

LA COMPLEJA ARTICULACIÓN ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS Y UNIVERSIDAD

MARTÍN UNZUÉ

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

La universidad no sólo ocupa la cima del sistema educativo formal; también, por las características del sistema de ciencia y tecnología en países como la Argentina, es un actor fundamental en la producción de nuevos conocimientos.

Por ello, la canalización de políticas públicas tanto en aspectos vinculados con la educación (por ejemplo, qué graduados formar y para qué), como en el de la investigación y transferencia a través de las universidades, y particularmente de las universidades nacionales, parece ineludible para un Estado que apuesta a tener injerencia en los procesos de desarrollo.

Sin embargo, son varios los condicionantes que actúan en el hiato entre las posibles líneas de políticas públicas definidas a nivel estatal y su ejecución a través de las universidades.

El primero de ellos se corresponde con la fuerte tradición de autonomía de las universidades argentinas, que, recordemos, goza de reconocimiento constitucional. Si bien no todas las universidades la ejercen con la misma fuerza, la comparación con experiencias de otros países de la región suele mostrar que las universidades argentinas han desarrollado, desde el regreso a la democracia, una posición de enérgica autonomía que constituye un elemento relevante a la hora de plantear límites a la canalización de políticas públicas.

Así como no es esperable que las universidades respondan linealmente a las grandes políticas públicas definidas en el Ministerio de Educación (con el que mantendrían una relación de dependencia limitada) o el de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (del que no dependen formalmente), esto también se reproduce

internamente. En muchas universidades –en particular, las más tradicionales– las posibilidades de definir políticas desde la institución también tropiezan con las sub-autonomías que sostienen las comunidades académicas a la hora de elaborar sus programas de estudio o de investigación. Aquí es la libertad de cátedra el principio que, en la práctica, replica cierto sentido de la autonomía de la investigación y la enseñanza.

En todos los casos, y en ambos niveles (es decir, en el vínculo entre el Estado y las universidades, y entre las universidades y sus respectivos cuerpos de docentes-investigadores) esas autonomías y sub-autonomías, sin dudas muy valiosas en múltiples sentidos, también resultan una restricción a las posibilidades de gobernar el sistema y poner en práctica políticas específicas.

Por ello, las políticas públicas hacia el sector, particularmente las de CyT, suelen estar diseñadas a partir de sistemas de incentivos, que han demostrado cierta capacidad para orientar los comportamientos de las universidades y los universitarios. Notemos que estas herramientas (como la asignación de recursos a partir de la definición de áreas prioritarias) no pueden significar la desatención de los fondos generales para el desarrollo de la investigación, por lo que su implementación parece más sencilla en etapas de incremento presupuestario.

Pero hay un segundo núcleo de problemas estrechamente vinculados a la relación políticas públicas-universidad, que está asociado a las dificultades para diagnosticar las capacidades de las universidades, es decir, para definir qué es lo que las políticas públicas pueden esperar de ellas, en función de sus posibilidades de producción y difusión de conocimientos.

Sin dudas, la evaluación de las universidades resulta una herramienta central para efectuar un diagnóstico que contemple el tema en toda su complejidad. En lo que sigue nos detendremos en algunas consideraciones referidas a los problemas que la evaluación conlleva y las limitaciones que ha tenido su tratamiento.

NOTAS SOBRE LA EVALUACIÓN EN LA ARGENTINA

La evaluación de la calidad de las instituciones de educación superior resulta una tarea enormemente compleja que ha

sido profusamente estudiada a nivel mundial, lo que no quiere decir que se haya llegado a numerosos consensos, como se puede deducir de la proliferación de formas y enfoques que se producen. En ese escenario, la experiencia argentina muestra una trayectoria relativamente breve y aún conflictiva.

Si bien existen experiencias previas, la creación de la CONEAU como organismo específico orientado a la evaluación universitaria puede ser señalada como el intento más relevante de implementar en forma sistemática una política hacia el sector. Sin embargo, los numerosos conflictos que se expresaron en su origen, vinculados también con varios aspectos de la Ley de Educación Superior, plantearon un escenario de cierta debilidad inicial, y dieron lugar a un modo muy acordado

“

EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES ARGENTINAS SE HA EXTENDIDO E INCLUSO SE HA NATURALIZADO, PERO CONSERVA EXPRESIONES DE LAS TENSIONES QUE LO FUERON MOLDEANDO.

