

DESAFÍOS DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL EN EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

Institutional assessment challenges for university extension quality assurance

Johana Natalia Gomez Arn, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina

jgomezarn@hotmail.com

Gomez Arn, J. N. (2019). Desafíos de la evaluación institucional en el aseguramiento de la calidad de la extensión universitaria. *RAES*, 11(18), pp. 136-149

Resumen

La reconfiguración de las relaciones Estado-Universidad en Argentina durante las últimas décadas ha impactado en el desarrollo de las distintas funciones de la universidad, entre ellas la extensión, impulsando nuevas condiciones y formas de vinculación de las universidades con el medio social y productivo. La incorporación de instancias de evaluación y acreditación de la calidad de las universidades en este mismo período ha abierto procesos de reflexión sobre la propia institución y sus funciones, visibilizando el nivel organizacional de análisis y habilitando nuevas discusiones sobre la misión y funciones de las universidades. En este artículo se describen y analizan los informes de evaluación elaborados por la CONEAU y sus posibles implicancias en el desarrollo de la extensión por parte de las universidades. En un contexto signado por la competencia entre instituciones y actores con intereses diversos, por las tensiones inherentes a la evaluación y las discusiones en relación con el sentido de la extensión universitaria, se plantea el interrogante de si la evaluación de instituciones puede constituir una herramienta eficaz de intervención para promover el desarrollo de una política de extensión basada en una reflexión constante sobre la calidad y pertinencia, así como también en principios de diálogo y construcción conjunta del conocimiento con los actores de la comunidad.

Palabras clave: extensión universitaria / evaluación / políticas / instituciones / calidad

Abstract

The changes in the relationship between government and universities in Argentina over the past decades have influenced the development of universities' activities and duties, among which are extension programmes, encouraging new ways of linking universities to social and productive environment. The implementation of assessment and accreditation processes in higher education during the same period of time

has allowed reflexive thinking about institutional aspects, making the organization visible as a level of analysis and promoting new issues of debate around its mission and vision statements. This paper discusses the reports published by the National Commission for University Assessment and Accreditation (CONEAU) about a number of universities and its' implications in University Extension development. Within a context of competition between higher education institutions and agents pursuing different interests, uncertainty and conflict inherent to official assessment and contrasting opinions on university extension purposes, the article poses the question about institutional assessment as an effective and valid tool for promoting development of university extension policies based quality and pertinence, mutual understanding and joint building of knowledge between universities and other social agents.

Key words: university extension – assessment – policies – institutions - quality

Desafíos de la evaluación institucional en el aseguramiento de la calidad de la extensión universitaria

“La contradicción natural en la relación Universidad-sociedad, expresada en la pretensión de la primera de organizar racionalmente la sociedad a través del proyecto ilustrado... y de la noción utilitaria de la segunda, en procura de subordinar los “saberes” académicos a las necesidades funcionales de la producción y el desarrollo, debe administrarse de tal manera que dicha relación no implique una sobredeterminación del mundo de la industria o de la política sobre el mundo de la academia, pues de lo contrario las posibilidades y la razón misma de la Universidad se pierden.”

Raúl Malagón Oviedo, 2001.

1. La extensión en las universidades argentinas.

La Extensión, la Docencia y la Investigación constituyen las tres funciones principales de las universidades en el contexto argentino y latinoamericano, pero posiblemente sea la extensión la que más se ha diversificado y transformado durante las últimas décadas. Este rápido y prolífico desarrollo, no obstante, no ha merecido una atención equivalente a la que se ha puesto en las otras dos funciones por parte de los estudios en educación superior, tanto al interior de las universidades como por parte de los organismos evaluadores de la calidad.

En sus orígenes, la función de Extensión universitaria estaba conformada principalmente por acciones mediante las que la universidad acercaba –*extendía*– algo del conocimiento docto a las comunidades, ya sea mediante propuestas de formación o de asistencia en diversas problemáticas, desde una misión iluminista y civilizatoria. En América Latina la extensión aparece por primera vez en la normativa universitaria con motivo de la creación de la Universidad de la Plata, en 1905, en cuyo estatuto se establecía la extensión del conocimiento, la acción y los servicios hacia los sectores populares como una de las misiones fundamentales de la universidad. Su fundador y primer rector, Joaquín V. González, incorpora la extensión con la misma jerarquía que la investigación y la docencia, otorgándole legalidad, institucionalidad y permanencia. Posteriormente, esta mirada coherente con los ideales reformistas de 1918 fue difundida por las universidades de América Latina logrando instalar la extensión como una característica regional.

Algunos autores han identificado diferentes modelos de extensión que se fueron sucediendo durante el siglo XX a la par de los cambios acaecidos en la relación entre Universidad y Sociedad. Asimétrica y unidireccional en sus primeros momentos, esta relación fue mutando hacia formas más horizontales basadas en la interacción y la construcción conjunta de conocimientos con la participación de los actores sociales en la definición de las problemáticas y necesidades. Para la llegada del siglo XXI, la oferta original, conformada casi exclusivamente por propuestas formativas adaptadas al saber y a los intereses del pueblo lego, se había diversificado y complejizado significativamente, incluyendo servicios tales como el asesoramiento a organizaciones, la producción de tecnologías y el dictado de propuestas formativas especializadas orientadas a la demanda del sector productivo. También la universidad se había transformado asumiendo un rol activo

en la identificación de necesidades presentes en el entorno y una relación más estrecha entre la investigación científica y la tarea de extensión.

En el marco de esta transformación fueron sumándose también nuevos propósitos y sentidos para la actividad extensionista, estimulados por las oportunidades de financiamiento provenientes de los organismos internacionales de crédito o del sector empresarial local y extranjero, que vio una oportunidad de potenciar su crecimiento mediante la alianza con las universidades. Especialmente a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior en 1995 que, en un contexto de retiro del Estado y de repentino desfinanciamiento¹, habilitó a las universidades a ampliar sus recursos más allá de los provenientes del Tesoro, como por ejemplo el arancelamiento de propuestas formativas y de los servicios prestados a la comunidad (art. 59 inc. c)², (Gezmet, S/F; Vacarezza, 2015).

