos de evaluación generó una serie de resultados concretos entendidos en la conceptualización que hacen las políticas públicas de los mismos, como materializaciones físicas o realizaciones provocadas por una política. Como en toda historia institucional, en muchos casos los mismos fueron reflejo directo de la acreditación o evaluación, en otros los procesos catalizaron iniciativas que estaban en discusión, sirviendo de impulso de transformaciones que hasta entonces no contaban con el apoyo consensual de la comunidad.

Resultados en la dimensión institucional

Uno de los resultados más importantes por su efecto inmediato y potencial de corto y mediano plazo, fue la incorporación de la planificación como una herramienta de gestión académica y administrativa, cuya expresión fue la redacción de un Plan Estratégico.

La planificación se instaura en la institución como una nueva dinámica permanente y en diversos niveles, desde lo macro hasta las unidades académicas.

La Facultad detectó serios inconvenientes en la organización y gestión de la carrera, para lo que se contrató una consultoría que concluyó en un listado de recomendaciones.

A partir de los informes realizados se priorizaron las debilidades del aparato administrativo destacándose la necesidad de favorecer el ejercicio de las jefaturas y direcciones, acceder a la información detallada de la partida no docente, y ubicar una oficina en la Dirección de Secretaría que responda a las necesidades de personal administrativo para los departamentos académicos. Asimismo, se aprobó un Sistema de Gestión Presupuestal, para los recursos disponibles de cada departamento, unidad o estación

Resultados en la dimensión proyecto académico

Es en esta dimensión donde la institución reconoce un menor impacto, la Facultad ya estaba procesando la discusión de programas y de lo que, y como se enseña, la acreditación no cuestionó lo que se estaba enseñando.



Otro resultado derivado de la reflexión sobre el perfil del egresado de Agronomía, no tiene impacto directo en la carrera de Agronomía, sino que deriva al resto de la institución, donde se plantea una profundización de la articulación con las necesidades de formación de la sociedad a partir de una política de diversificación de la oferta académica de la enseñanza de grado, referido a la “[...] diversificación de las cualificaciones que puede ofrecer la educación superior, tema que se inicia ya desde la promoción de modalidades de formación de ciclo corto, que permitan construir itinerarios de aprendizaje diversificados y flexibles, susceptibles de actualizarse, modificarse o profundizarse [...]” (Lemaitre, 2023, p. 77). Apoyados en este concepto se promovieron titulaciones terciarias técnicas y se abren las carreras de Tecnólogo Agro energético, Tecnólogo Cárnico y Tecnólogo en Madera.

El impacto académico tuvo efectos principalmente en elementos vinculados a la organización académica del plan de estudio, la articulación y dedicación horaria de los distintos cursos, y tránsito entre los años con su repercusión en la duración de la carrera, es preocupación desde hace años y en función de los diagnósticos de las evaluaciones se tomaron medidas correctivas.

La duración de la carrera fue detectada como un problema y frente a esto se determinaron algunas medidas para bajar la duración promedio de la realización del Trabajo Final, y se trabajó en el pasaje entre subciclos, lo que produjo resultados positivos.

Los posgrados son un tema que se venía trabajando en la institución y no se lograban acuerdos sustentables, por lo que el proceso de acreditación catalizó dichos acuerdos al identificarlos como una debilidad de la Facultad, lo que produjo un impulso al desarrollo de la estructura y gestión de los mismos, y en particular la aprobación de programas de Maestría y Doctorado.

Resultados en la dimensión comunidad académica

Se generaron protocolos e instrumentos permanentes en la gestión de la carrera, y se organizaron dos sistemas de manejo de datos e información, uno dirigido a docentes, el sistema de información académica; y el otro a los egresados, el sistema de seguimiento.

Complementando el manejo de la información docente, y a raíz del requisito de los indicadores ARCUSUR, la carrera organiza la disponibilidad de todos los currículum docentes, uniformizándolos a partir del uso de CVuy de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

Se crea la Unidad de Difusión y Comunicación con el cometido de generar materiales de prensa y actualizar la página web entre otros.

Otra demanda fue desarrollar un sistema dinámico de calificación docente, para lo que se aprueban pautas que definen las actividades académicas tanto para el ingreso como para la evaluación durante las reelecciones docentes, y complementariamente una planilla que otorga puntaje relativo y coeficientes de corrección por grado para ser aplicada de acuerdo a las actividades de enseñanza, investigación, extensión y cogobierno.