”

de desarrollo de la evaluación (Krotsch, 2002) en particular frente a las universidades más grandes y de mayor peso político.

Con esa marca de nacimiento podemos afirmar, casi dos décadas después, que el sistema de evaluación de las universidades argentinas se ha extendido e incluso se ha naturalizado en algunas instituciones, pero también conserva expresiones de las tensiones que lo fueron moldeando en su esfuerzo por articularse con las ya referidas autonomías universitarias.

Algunos episodios recientes acontecidos en facultades de la Universidad de Buenos Aires, contradictorios entre sí, dan cuenta de la vitalidad

que aún conserva esta discusión, y muestran que el debate está lejos de haberse agotado y que las resistencias, tal vez menguantes, no han desaparecido.¹ Esto quiere decir que, si bien la legitimación de la evaluación ha ganado lugares, no se trata de una discusión saldada. En los primeros años, la misma se centró en la pregunta sobre si debe existir o no un mecanismo de evaluación universitario y en el cuestionamiento al organismo que la debía llevar adelante. Posteriormente, tal vez en un círculo más restringido de “especialistas”, se avanzó en cómo se debía evaluar a partir de una serie de opciones, entre ellas, la opción por la evaluación externa o la autoevaluación institucional, el trabajo sobre los procesos o los resultados y la definición de parámetros de evaluación únicos o generales, cuantitativos o cualitativos. También se discutió si la evaluación debía ser optativa u obligatoria y cuáles debían ser las consecuencias de la misma. A pesar de la amplitud de estas discusiones, en muchos casos se ha dejado relativamente desatendida la pregunta, fundamental a nuestro criterio, de *para qué* se evalúa.

¿EVALUACIÓN PARA QUÉ?

La pregunta por el fin de la evaluación debe comenzar con una advertencia: puede tener múltiples respuestas. Vale decir, se evalúa por múltiples razones y con varios objetivos.

Por ello, si la respuesta se centra en la apelación a la búsqueda de calidad y pertinencia –términos usualmente invocados como referencias absolutas, imperativos cosechados en la producción de ciertos organismos internacionales, pero poco discutidos en su compleja definición– el resultado parece encontrar cierta limitación.

La asociación entre la pertinencia y la calidad parece evidente en las últimas dos décadas en el campo de los estudios sobre educación superior y la apelación a ella se ha vuelto corriente incluso a nivel de las gestiones

¹ Nos referimos a la negativa de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de renovar la acreditación de sus carreras de grado y posgrados en el año 2010, que originó un importante debate en el mundo académico y un proceso llamado de “evaluación autónoma” que se aprobó en 2011. En sentido inverso, los plebiscitos sobre la acreditación de las carreras de grado de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo que se dieron en el año 2012 y que llevan a su presentación para la evaluación en 2013. Ambos son ejemplos del particular desarrollo del proceso evaluador argentino.

universitarias, que recuperan conceptos de los documentos de organismos internacionales o de los aportes de una parte de los especialistas en el campo que han contribuido a la instalación de ese vínculo, aunque en ocasiones les haya faltado señalar que se trata de dos conceptos distintos e igual de problemáticos.

El pedido de universidades de calidad y pertinentes parece montado sobre la creciente demanda de rendición de cuentas que reciben la mayor parte de las instituciones, pero también se articula con la idea de universidades capaces de atender las demandas del medio (entre ellas las de las políticas públicas) de un modo eficiente.

La mera afirmación de que la universidad debe ser de calidad y pertinente constituye un aporte poco relevante si no se lo completa con el debate en torno a qué se entiende por ello y a las misiones de la universidad, que no necesariamente permanecen incólumes a lo largo del tiempo, pero tampoco tienen por qué ser homogéneas en todo el sistema.

La pregunta por la evaluación y sus formas surge, entonces, a partir de esa problemática indisoluble, de la pregunta del *para qué* y en nuestro tema, la definición de objetivos por parte de las políticas públicas debe brindar esa respuesta, de modo tal que la evaluación sea una forma de conocer las capacidades de las universidades para alcanzar lo que esas políticas esperan.