Puede decirse entonces que en la actualidad dentro de las universidades argentinas coexisten una gran variedad de formas de vinculación con el medio, diferentes tanto en su formato como en los propósitos que persiguen y en el tipo de actores que convocan, en muchos casos aun dentro de una misma institución. A fin de comprender y ordenar esta diversidad se ha recurrido a distintas clasificaciones, como la distinción entre Vinculación Científica y Tecnológica y Vinculación Social y Cultural, la diferenciación según las fuentes de financiamiento -por la propia institución o por actores externos, ya sean privados o estatales-, las remuneradas y las no remuneradas, entre otras. Menos difundido es el criterio que repara en el tipo de relación que la universidad establece con los actores del medio extra académico, que permite distinguir las iniciativas de transferencia unidireccional de conocimiento científico hacia la sociedad de las que suponen un intercambio activo, bidireccional, mediante el que se busca el enriquecimiento y la transformación tanto en la universidad como en el entorno, posibilitando procesos de construcción conjunta del conocimiento (Vacarezza, 2015).

En el marco de esta heterogeneidad y multiplicidad de experiencias, uno de los avances más significativos en lo que respecta a la planificación de la extensión universitaria fue la conformación en el año 2008 de una red que nuclea a las secretarías de extensión de las universidades nacionales (REXUNI) y la redacción de un Plan Estratégico de desarrollo de la extensión en el período 2012-2015 que fue aprobado por el Consejo Interuniversitario Nacional (Ac. Pl. 811/12). Los objetivos de desarrollo propuestos por este documento dan cuenta de una perspectiva común a las universidades nacionales en relación con la calidad de la extensión:

- La promoción de la apropiación social de los conocimientos científicos, tecnológicos, culturales y artísticos para la construcción de una sociedad inclusiva.
- La jerarquización de la Extensión como función sustantiva universitaria y su reconocimiento académico.
- La incorporación curricular de la extensión en los procesos de enseñanza-aprendizaje.
- La articulación de las funciones de extensión e investigación mediante líneas de investigación socialmente acordadas que den respuesta a problemáticas sociales y productivas.
- La asignación específica de recursos que refuerce el desarrollo de la extensión.
- La capacitación de los equipos de extensión mediante la instrumentación de sistemas de becas y el reconocimiento académico de las prácticas.
- La formación de estudiantes, docentes, no docentes y graduados en materia de extensión universitaria.
- La sistematización de experiencias y la publicación y difusión de los resultados de los Programas y Proyectos de Extensión de acuerdo a criterios de calidad de publicación consensuados.
- La internacionalización de la Extensión Universitaria.

¹ Este desfinanciamiento se impulsa principalmente durante la década de 1990, como parte de los planes de reforma del estado. Se comentará este marco en el próximo apartado.

² En un contexto de abrupto desfinanciamiento de la educación superior la inclusión de este inciso en la normativa operó más como un imperativo que como una autorización, incitando a las universidades a salir a buscar fondos para compensar el sustento que ya no tendrían por parte del Estado.

El Ministerio de Educación a través de la Secretaría de Políticas Universitarias ha tomado parte en la cuestión de la extensión universitaria mediante la creación de un área de coordinación de la extensión y la vinculación tecnológica desde la que se han impulsado, de forma continuada durante los últimos años, convocatorias para financiamiento de proyectos de extensión en algunas temáticas. Desde el organismo se reconoce la dificultad para coordinar las iniciativas y propuestas de las universidades, puesto que, en última instancia, las decisiones recaen sobre las instancias de gobierno de cada institución³, de acuerdo al principio de autonomía universitaria. Las instancias de acuerdo como el Plan Estratégico 2012-2015 de la REXUNI, cuyas bases han sido tomadas como referencia por muchas universidades para la planificación de su actividad de extensión, han demostrado, no obstante, tener incidencia en los procesos de planificación institucionales.

Se advierte, entonces, el carácter de terreno de disputa de sentidos que reviste la extensión universitaria y la multiplicidad de intereses, muchas veces contrapuestos, que se ponen en juego en relación con los vínculos universidad-sociedad, que van encontrando su resolución en cada contexto particular pero que, al mismo tiempo, se consideran de interés público y, en alguna medida, como una responsabilidad del Estado. En este sentido, es posible plantear el interrogante de qué papel cumplen o deberían cumplir los procesos de evaluación de la calidad en el desarrollo de la extensión universitaria.

2. Las políticas de evaluación y el desarrollo de la extensión universitaria en Argentina

Las políticas de evaluación de la educación superior en Argentina se inician en la década de 1990, durante el gobierno de Carlos Saúl Menem, como parte de un conjunto de reformas de corte neoliberal que tuvieron como principal propósito la modernización de la gestión pública y el desmantelamiento del Estado de Bienestar. En el ámbito de la educación superior, esta reforma introdujo un cambio radical en la relación del Estado con el sistema universitario que marcó el fin de una larga etapa de administración benevolente y el inicio de un nuevo modelo de gestión basado en la evaluación, la concepción de la calidad educativa como eficiencia y el control a distancia de las instituciones (Krotsch, 1993). En este marco, las políticas de evaluación operaron como racionalizadores formales en la negociación con las instituciones, conformando una nueva estrategia de gobierno del sistema mediante la rendición de cuentas y el control de resultados a distancia (Krotsch, 1993).

Estas transformaciones se dieron, a su vez, en un contexto mundial y regional signado por un movimiento de convergencia de los sistemas de educación superior hacia un formato organizativo tradicional del contexto norteamericano, que se caracteriza por asignar al Estado una mínima intervención, fomentando el crecimiento del sector privado, la descentralización administrativa y la incorporación de mecanismos propios del mercado al gobierno del sistema, como la competencia entre instituciones, el arancelamiento de carreras y la creación de organismos específicos para la evaluación externa de la calidad (Araujo, 2014).