Se sugería que la Facultad “dirija la formación superior de los docentes a áreas de vacancia o de innovación en los campos ocupacionales de la agronomía” (Comisión Ad Hoc., 2004), para lo que se crea un Grupo de Trabajo Interdepartamental para desarrollar actividades en el área de calidad en los procesos agronómicos, integrándose el tema en diversos cursos. Otro Grupo Interdepartamental creado fue en relación a los Sistemas de Información Geográfica, y se implementan nuevos cursos referidos a Mercado de Futuros, Riesgo en Agronegocios y en Sistemas Agrícola Ganaderos.

Los pares evaluadores describen una debilidad en la formación docente, y en consecuencia en el Plan Estratégico se incorpora “formar a los docentes en los conceptos pedagógicos y didácticos básicos para la enseñanza universitaria de sus disciplinas en forma presencial y a distancia” (Facultad de Agronomía, 2009b).



Resultados en la dimensión infraestructura física y logística

En esta dimensión se produce el mayor efecto del proceso de evaluación institucional y de acreditación. Si bien la Facultad era consciente de debilidades en la disponibilidad de espacios especializados para la enseñanza, la autoevaluación sirvió para explicitarlo al punto que la carrera se compromete a trabajar en la mejora de “la infraestructura edilicia y el equipamiento para las funciones de enseñanza, investigación y extensión” (Facultad de Agronomía, 2009a).

En respuesta a la observación recibida, se presta especial atención a la Biblioteca, y aprueba un proyecto de Fortalecimiento Institucional del Departamento de Documentación y Biblioteca, y realiza un importante seguimiento de las mejoras aprobadas y el destino de los recursos.

En los aspectos edilicios, los dictámenes de acreditación marcan recurrentemente sugerencias, aunque se estaba ejecutando un plan de utilización de los espacios disponibles, elaborado a partir de una consultoría externa. Se aumentó el número de aulas, acondicionaron espacios interiores y exteriores, y se sustituyó el equipamiento mobiliario en función de una enseñanza distinta.

La prioridad de obras de la institución se centró en aumentar el número y área de espacios para la enseñanza y el trabajo de los estudiantes dado el incremento de la matrícula.

Como corolario se puede decir que la institución pasó por diversas etapas, desde considerar a los procesos como sistemas de control, luego priorizar el valor de certificación de los mismos, para por último haber logrado un alineamiento positivo de la comunidad académica en torno al concepto de sistemas de aseguramiento de la calidad logrando incluirlos dentro de la cultura de la institución. De todas formas, los actores llaman la atención sobre el riesgo de que se convierta en algo rutinario y burocrático, perdiendo el sentido que es poner en cuestión lo que se hace.

Consideraciones finales

La dimensión política. Las primeras consideraciones se vinculan a las concepciones políticas y filosóficas que la Udelar puso en juego en estos procesos. Ante las tres crisis de la universidad, donde la Educación Superior mundial debe convivir con una dimensión económica que valida la lógica de mercado en contraposición a la concepción de la educación como un bien público. (Vieira de Sousa, 2021), la Udelar concibe a la educación superior como un bien público y un derecho de la sociedad, en especial el acceso igualitario, el aprendizaje durante toda la vida, el colaborar con el desarrollo de las sociedades, la pertinencia y la calidad como un concepto multidimensional y los estudiantes como centro; oponiéndose a la idea de la educación como mercancía de consumo y su manejo en las lógicas de mercado.

La defensa de estas ideas produjo tensión con el ARCUSUR, en tanto sistema externo que “imponía” una mirada respecto al deber ser de las carreras, estableciendo indicadores y metas a cumplir. Esta tensión se manejó con un equilibrado acuerdo de todos los actores, y el vínculo ARCUSUR – Universidad se resuelve a partir del reforzamiento de la autonomía de ésta última, la construcción del sistema interinstitucionalmente y por la implicancia de la Udelar para definir los términos del ARCUSUR.

La Udelar, no sin contradicciones, ha intentado “autorrevolucionarse” (Leite, 2005) a través de iniciativas como el PEI, el PLEDUR, el ingreso a la acreditación regional y los proyectos de reforma universitaria. Estando la calidad en el centro, podemos ver que la Facultad de Agronomía realizó su proceso de carácter político concibiendo a la misma como multidimensional. En ese sentido se movió con los objetivos de mejora, del fortalecimiento del vínculo universidad – sociedad y de la redefinición de la pertinencia.