Lo que estamos diciendo es que la evaluación de las universidades nacionales debe estar articulada con las políticas públicas que se canalizan por esa vía, en especial las políticas de CyT, ser un insumo relevante para éstas, y brindar elementos para saber qué es lo que se puede esperar (y buscar) de las capacidades de las universidades, sin dudas diversas, y por ello, demandantes de múltiples modos de evaluación.

LOS LÍMITES DE LAS NOCIONES HOMOGENEIZADORAS DE LA EVALUACIÓN

El sistema universitario nacional ha crecido fuertemente en los últimos años y se ha vuelto cada vez más heterogéneo en su composición; esto implica que lo que se debe evaluar no es igual en todas las instituciones, algo que se revela incompatible con los

intentos de constituir indicadores globales de calidad de las universidades, al estilo de los que recogen los *rankings* universitarios que tanta difusión mediática tienen, pero que también son reconocidos como desafíos por algunas universidades que no logran tomar distancia de una concepción sencilla y precaria de la calidad, asociada a un único patrón ideal de universidad.

Esa es la postura predominante en numerosos documentos producidos al amparo del Banco Mundial, como el de Jamil Salmi (2009), referido al desafío de crear “universidades de nivel mundial”. El análisis del planteo de ese pequeño libro resulta muy esclarecedor de algunos de los presupuestos implícitos en estas visiones.



LA AFIRMACIÓN DE QUE
LA UNIVERSIDAD DEBE SER
DE CALIDAD Y PERTINENTE
ES UN APORTE POCO
RELEVANTE SI NO SE LO
COMPLETA CON EL DEBATE
EN TORNO A QUÉ SE
ENTIENDE POR ELLO.



Salmi parte de la definición de *world-class universities*, que serían aquellas que realizan grandes contribuciones al avance del conocimiento, que enseñan con la currícula más innovadora y los mejores métodos pedagógicos y que producen graduados muy valorados por un mercado cada vez más competitivo. Estas universidades, que serían la élite del sistema mundial y que en buena medida surgen de los *rankings* mundiales de instituciones de educación superior, son para el autor “una concentración de talentos” (Salmi, 2009: 20).

Las universidades de élite se caracterizan por “ser capaces de seleccionar a los mejores estudiantes y atraer a los más calificados profesores e investigadores” (Salmi, 2009: 20).

También sostiene que la endogamia atenta contra la innovación, por lo cual las universidades de élite son, ante todo, instituciones globales con importantes componentes internacionales (elevada participación de estudiantes, profesores e investigadores de diversos países).

Estas universidades se caracterizarían por poseer grandes presupuestos (que surgen de diversas fuentes de financiamiento) que les permiten atraer a la élite mundial de científicos y profesores seducidos por los elevados salarios y las facilidades ofrecidas. Eso genera lo que para Salmi es “un círculo virtuoso”: las universidades de élite con altos presupuestos contratan a los mejores profesores, incluso absorben recursos humanos de otras universidades, y con ello atraen a los mejores estudiantes. Luego producen a los graduados más buscados, que logran las mejores inserciones laborales, y esto termina profundizando sus capacidades para volverse muy selectivas en la definición de sus ingresantes. En ese sentido, los *rankings* resultan claves para proveer la información que “el mercado requiere” sobre cuáles son las universidades más valoradas, aquellas donde la vieja promesa del éxito profesional se ve más realizable.

En este planteo no escapan las consideraciones sobre la relevancia del gobierno de las universidades, que debe ser autónomo y flexible, para orientar la institución. Salmi considera que un fuerte liderazgo es imprescindible para ser una “universidad de élite”, aunque esto comprometa formas de organización más horizontales o democráticas, a las que no duda en sindicarse como un límite para el funcionamiento de una universidad de primer nivel mundial.²