Los lineamientos de la reforma educativa se plasmaron en toda una serie de normativas sancionadas durante la década de 1990. La nueva organización de la educación superior fue pautada mediante la Ley de Educación Superior 24.521 en 1995, que introdujo, entre otras innovaciones, la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), organismo a cargo de los procedimientos de evaluación de instituciones y acreditación de carreras de grado y posgrado. La CONEAU comenzó a desarrollar sus funciones en el año 1996, primero con la evaluación de proyectos de creación de universidades y en los años siguientes incorporando las otras funciones pautadas en la normativa, en el marco de la implementación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior:

³ De la entrevista realizada a un informante clave de la Secretaría de Políticas Universitarias se desprende que objetivos tales como la curricularización de la extensión, la integración con la docencia y la investigación y el trabajo en clave de construcción conjunta del conocimiento con la sociedad son cuestiones que *“terminan estando al amparo de una decisión política de un secretario, de un cogobierno, de un rector que dice ‘mi institución camina en este sentido’... sin duda, planes aprobados por el cien por ciento de los rectores, como fue el caso del Plan Estratégico, o políticas públicas generadas por tipos que hablamos el mismo idioma, tienen un peso.”* (Sebastián Civallero, Coordinador de Investigación y Transferencia SPU, en diálogo personal, 10 de diciembre 2018).

evaluación de proyectos de creación de universidades nacionales y privadas, el seguimiento inicial de las nuevas universidades privadas para su reconocimiento definitivo, la evaluación de instituciones de gestión pública y privada en funcionamiento y la acreditación periódica de las carreras de posgrado y de las carreras de grado reguladas por el artículo 43 de la LES.

Si bien en sus inicios las políticas de evaluación y acreditación llevadas a cabo por CONEAU fueron resistidas -especialmente por las universidades nacionales-, habiendo transcurrido ya veintitrés años de su creación, éstas han ido permeando los procesos de gestión de las universidades, de forma paulatina y dispar en algunas etapas, pero siempre continua. En el año 2018, de un total de 105 instituciones universitarias en condición de ser evaluadas, 60 habían atravesado al menos una evaluación institucional ante CONEAU, 26 había realizado dos o más evaluaciones y sólo 16 no lo habían hecho. En cuanto a la acreditación, en este mismo año se había llevado a cabo la evaluación de 13 familias de carreras de grado⁴ con acreditación de la mayoría en todos los casos, al tiempo que, en el nivel de posgrado, habían sido evaluadas y acreditadas un total de 5955 carreras (CONEAU, 2018). Vale además aclarar que, de estas últimas, el 63,5% había cursado una evaluación, el 28% dos evaluaciones, el 7,8% tres evaluaciones y el 0,6% cuatro evaluaciones ante la CONEAU.

Si bien, como se dijo, la organización de la política de evaluación asumió varios de los rasgos del sistema de educación superior norteamericano, los modelos de evaluación y acreditación adoptados por la CONEAU adquirieron un formato afín al utilizado en los países europeos, que combinan una instancia de Autoevaluación, interna a cada institución, y una posterior de Evaluación Externa, llevada a cabo por pares evaluadores con el apoyo del personal técnico del organismo (Claverie *et al*, 2008). Sendos procesos se diferencian, no obstante, en los propósitos que asumen, en sus referentes y metodología, así como también en las consecuencias que se derivan de sus resultados para las instituciones.

La evaluación institucional tiene por objeto analizar los proyectos de creación y puesta en marcha de instituciones universitarias y brindar una evaluación externa a las universidades en funcionamiento. Se basa, para esto, en los propósitos y objetivos enunciados por las universidades y analiza aspectos tales como la coherencia de los proyectos, la estructura de gestión y las acciones desarrolladas y/o planificadas en el marco de cada institución. Los proyectos de nuevas universidades estatales se evalúan previamente a su creación, mientras que los de universidades privadas deben atravesar una evaluación previa y luego un período de seguimiento hasta lograr el reconocimiento definitivo. El producto de la evaluación es, en el caso de los proyectos, el pronunciamiento de la CONEAU sobre su viabilidad, requisito necesario para la creación de las universidades. En el caso de las instituciones que ya se encuentran en funcionamiento es un informe orientador elaborado por la CONEAU con los aportes de los pares y de carácter público. Este informe debería producirse con una periodicidad de seis años (LES art. 44), aunque por lo general el lapso se extiende mucho más, lo que ha llevado a algunos autores a considerar la falta de sistematicidad y continuidad como uno de los puntos débiles de la evaluación institucional (Araujo, 2014), puesto que impide que esta “herramienta para la mejora” se integre a las rutinas de gestión de las universidades.

En el caso de las acreditaciones de carreras, los referentes de la evaluación son estándares y criterios para cada carrera en el grado –criterio disciplinar- y para cada tipo de carrera en el posgrado –especialización, maestría o doctorado. Estos estándares son definidos con anterioridad al momento de la evaluación de las carreras por acuerdo entre el Consejo de Universidades⁵ y el Ministerio de Educación. El proceso de construcción de los estándares tiene carácter democrático dado que en el CU se encuentran representadas las universidades de gestión estatal y privada, mediante la participación del Comité Ejecutivo del CIN y de la Comisión Directiva del CRUP. No obstante, esta representación no contempla instancias previas de participación de carácter horizontal, que involucren a los actores institucionales del nivel de base (docentes, investigadores) en el proceso. Los estándares se sostienen sobre la concertación entre el Estado y los cuerpos

⁴ Medicina, Ingeniería, Arquitectura, Odontología, Biología, Informática, Geología, Ingeniería en Recursos Naturales, Ingeniería Zootecnista e Ingeniería Forestal, Química, Veterinaria, Ingeniería Agronómica, Farmacia y Bioquímica, Psicología.

⁵ El CU está integrado por siete representantes del Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), siete representantes de la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), un representante de cada uno de los siete Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) y un representante del Consejo Federal Educación (CFE). Está presidido por el ministro de Educación, aunque éste puede delegar la presidencia a un funcionario de categoría no inferior a Secretario (<https://www.argentina.gob.ar/educacion/consejo-de-universidades>).

intermedios de gobierno del Sistema, como el mencionado CU y en algunos casos, como las ingenierías, también los consejos de decanos (Araujo y Trotta, 2011). Esta concertación puede tener diferente eficacia de acuerdo a la configuración interna de cada campo profesional, siendo en algunas carreras más sólida que en otras⁶.