Responsabilizar la participación de todos los sectores de la comunidad académica fue un requisito fundamental para los mejores resultados, y de esa manera prevenir la desviación de procesos comandados por un núcleo de académicos, cayendo en resultados de características auto confirmatorias o tecnocráticas. La Facultad de Agronomía se posicionó promoviendo una



acción democrática y participativa, en la búsqueda de fortalecer el valor de la mejora, y por tanto aportando a la definición del ARCUSUR hacia características de proceso emancipatorio.

La Facultad entendió la calidad por una parte como consistencia, en tanto conformidad con un conjunto de estándares, siendo coherente con la apreciación multidimensional y de bien público; por otra parte, como valor agregado, en tanto transformación y cambio cualitativo; y como último componente del concepto de calidad, se incorporó la pertinencia.

La reciente creación del Instituto Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria presenta desafíos como la construcción de un concepto de calidad consensuado en la comunidad académica; elaboración de criterios y estándares para instituciones y carreras; elaborar un banco de pares; aportar a la capacitación de recursos humanos; promover procesos de capacitación en las instituciones; pero especialmente resolver la tensión de un sistema de calidad entre la mejora y la autorización respetando la diversidad institucional y la autonomía pública.

La dimensión instrumental. Como ya se ha descrito, la Udelar organizó un PEI propio y autónomo, previamente a su participación en el proceso de acreditación MERCOSUR. La irrupción en la escena de este último, catalizó una serie de dinámicas que culminaron en el debilitamiento del PEI. Frente a esto la Universidad con el objetivo de coordinar la ejecución de ambos programas fusionó las comisiones de Evaluación Institucional y la de Acreditación en una sola y resuelve que el PEI fuera un paso previo para presentarse a la acreditación, y que además dicha presentación fuera resuelta por la Universidad.

Para Facultad de Agronomía la evaluación fue un instrumento de reflexión y producción fortalecido por el contexto de una institución en continuo cambio. La búsqueda de la inclusión de los actores como profundización de la democracia, tuvo su expresión en los diversos instrumentos de participación utilizados. Agronomía cubrió todos los elementos para asegurar un productivo desarrollo de la autoevaluación, a saber: participativo, compromiso institucional, perspectiva amplia, visión académica e independencia.

En los informes de autoevaluación, el primero presentaba una desviación de excesivo criticismo, en tanto el del ARCUSUR, se inclina más hacia la autoponderación. Como síntesis la institución realizó un verdadero aprendizaje, y pudo construir informes que produjeron conocimiento colectivamente acordado y con proyección de futuro.

La dimensión de los efectos. Agronomía presenta un comportamiento sistemático, en tanto tomó iniciativas para responder a cada una de las sugerencias producidas por el informe de los comités de pares o por los dictámenes de acreditación.

Si bien se reconocieron resultados y efectos en todas las dimensiones, fue en infraestructura y logística donde la institución identificó el mayor nivel de impacto. Esto en parte explicado porque las transformaciones académicas se venían procesando con anterioridad.

La mayoría de los efectos relevados, fueron producto de una continuidad institucional de cambio y el proceso de acreditación potenció la evolución de un proyecto académico, no logrando destrabar aquellos puntos con resistencia. Cabe preguntarse si estos instrumentos funcionan exclusivamente en instituciones con dinamismo, como la estudiada, o son capaces de producir rupturas fuertes en carreras que no lo presentan.

Se afirma que la Facultad logró asentar una cultura de la evaluación y de la planificación como una herramienta de características permanentes, así como un número de recursos humanos con experiencia en la temática, tanto en el manejo del proceso de autoevaluación, como en la evaluación externa.

En virtud de los hallazgos encontrados durante el estudio y todos los resultados producidos, se afirma que la Udelar y la Facultad de Agronomía han cambiado.