² El autor sostiene que el caso de la Universidad de San Pablo (USP) es emblemático. Una universidad que cuenta con recursos económicos muy importantes, pero que falla a la hora de integrarse al pelotón de punta de las élites universitarias mundiales. Según su punto de vista, esto se debería, fundamentalmente, a la baja cantidad de estudiantes extranjeros en sus aulas. Salmi parece no considerar que hay elementos estructurales, entre ellos la supremacía que consolidó al inglés como lengua de alcance mundial en las últimas décadas (Ortiz, 2009), que juegan un papel fundamental en el proceso de captación de estudiantes extranjeros por parte de las universidades norteamericanas e inglesas (que, en parte por ello, ocupan los primeros lugares en los rankings). En relación con este punto, Salmi sólo desliza una crítica sobre la imposibilidad de presentar una tesis doctoral en otro idioma que no sea el portugués en la USP, lo que desde su punto de vista sería una prueba de la rigidez de la institución y de sus límites para internacionalizarse (aunque no aclara si es posible presentar una tesis en portugués en las universidades del *top ten*). Otra de las razones por las que la USP no ocupa un lugar destacado en las evaluaciones internacionales se debería a su forma de organización interna, en la que “la democracia se traduce en muchos cuerpos representativos que complican las

Si bien reconoce que no todos los países pueden aspirar a poseer *world-class universities*, en parte porque muchos no estarían en condiciones de beneficiarse con “la educación avanzada” y “la investigación de punta” que producen estas instituciones, eso no significa que estas aproximaciones no supongan una concepción lineal y uniforme de la idea de la calidad, cuya cima está ocupada por esas universidades “selectas”.

Lo que estamos señalando como un problema con ese argumento es que la concepción de calidad, como la de pertinencia, no pueden ser definidas de modo unívoco –mucho menos a nivel mundial- cuando el universo de instituciones de educación superior, incluso a nivel nacional, presenta una diversidad tal que todo intento por producir una definición cerrada y uniforme de esos conceptos conduce inevitablemente a un forzamiento de efectos reduccionistas.

De ahí las limitaciones de las concepciones que surgen de los *rankings* mundiales de universidades, en particular el de la Shanghai Jiao Tong University (*Academic Ranking of World Universities*) que se da a conocer desde el año 2003 y que releva unas 500 universidades mundiales, y el THES (*Times Higher Education Supplement*) que presenta “las 200 mejores universidades del mundo” desde el año 2004.³

Estos indicadores, en general cuantitativos (o con elementos cualitativos transformados en ponderaciones numéricas), han recibido innumerables y justificadas críticas basadas en que “comparan lo incomparable”. La idea de que existen universidades de primer nivel mundial implica una concepción de la calidad también global y la suposición de que calidad y pertinencia se asocian a la selectividad de los alumnos ingresantes, la competencia entre instituciones, la disponibilidad de recursos, y la internacionalización académica.

Por ello Salmi sostiene que universidades como las francesas, pero también algunas de las

decisiones” (Salmi, 2009: 33), con lo que retoma el tema de la relevancia de fuertes liderazgos para conducir las universidades.

3 El desarrollo de estos *rankings* se ha vuelto cada vez más significativo en los últimos años: a los presentados por Salmi se le puede agregar el Webometrics, que se produce desde 2004, el Professional Ranking of World Universities –desde 2007-, e incluso se crearon listados regionales y nacionales en varios países, como Estados Unidos y Alemania, pero también Chile y Brasil; en este último caso, a partir de una reconfiguración bastante criticada del rol del examen nacional a los estudiantes (Enade) y de la producción del Índice Geral de Cursos.

latinoamericanas (menciona concretamente a la UNAM y a la UBA) no pueden acceder a los primeros lugares de los *rankings* mundiales en la medida en que, por ejemplo, tienen mecanismos de ingreso abiertos, es decir, no cumplen con el requisito de ser selectivas para tener “a los mejores estudiantes”. También quedan excluidas por tener formas de organización menos verticales que las que supone el modelo predominante en las universidades norteamericanas, o restricciones a la negociación de condiciones salariales particulares con cada profesor o investigador para “salir a cazar talentos al mercado académico”, a lo que se le agrega el problema del idioma que utilizan.