La acreditación constituye un proceso de aseguramiento de la calidad que toma como objeto a las carreras y cuyo producto es un dictamen con un informe en el que constan requerimientos para la aprobación –en el caso de que los haya- y recomendaciones para la mejora. Por lo general el proceso de acreditación de una carrera consta en la presentación de la misma por la universidad, el recibimiento del dictamen con los requerimientos y la elaboración de una respuesta a la vista que es recibida nuevamente por CONEAU. El resultado final del dictamen puede ser la *no aprobación* –lo que implica no contar con reconocimiento del título por parte de Ministerio de Educación y, además, habilita a CONEAU a suspender las inscripciones a la carrera (art. 76 de la LES)-, la *aprobación por tres años* con compromisos de mejora, si se considera que la carrera puede funcionar aunque haya aspectos a subsanar, y la *aprobación por seis años*, si se considera que la carrera cumple con la totalidad de los requerimientos.

Habida cuenta de estas diferencias, resta señalar que la evaluación y la acreditación impactan de manera particular sobre los procesos de planificación y toma de decisiones al interior de las universidades. La acreditación, cuyo objeto son las carreras, tiene como principal objetivo corroborar el cumplimiento de los estándares y criterios mínimos de calidad para habilitar el reconocimiento del título y eventualmente una categorización que representa el nivel de calidad, por lo que uno de sus principales efectos ha sido la uniformización de las carreras del mismo tipo, especialmente en el nivel de grado, para el que los estándares tienen mayor grado de especificidad. La evaluación institucional, desde un enfoque comprensivo (Stake, 2006), ejerce una acción orientadora de las instituciones, trabajando *con ellas* sobre la base de los que plantean como objetivos de desarrollo, con miras a mejorar la calidad. La lógica de la evaluación tiene un efecto de respeto por la diversidad, promueve la diferenciación al interior del sistema y, en este sentido, es más factible de producir reflexiones que sean incorporadas por las instituciones en los procesos de planificación y que motiven cambios en el desarrollo de las funciones institucionales (Araujo, 2014).

3. La evaluación de la Extensión en el marco del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior

Como se mencionó, la implementación de la LES marcó un hito importante en la historia de las universidades argentinas, no sólo porque habilitó nuevas reglas de juego en el sistema educativo, como la percepción de ingresos asociados a la prestación de servicios y la comercialización del conocimiento por parte de las universidades, sino también porque al implantar procesos de evaluación y acreditación obligatorios abrió las puertas a la reflexión sobre la calidad de todas las funciones de las universidades, entre ellas la extensión. La extensión comenzó a ser mirada como una dimensión de la gestión institucional que debía ser planificada, gestionada, documentada y evaluada en el marco del desarrollo de un proyecto institucional, al tiempo que debía contribuir a una buena imagen de la institución ante los organismos evaluadores. El advenimiento de la evaluación instó a las universidades a armar una política de extensión propia, mediante acciones concretas tales como la creación de una Secretaría de Extensión a nivel de Rectorado, como es el caso de la UNICEN (Fernández Berdaguer, 2007).

Como se explicó previamente, la evaluación institucional coloca a las universidades como protagonistas de un proceso de carácter abierto que se orienta a la reflexión para la mejora, por lo que se considera que sus posibilidades de motivar cambios en los procesos y prácticas institucionales son mayores que en la

⁶ Puede mencionarse como ejemplo la reciente experiencia de acreditación de Psicología, cuyos estándares establecen valores cuantitativos, específicos para cada uno de los espacios curriculares, así como también para la carga teórica y práctica de la carrera. En un campo disciplinar heterogéneo como es la Psicología, integrado por numerosas escuelas y orientaciones profesionales, estos estándares dieron origen a conflictos con algunas universidades. En campos disciplinares en los que se viene desarrollando hace años un trabajo de diagnóstico y planificación curricular común, como las ingenierías mediante el CONFEDI, si bien los procesos de acreditación generaron resistencias por parte de algunos estudiantes y docentes, la legitimación de los estándares y la institucionalización de los procesos de acreditación se realizó con menor conflictividad (Araujo y Trotta, 2011).

acreditación. Es por esto que el presente apartado profundiza el análisis de los procesos de evaluación y sus impactos sobre el desarrollo de la extensión.

El modelo de evaluación institucional implementado por CONEAU, atendiendo a lo previsto por la LES⁷, contempla una primera instancia de evaluación *interna* por parte de las instituciones -Autoevaluación (AE)- y una segunda de carácter *externo* ante un comité de pares evaluadores -Evaluación Externa (EE)-. La EE toma como insumos el informe de AE y una visita in situ a la institución y el producto final es un informe redactado por CONEAU con las recomendaciones formuladas por los pares evaluadores. De acuerdo a lo establecido en la normativa, se evalúan cuatro dimensiones de la institución: *Gestión y gobierno; Gestión académica; Investigación, desarrollo y creación artística y Extensión, producción de tecnología y transferencia*, de acuerdo a pautas y criterios establecidos por CONEAU.

La evaluación externa de la dimensión *Extensión, producción de tecnología y transferencia* toma como referencia los siguientes criterios (CONEAU, RES 382/11:7):

1. Evaluar las políticas de extensión, producción de tecnología y transferencia.
2. Analizar las condiciones de generación de programas de extensión, producción de tecnología y transferencia acorde con los objetivos de la institución.
3. Analizar las fuentes de financiamiento para el desarrollo de la actividad. Asimismo, la suficiencia del equipamiento y los recursos materiales destinados a la función.
4. Evaluar la política de formación de recursos humanos destinados a esta función.
5. Analizar la política de convenios con entidades estatales y privadas nacionales e internacionales en el desarrollo de las actividades.
6. Analizar el grado de articulación de la extensión, producción de tecnología y transferencia con las actividades de docencia y de investigación.