Fuente de financiamiento

None



Conflicto de intereses

None

Referencias

- Bentancur, Nicolás. (2001). Apuntes sobre la evaluación institucional como instrumento de políticas públicas de educación superior. In Comisión Central de Evaluación Institucional (Ed.), *Evaluación*. Montevideo: Universidad de la República.
- Bentancur, Nicolás. (2004). Cinco dilemas universitarios de comienzos de siglo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14, 1-18.
- Bentancur, Nicolás. (2007a). ¿Hacia un Nuevo Paradigma en las Políticas Educativas? Las Reformas de las Reformas en Argentina, Chile y Uruguay (2005-2007). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16(1), 159-179.
- Bentancur, Nicolás. (2007b). *Reformas de la Educación Superior en América Latina y el Caribe* (Informe presentado al Proyecto "Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe"). City: IESALC – UNESCO.
- Casas, Madelón. (2009). *El Problema del Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior. El Caso de la Evaluación Institucional en la Udelar. Una Mirada Prospectiva*. Universidad de la República, Montevideo.
- Comisión Ad Hoc. (2004). *Resolución de acreditación n°01/04. Carrera de Agronomía de la Universidad de la República*. Montevideo: Comisión Ad Hoc.
- Días Sobrinho, J. (1997). Editorial. *Revista Avaliação*, 2(3).
- Facultad de Agronomía. (2009a). *Plan estratégico*. Montevideo: Facultad de Agronomía. Recuperado el 15 de agosto de 2024, de <http://fagro2.fagro.edu.uy/index.php/documentos/category/18-plan-estrategico>.
- Facultad de Agronomía. (2009b). *Autoevaluación de la carrera de Ingeniero Agrónomo en el sistema ARCU-SUR*. Montevideo: Facultad de Agronomía – Universidad de la República. Recuperado el 15 de agosto de 2024, de <http://fagro2.fagro.edu.uy/index.php/institucional/evaluacion-institucionalacreditacion/acreditacion-2009>.
- Fernández Lamarra, Néstor. (2004). *La Educación Superior en América Latina y el Caribe y la Evaluación y Acreditación de su Calidad. Situación, Problemas y Perspectivas*. Argentina: IESALC/UNESCO Univ. Nac. Tres de Febrero.
- Landinelli, Jorge. (2007). La acreditación universitaria en el MERCOSUR: elementos para un balance del proceso experimental. In *Comisión Sectorial del MERCOSUR – Udelar. MERCOSUR Educativo: El proceso de acreditación universitaria* (pp. 23-33). Montevideo: Universidad de la República.
- Leite, Denise Balarine Cavalheiro. (2022). *Qualidade e avaliação: possibilidades do contraditório em uma visão latino-americana*. *Revista Educação Superior y Sociedad*, 34(1), 131-154.
- Leite, Denise, & Morosini, Marilina. (2021). Avaliação da Educação Superior. In Marilina Morosini (Org.), *Enciclopedia Brasileira de Educação Superior* (pp. 391-473). Porto Alegre: PUCRS.
- Leite, Denise. (2005). *Reformas universitarias. Avaliação Institucional participativa*. Petrópolis: Vozes.
- Lemaitre, María José. (2023). Calidad y relevancia de la educación superior en América Latina y el Caribe. In Francisco Marmolejo, Miriam Vilela, María Vilches-Norat, Jamil Salmi, María José Lemaitre, Sylvie Didou, José Joaquín Brunner, Mario Alarcón, Ana García de Fanelli, César Guadalupe, Jocelyne Gacel-Ávila, & Norberto Fernández Lamarra. *Diez ejes para repensar la educación superior del mañana en América Latina y el Caribe* (pp. 72-88). Paris: UNESCO, IESALC.
- Neave, Guy, & Van Vught, Frans A. (1994). *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- Pires, Sueli, Lemaitre, María José. (2008). *Sistemas de Acreditación y Evaluación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: Unesco.
- Ruiz, Roberto. (1999). Evaluación académica y educación superior. In Luis Yarzabal, Ana Vila, & Roberto Ruiz. (Eds.), *Evaluar para transformar* (pp. 31-88). Caracas: IESALC/UNESCO.
- Universidad de la República - Udelar. Comisión Central de Evaluación Institucional. (1999). *Lineamientos para un Programa de Evaluación Institucional de la Universidad de la República* (Serie documentos de evaluación institucional, N° 1). Montevideo: Universidad de la República.
- Universidad de la República. (1998). *Acta Consejo Directivo Central*. Montevideo: Universidad de la República.
- Universidad de la República - Udelar. (2007). *Memoria del Rectorado (1998-2006)*. Montevideo: Udelar. Recuperado el 28 de noviembre de 2023, de <https://udelar.edu.uy/portal/institucional/memorias-de-la-udelar/>
- Vélez Sánchez, Germán Alonso, & Ruiz Rojas, Gustavo Alberto. (2019). La universidad en crisis, ¿amenaza o reafirmación de su ontología? *Revista de Educación Superior*, 48(190), 1-22.
- Vieira de Sousa, José. (2021). Avaliação da Educação Superior. In Marilina Morosini (Org.), *Enciclopedia Brasileira de Educação Superior* (pp.42-209). Porto Alegre: PUCRS.