Esto se completa con el supuesto de que la calidad y la pertinencia de las universidades globales se asocian a criterios propios de algunos campos académicos claramente delimitados (particularmente de ciencias exactas y naturales), pero no tiene validez para otras disciplinas del campo de las ciencias sociales, humanas o jurídicas.⁴

En la medida en que numerosas disciplinas no están internacionalizadas, sea porque sus saberes están ligados a cuestiones más locales, o incluso porque existen barreras matriculares que hacen que los graduados de esas universidades de élite no logren fácilmente el ingreso al mercado de trabajo en otros países (por ejemplo, necesidad de reválidas de títulos), podemos concluir que la

apelación a criterios globales de definición de la calidad y la pertinencia, y la evaluación que surge de ellos, presentan importantes restricciones que no parecen bien consideradas en función del grado de difusión que presentan los *rankings* de instituciones universitarias. Pero además, hay un reduccionismo de las funciones de las universidades detrás de las formas homogéneas de evaluación que les resta significatividad.

La pregunta por el *para qué* de la evaluación resulta esencial para su articulación con las políticas públicas y con los principios de articulación local que deben imperar en las mismas. Las universidades deben ser evaluadas a partir de las preguntas referidas a sus capacidades para cumplir con objetivos de políticas públicas, y desde ya, como éstos pueden y deben ser múltiples, tienen que dar origen a diversas formas de evaluación, definidas específicamente para determinadas universidades y objetivos.

Frente a un sistema universitario cada vez más diverso, la evaluación única y homogénea debe ser vista como una ilusión a desterrar en pos de la promoción de formas específicas para los diversos tipos de universidades y en consonancia con el requisito de conocer las capacidades de las mismas para contribuir a alcanzar objetivos diversos, y múltiples, anclados en una combinación de necesidades de desarrollo locales, nacionales y regionales.

REFERENCIAS

- Krotsch, P. (2002).** “El proceso de formación e implementación de las políticas públicas de evolución de la calidad en la Argentina”. En Krotsch, P. *La Universidad Cautiva. Legados, marcas y horizontes*. La Plata: Ediciones Al Margen.
- Ordorika, I. y Rodríguez Gómez, R. (2010).** “El *ranking* Times en el mercado del prestigio universitario”. *Perfiles Educativos* (XXXII) 129. IISUE-UNAM.
- Ortiz, R. (2009).** *La supremacía del inglés en las ciencias sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Salmi, J. (2009).** *The Challenge of Establishing World-Class Universities*. Washington: World Bank. *The San Francisco Declaration on Research Assessment*. Disponible en <http://am.ascb.org/dora/>.

4 Por ejemplo, un abogado graduado en Harvard, Cambridge u otra universidad del *top ten* puede no estar preparado para resolver un tema jurídico en Argentina o en Sudáfrica, porque en el derecho hay un predominio de elementos localistas. Del mismo modo, la consideración del número de profesores o graduados que recibieron el premio Nobel para calificar a una institución tiene un efecto disciplinar claro. No hay premio Nobel de disciplinas como la historia, el arte, la antropología, la arquitectura, la ingeniería, la agronomía, la educación y la lista puede ser mucho más extensa, con lo cual ese criterio sólo aplica para sumar puntos a las escuelas que se desarrollan en los campos disciplinares que otorgan el premio (sin entrar en considerar si el otorgamiento del premio Nobel es garantía de calidad académica). Las críticas a los indicadores que dan forma a los *rankings* más difundidos también nos pueden llevar a cuestionar el predominio de las revistas producidas en los países centrales, la mayoría en inglés, en las bases bibliográficas con las que se miden los “impactos” de las publicaciones académicas (Renato Ortiz [2009] sostiene que entre 1980 y 1998 la base del Science Citation Index pasó de tener el 85% de sus textos en inglés al 96%). Hay una suerte de endogamia entre los *journals* producidos en estrecha relación con las universidades de elite y sus equipos de investigadores (que conforman los comités académicos y los referatos) que favorece el acceso de los mismos a esas publicaciones y que produce una distorsión que parece no ser considerada. Otra crítica significativa a las mediciones del llamado “factor de impacto”, que juega un rol en la calificación de las universidades, es que la cita puede no ser un reconocimiento de calidad, por ejemplo, cuando se cita para refutar o criticar. Algunas críticas actuales al uso del factor de impacto en la academia norteamericana se pueden consultar en *The San Francisco Declaration on Research Assessment*.