La autoevaluación debe contemplar (CONEAU, RES 382/11:14):

- . Descripción de la política de extensión, producción de tecnología y transferencia de la institución.
- . Descripción de los órganos de gestión de la extensión, producción de tecnología y transferencia, centrales y por unidad académica.
- . Descripción de los vínculos intra y/o interinstitucionales destinados al desarrollo de proyectos de extensión, producción de tecnología y transferencia.
- . Cantidad de proyectos de extensión, producción de tecnología y de actividades de transferencia en curso por institución y por unidad académica, según tipo.
- . Nómina de los convenios de cooperación y articulación: contraparte, vigencia, objetivos, resultados, impacto.
- . Financiamiento y obtención de recursos en el área de extensión, producción de tecnología y transferencia.

Como puede observarse, desde la normativa se plantea un análisis exhaustivo de distintos aspectos relacionados con la gestión de la función de extensión. A los evaluandos se les solicita que *describan* las estructuras y procesos relacionados a la función y que *informen* datos que muestren su desarrollo –en su mayoría de carácter cuantitativo-, mientras que a los evaluadores se les indica que *analicen y evalúen* la

⁷ En la LES se establece que “las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Las autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas que se harán como mínimo cada seis (6) años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución” (LES, art. 44).

información provista por las universidades. Se establece de esta manera un encuadre que apunta a la problematización y resignificación de la mirada de los actores institucionales sobre la propia institución a partir de la perspectiva de expertos externos a la misma.

A continuación, se presentan algunas observaciones sobre los informes de evaluación externa, basadas en los aportes de trabajos académicos anteriores, así como también en la lectura de algunos informes de producción reciente. Atendiendo al tema de interés, se focaliza en las recomendaciones formuladas respecto de la función de extensión.

Los informes siguen un modelo que presenta una descripción de las dimensiones institucionales evaluadas por las instituciones en su informe de Autoevaluación y por los pares en la visita; luego de lo cual se incluyen recomendaciones para la mejora de cada una de las dimensiones, entre ellas la de *Extensión, producción de tecnología y transferencia*. Esta estructura se mantiene desde los mismos orígenes de la evaluación institucional desarrollada por CONEAU, habiéndose realizado hasta el momento un total de 89 evaluaciones externas (CONEAU, 2018), que se encuentran publicadas en la web del organismo.

En trabajos académicos de la década de 2000 se encuentra que las recomendaciones en los informes apuntaban a la institucionalización de la extensión, que en muchas universidades era una función secundaria respecto de la docencia y la investigación. Se hacía énfasis en la importancia de contar con unidades de gestión de esta función tanto en el nivel institucional como a nivel de las facultades o departamentos. Asimismo, las evaluaciones atienden a las diferencias existentes en el desarrollo de la extensión entre unidades académicas y carreras y a la incipiente integración con las actividades de investigación y de docencia. Otro aspecto mencionado son las dedicaciones docentes, que no contemplan una carga horaria suficiente para el desarrollo de actividades de extensión (Fernández Berdaguer, 2007).

A partir de un relevamiento de las recomendaciones de 29 informes de evaluación emitidos por CONEAU entre 2000 y 2015, Gomez y Negro (2016) concluyen que las recomendaciones más frecuentes respecto de la función de extensión son:

- Que las universidades comiencen a realizar Extensión -en el caso de aquellas que no lo han hecho-, o bien que aumenten la cantidad y tipo de actividades y proyectos que desarrollan.
- Que las universidades expliciten la concepción de Extensión que sostienen y definan una política integral como marco de las acciones, acompañada de normativa institucional que la regule.
- Que formalicen, sistematicen y ordenen las actividades de extensión desarrolladas, mediante un registro adecuado y una evaluación de las mismas.
- Que fortalezcan las articulaciones entre la extensión, la docencia y la investigación. En algunos informes se incluyen recomendaciones específicas respecto de la estructura de gestión, como por ejemplo la necesidad de aumentar las dedicaciones docentes, el reconocimiento institucional de la participación de docentes, alumnos y no docentes en las actividades y proyectos de extensión y su certificación.
- Que garanticen un desarrollo equivalente de esta función en las distintas unidades académicas y carreras.

En los informes se mencionan también, aunque en menor medida, recomendaciones relativas al desarrollo de acciones orientadas al bienestar estudiantil, al mejoramiento de las metodologías de diagnóstico utilizadas en los proyectos, al desarrollo de una visión estratégica en el ámbito regional y a la consignación adecuada de la información requerida en los formularios e instructivos de la presentación (Fernández Berdaguer, 2007).

Es interesante el hecho de que, si bien se insiste en jerarquizar la función, el apartado destinado a *Extensión, producción de tecnología y transferencia* en el informe de EE tiende a ser mucho más acotado que los destinados a la Gestión de gobierno o a la Gestión académica (Gomez y Negro, 2016)⁸. Asimismo, en cuanto al carácter de las recomendaciones, éstas no puntualizan sobre los aspectos ético-políticos de la extensión, como serían el tipo de actores con los que se articula, los criterios que operan en la selección de las

8 De acuerdo a lo analizado por Gomez y Negro (2016) en 29 informes de evaluación a instituciones emitidos por CONEAU en el período 2000-2015, las recomendaciones relativas a la función Extensión eran sólo el 10% de total, mientras que las referidas a gestión académica representaban un 44%.

problemáticas que se atiende, las fuentes de financiamiento procuradas o el grado de continuidad alcanzado por los proyectos. Los esfuerzos de los evaluadores se centraban en acompañar la formalización de la extensión como una función institucional, instando a las universidades a reorganizar y consolidar sus estructuras de gestión.

A fin de completar la información brindada por estos trabajos anteriores, se han analizado en esta ocasión 5 informes más recientes publicados entre 2017 y 2018 y se han identificado las recomendaciones formuladas por la CONEAU a las universidades respecto de la extensión. Se han tomado únicamente informes de universidades nacionales atendiendo a que fueran instituciones con un mismo tipo de gestión. Los informes seleccionados son: Universidad Nacional del Litoral (2017), Universidad Nacional de Río Negro (2017), Universidad Nacional Arturo Jauretche (2017), Universidad Nacional de La Matanza (2017), Universidad Nacional de Cuyo (2018). Los informes seleccionados corresponden, en dos de los casos, a una primera evaluación institucional (UNAJ y UNRN), en un caso a la segunda (UNLaM), en un caso a la tercera (UNL) y en un caso a la cuarta (UNCuyo) evaluación que travesó la institución (ver cuadro 1).

De la lectura de los informes más recientes se desprende, como primera observación, la atención prestada por los evaluadores al equilibrio entre el respeto por la singularidad de cada institución y la referencia a dimensiones y criterios de evaluación comunes. Esto se refleja tanto en los apartados descriptivos como en las recomendaciones para la mejora, mediante la valoración de aspectos propios de la idiosincrasia institucional y el análisis que busca dar cuenta del grado de logro de los aspectos incluidos en la normativa. Algunos de estos aspectos coinciden con lo ya señalado por los trabajos consultados sobre informes anteriores –por ejemplo, la necesidad de definir y explicitar un concepto o mirada institucional sobre la extensión, la sistematización, ordenamiento y registro de las acciones, la integración de la extensión con las funciones de docencia e investigación, el reconocimiento institucional de la actividad de extensión, la procuración de un desarrollo equitativo de la función en todas las unidades académicas-. No obstante, también se suman otros aspectos nuevos, como la recomendación de implementar e institucionalizar acciones para el seguimiento, evaluación y análisis del impacto de los programas y proyectos desarrollados, la recomendación de generar espacios de contención y participación para los graduados, la necesidad de profundizar la formación de los recursos humanos vinculados a la extensión y la multiplicación de los lazos con actores externos, tanto del sector estatal como privado, para aumentar las fuentes de financiamiento de la función extensión.

Si se atiende a la cantidad de evaluaciones atravesadas por cada una de las universidades, se observa que los señalamientos “tradicionales” se encuentran más presentes en los casos en que se trata de la primera evaluación, mientras que las universidades que atraviesan su tercera o cuarta evaluación reciben mayores observaciones con referencia a los aspectos “nuevos” como la evaluación de impacto, la formación de RRHH y la vinculación con graduados. De esta manera, es posible plantear la hipótesis de que, a través de las sucesivas evaluaciones, la CONEAU realiza una tarea de acompañamiento a las universidades en el desarrollo de la extensión, desde las etapas iniciales de definición de un posicionamiento institucional y construcción de una estructura de gestión que contenga a la función, hacia la posterior implementación de mecanismos y estrategias que garanticen su integración y coordinación con las otras funciones. En las universidades que han avanzado ya en este sentido se busca promover el mejoramiento de la calidad de la función, que supone, entre otras cuestiones, la formación de recursos humanos especializados, la evaluación del impacto de las actividades y la recuperación de la voz de los graduados como aportes esenciales para la planificación.

4. Reflexiones e interrogantes sobre la evaluación como herramienta de orientación de la extensión universitaria.

A modo de síntesis, durante las últimas tres décadas la educación superior argentina se caracterizó por un sistema de gobierno basado en la regulación “a distancia” de las instituciones mediada por procesos de evaluación de la calidad. Estos procesos enfrentaron a las universidades con instancias de control de su gestión sin precedentes en la historia local, a las que debieron hacer frente de manera obligatoria, al mismo tiempo que abrieron espacio en la vida de las instituciones para reflexión sobre sí mismas orientada a la mejora. Esta reflexión adquirió continuidad en algunas universidades, dando cuenta del desarrollo de un

proyecto académico político, mientras que en otras la evaluación no logró instalarse con la periodicidad prescrita de seis años. En este mismo período la función de extensión creció y se diversificó como nunca antes, dando origen a distintas prácticas y saberes producto de la vinculación con actores sociales del ámbito público y privado. Como consecuencia de esto, bajo el “paraguas” de la extensión se alojan hoy una multiplicidad de experiencias con propósitos y sentidos diversos cuya integración y coordinación representan un desafío tanto para la gestión como para el planeamiento educativo.

Los objetivos acordados por las universidades nacionales en el Plan Estratégico 2012-2015 de la REXUNI contemplan, entre otras cuestiones, la curricularización de la extensión y a la inclusión de mayor número de docentes y estudiantes en las actividades, el reconocimiento académico de la tarea extensionista, la integración de la extensión con la investigación y la docencia, la evaluación sistemática de programas y proyectos, la formación de recursos humanos especializados. No obstante, la realidad actual muestra que en muchas instituciones persiste la desarticulación y el aislamiento de la tarea de extensión, así como también su situación de desprotección financiera, lo que conlleva que las decisiones se tomen más por las posibilidades de acceso a fuentes de financiamiento externo que por una política institucional.

En el plano de la extensión universitaria, al igual que en otros, el Estado –representado en este caso por los organismos de evaluación de la educación- se enfrenta al desafío siempre vigente de velar por el aseguramiento de la calidad de la extensión sin interferir con la autonomía de las universidades. De acuerdo a Rinesi y Soprano (2007), la intervención del Estado no puede considerarse a priori como un factor que promueve u obstaculiza la autonomía institucional, sino que sus efectos y consecuencias varían en función de la particular configuración de actores, del contexto histórico y político en el que esta intervención se desarrolla, de la modalidad de intervención que se adopta. La decisión de no involucrarse en la calidad de la educación puede ser sinónimo de mayor autonomía, pero también de mayor heteronomía para las instituciones, en un contexto signado por la presencia de otros actores sociales con el suficiente poder económico y político y con interés en invertir en la universidad. Esto resulta más probable cuanto mayor sea el grado de desfinanciamiento de las universidades. La intervención, por otra parte, aunque se conciba siempre como una acción promotora de cambios, puede estar basada en la comparación y contrastación de los resultados con patrones externos –como es el caso de la evaluación por estándares y la construcción e rankings- o bien puede propiciar la reflexión de los propios actores e instituciones evaluados para descifrar los caminos hacia la mejora, mediante la orientación y el acompañamiento. El carácter mixto –interno y externo- de los modelos de evaluación propuestos por la CONEAU permite pensar la intervención en línea con este último sentido, como forma de potenciar, mediante un trabajo conjunto de evaluadores y evaluandos, el proyecto que cada institución construye a lo largo de su historia.

Las universidades deben construir su horizonte de calidad a partir del desarrollo integrado y simultáneo de sus tres funciones en interacción con los actores sociales del contexto del que forman parte. La relevancia de la función de extensión reside en que son los problemas, necesidades y condiciones de una sociedad los que otorgan validez a la misión de la universidad y a los productos de la misma. En palabras de Malagón Oviedo, (2003: p.2), “una política de extensión universitaria que propende por el desarrollo de procesos comunicacionales continuos con los actores sociales y sus dinámicas bien puede entenderse como la expresión madura de un sentido de pertinencia social presente en el *ethos* de la propia institución” (Malagón Oviedo, 2003, p.2).

La tarea desarrollada por la CONEAU en la línea de evaluación de instituciones ha mostrado un potencial para generar cambios sobre la extensión universitaria mediante el asesoramiento que se provee en los informes de devolución y el acompañamiento del crecimiento de esta función desde sus primeras etapas de institucionalización y a lo largo de su desarrollo, promoviendo la reflexión valorativa de acuerdo a los criterios de calidad esbozados por las propias universidades. Las orientaciones en clave de recomendaciones, además, se alinean y refuerzan los objetivos de desarrollo establecidos por el CIN. No obstante, esta intervención ha mostrado también sus límites, toda vez que los señalamientos que se realizan tienen capacidad de orientar, no de garantizar la viabilidad de los cambios.

Las acciones del gobierno educativo en pos de promover la calidad y la pertinencia de la extensión en el conjunto del sistema universitario, mediante la creación de instancias de coordinación y financiamiento de proyectos de acuerdo a líneas comunes, también han encontrado dificultades para promover cambios en algunas instituciones frente a la influencia de otros actores del entorno, que detentan una combinación de

poder económico y político y que intervienen activamente en la planificación de la gestión, especialmente en momento en los que el Estado reduce su apoyo económico.

En este marco adquiere sentido el interrogante por los aspectos que falta abordar y profundizar, en los procesos de evaluación institucional, respecto de la extensión. Quizás uno de ellos sea la apuesta por un análisis más profundo sobre los aspectos ético-políticos de la extensión y sus resultados a mediano plazo, a fin de que las universidades que se inician puedan anticipar las contradicciones a las que seguramente se enfrentarán en la tarea de construir viabilidad para sus proyectos. Otro podría ser la implementación de instancias de metaevaluación específicas para esta función a fin de que los evaluadores y los evaluados retroalimenten con sus reflexiones la tarea evaluativa, evitando de esta forma “la naturalización de prácticas que siempre corren el riesgo de transformarse en ejercicios rutinarios y burocráticos, al perder su poder como herramientas transformadoras articuladas con proyectos político-académicos, democráticos y amplios, en términos de la coyuntura con necesidades y problemáticas sociales.” (Araujo, 2014: p.73).

La consolidación de la extensión en el proyecto institucional de cada universidad, en articulación con su contexto social y político de pertenencia requiere, asimismo, de un rol más activo por parte del gobierno educativo en garantizar los recursos adecuados y suficientes para los objetivos que las universidades se plantean en los extensos procesos de evaluación que han aprendido a transitar. El horizonte de desarrollo integral e inclusivo de la educación superior en cada una de las regiones sólo puede darse sobre la base de una complementariedad entre la autonomía y el acompañamiento, entre la democratización de los procesos de gobierno de la universidad y la preservación de los objetivos y valores del proyecto político académico, entre la reflexión sobre la tarea y la posibilidad efectiva de mejorarla.

Referencias Bibliográficas

- Araujo, S. (2014) La evaluación y la universidad en Argentina: políticas, enfoques y prácticas. *Revista de la Educación Superior*, XLIII(172), 57 – 77.
- Araujo, S. y Trotta, L. (2011) La acreditación de las Ingenierías: Configuración compleja en la institucionalización de la política. *Archivos de Ciencias de la Educación*, 5(5). Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5430/pr.5430.pdf
- Claverie, J.; González, G. y Perez, L. (2008). El sistema de evaluación de la calidad de la educación superior en la Argentina: el modelo de la CONEAU. Alcances y límites para pensar la mejora. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa* 1(2). Recuperado de https://www.academia.edu/2588603/El_sistema_de_evaluaci%C3%B3n_de_la_calidad_de_la_educaci%C3%B3n_superior_en_la_Argentina_el_modelo_de_la_CONEAU._Alcances_y_l%C3%ADmites_para_pensar_la_mejora
- CONEAU (2018). Informe evaluación y acreditación universitaria en Argentina. Recuperado de <https://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/documentos/InformeCONEAUjulio2018.pdf>
- Fernandez Berdaguer, L. (2007) La extensión universitaria en el marco de los procesos de evaluación institucional. *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Gezmet, S (S/F) La vinculación universidad - sociedad. Modelos de extensión y características de las interacciones. Recuperado de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwidrPH_iIziAhV_HrkGHdK_C1wQFjAAegQIBBAC&url=https%3A%2F%2Fwww.unc.edu.ar%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FMODELOS%2520DE%2520EXTENSI%25C3%2593N.pdf&usg=AOvVaw1mO1FQUIJSEUGV96oWFnPQ
- Gomez, J. y Negro, M. (2016) Evaluaciones Institucionales: un análisis de las recomendaciones de la CONEAU a 20 años de su creación. *Revista Argentina de Educación Superior* 8 (13) ISSN: 1852-8171

- Krotsch, P. (1993) La universidad argentina en transición ¿del Estado al mercado? *Revista Sociedad* 3. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales UBA.
- Malagón Oviedo, R. (2003) La evaluación de la extensión universitaria y la construcción de pertinencia social de la universidad. *Revista De La Oficina Nacional De Planeación* 7(1), 52-73. Colombia.
- Rinesi, E. y Soprano, G. (2007) Universidad, estado y sociedad. Los sentidos de la autonomía y la heteronomía en la experiencia de la universidad pública argentina en Marquina, M. (coord.) (2007) *Ideas sobre la cuestión universitaria: Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la educación superior*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Stake, R. E. (2006) *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Graó. España.
- Vaccarezza, L. (2015). Apropriación social e hibridación de conocimientos en los procesos de extensión universitaria. *Cuestiones de Sociología* 12. Recuperado de <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSna> ISSN 2346-8904

Anexo

Cuadro 1⁹

Univer sidad	Año public ación del inform e CONE AU	Nº de evaluaci ón instituci onal	Recomendaciones en Extensión, producción de tecnología y transferencia	Aspectos considerados
UNRN	2017	1º	<ul style="list-style-type: none"> • Definir lineamientos para la función de extensión que den lugar a una planificación a mediano y largo plazo. • Generar normativa institucional que permitan realizar el ordenamiento y seguimiento de los proyectos y actividades de extensión. • Consolidar las instancias de gestión específicas tanto del nivel central como de la Sedes, a fin de favorecer el desarrollo integral de la función de extensión. • Evaluar la factibilidad de instrumentar proyectos transversales entre las Sedes que promuevan la integración en el sentido de cohesión provincial entre las tres zonas. • Incorporar el aporte de los graduados para el desarrollo de las actividades de extensión. • Sistematizar y profundizar el diseño e implementación del área de Educación Continua. 	<p>1 - Sistematizar las prácticas. Registrar las acciones. Construir información fiable sobre la función.</p> <p>5 - Equilibrio en el desarrollo de la función en las distintas unidades académicas. Fortalecer facultades menos desarrolladas.</p> <p>6 - Integración y coordinación entre distintas unidades de gestión de la función dentro de la institución.</p> <p>8 - Graduados: contener, generar un vínculo, recuperar aportes para la Extensión.</p> <p>9 - Definir, constituir, explicitar la mirada de la institución sobre la función Extensión.</p>
UNAJ	2017	1º	<ul style="list-style-type: none"> • Articular la relación entre las funciones de extensión, docencia e investigación, con el objetivo de vincular la formación teórica con la experiencia práctica de los alumnos. • Diseñar estrategias y procedimientos institucionales para que los proyectos extensionistas puedan tener financiamiento externo, mejorando la relación con las industrias y organizaciones privadas locales y regionales. • Perfeccionar y sistematizar un proyecto de fortalecimiento de las acciones en Vinculación Tecnológica y Transferencia (Proyectos Tecnológicos, Consultorías y Servicios a Terceros), tendientes a la innovación y modernización tecnológica de entidades productoras de bienes y servicios de la región y el sector gubernamental, con el fin de la generación de recursos externos. • Articular la gestión del CPyT con los Institutos, estableciendo canales formales de relación entre las actividades de extensión, investigación y transferencia. 	<p>1 - Sistematizar las prácticas. Registrar las acciones. Construir información fiable sobre la función.</p> <p>6 - Integración y coordinación entre distintas unidades de gestión de la función dentro de la institución.</p> <p>10 - Fortalecimiento/profundización de la articulación e integración entre docencia, investigación y extensión.</p> <p>11 - Financiamiento: diversificar con fuentes externas privadas / públicas.</p>

⁹ Elaboración propia en base a los informes publicados por CONEAU en su página web:
<https://global.coneau.gov.ar/coneauglobal/publico/buscadores/evaluacion/>

UNLaM	2017	2°	<ul style="list-style-type: none"> • Definir los alcances de la función de extensión, en relación con la identidad y con las líneas estratégicas explicitadas en el Plan de Desarrollo Institucional. • Fortalecer la sistematización e institucionalización de las actividades de extensión, creando las condiciones internas necesarias para desarrollar este proceso. • Propender a la paulatina descentralización de las actividades de extensión, generando los espacios de administración y gestión necesarios para garantizar su adecuado desarrollo. • Articular el Instituto de Transferencia de Servicios y Tecnología con el área de Ciencia y Tecnología, estableciendo canales formales de relación entre las actividades de investigación y las actividades de transferencia. 	<p>1 - Sistematizar las prácticas. Registrar las acciones. Construir información fiable sobre la función.2 - Garantizar la eficacia y adecuación de la estructura administrativa para las funciones realizadas.9 - Definir, constituir, explicitar la mirada de la institución sobre la función Extensión.10 - Fortalecimiento/profundización de la articulación e integración entre docencia, investigación y extensión.</p>
UNL	2017	3°	<ul style="list-style-type: none"> • Continuar esfuerzos para la institucionalización y reconocimiento académico de las actividades de extensión de los actores universitarios en diversas instancias de la vida académica. • Fortalecer desde las estructuras de extensión centrales las Facultades y Centros universitarios que estén en etapas menos desarrolladas. • Promover una vinculación más intensa de las unidades académicas con las actividades de extensión que se desarrollan en los centros universitarios. • Mejorar las estrategias existentes de formación y retención de recursos humanos en gestión de la extensión, cultura y vinculación y transferencia de tecnología en todos los ámbitos de la UNL. 	<p>4 - Institucionalización de la extensión y reconocimiento académico de las prácticas. 5 - Equilibrio en el desarrollo de la función en las distintas unidades académicas. Fortalecer facultades menos desarrolladas. 6 - Integración y coordinación entre distintas unidades de gestión de la función dentro de la institución. 7 - Formación de recursos humanos en Extensión.</p>
UNCuyo	2018	4°	<ul style="list-style-type: none"> • Normar en forma general los lineamientos básicos, formatos y elementos de operación de las actividades de extensión y adecuar las definiciones de la función en la normativa vigente. • Promover un sistema de reconocimiento institucional y acreditación de las actividades de extensión de docentes y alumnos extensionistas. • Proponer un plan de adecuación de las propuestas web de la UNCUYO a lo prescripto por la Ley 26653 de accesibilidad de la in- formación pública en las páginas web. • Evaluar el posicionamiento de los medios de la Universidad mediante indicadores específicos (niveles de audiencia en radios, canal TV, visitas en portales web propios). 	<p>3 - Implementar / institucionalizar la Evaluación. Análisis de impacto. 4 - Institucionalización de la extensión y reconocimiento académico de las prácticas. 9 - Definir, constituir, explicitar la mirada de la institución sobre la función Extensión. 12 - Adecuación de las propuestas web de la universidad al marco legal actual (ley 26653, normas y requisitos de accesibilidad de la información).</p>

Fecha de presentación: 18/3/2019

Fecha de aceptación: 26/4/2019