

V Conferencia

**Sobre la evaluación de las universidades-lecciones
del caso argentino**

Roberto Follari



Hace algunos meses me tocó personalmente ser consultor de la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitarias) en mi país, la Argentina. Mi tarea fue la producción de un documento acerca de la evaluación de la función investigación en las Universidades. Para ello, decidí hacer una fuerte reflexión primero acerca de la experiencia acumulada sobre evaluación de las Universidades en ese país. Tal experiencia—que fue interpretada a la luz de bibliografía internacional sobre el tema— me permitió advertir algunos de los problemas (tanto políticos como teóricos, y en muchos casos ambos en imbricación mutua) que afectan a esta actividad hace poco tiempo lanzada a nivel mundial, ya con mucho peso en Latinoamérica.

Reproducimos aquí el documento entonces elaborado, que si bien remite a la experiencia de un país en especial, trata sobre cuestiones que revisten notoria universalidad. El mutuo diálogo entre nuestros países en estas temáticas, puede contribuir a superar algunos de los inconvenientes, y a enfrentar con mejores opciones a otros.

Principales dilemas de la evaluación universitaria

Vale la pena subrayar una serie de acápites dignos de ser tenidos en cuenta en cuanto a los procesos de evaluación universitaria, los cuales, sin pretensión de completitud, se presentan a continuación.

a. Desconocimiento de los efectos

No se evalúa las consecuencias de la evaluación. Si bien el documento de CO-NEAU **Lineamientos para la evaluación institucional** hace notar que las evaluaciones segunda o tercera ya no serán iguales a la primera (p. 17), es decir, que ya se podrá evaluar en relación con lo detectado en dicha evaluación primera, lo cierto es que incluso *a nivel internacional* esta cuestión aparece como una de las que más urge resolver.

Es sabido que la legitimación de la evaluación, depende de su capacidad para orientar modificaciones concretas en la vida institucional. Es este el eje del discurso sobre la evaluación: proponer que no se trata de un mecanismo punitivo, y menos un ritual para cumplimentar obligaciones legales, sino de configurar la información y la valoración que surja de ella, que permitan orientar efectivamente la acción en una dirección determinada. Luego de un cierto tiempo de aplicación de las evaluaciones en las Universidades de nuestro país, es de esperar que surja la pregunta sobre qué efectividad han guardado en relación con la finalidad que se proponen.

En la Reunión Post V Conferencia de la INQAAHE (la V Conferencia se realizó a comienzos de mayo de 1999 en Santiago de Chile. La Reunión posterior fue organizada por la Universidad Nacional de Cuyo en colaboración con CONEAU, en Mendoza, el 7 de mayo. La INQAAHE en la Red

Internacional de Agencias de Acreditación), el representante del Comité Nacional de Evaluación de Francia alertó sobre la cuestión. Se preguntó explícitamente qué es lo que ocurre si la Universidad del caso no toma ninguna de las medidas recomendadas o –al menos– no trabaja en esa dirección. El “seguimiento de las acciones de cambio” fue planteado como uno de los problemas principales a resolver para la evaluación en toda Latinoamérica.

Esto se liga a otra cuestión que trataremos más adelante, y es que la evaluación no puede ser –en estricto sentido– *permanente*. Es notorio que este es un rasgo que se acentúa constantemente en la bibliografía sobre el tema. Pero si no se asume la evaluación como un hito preciso dado en el tiempo, difícilmente pueda establecerse con precisión cuáles son los logros que se consigue entre una evaluación y la que sigue. Las evaluaciones deben ser propuestas como expresión de un corte sincrónico preciso, lo cual ayuda a tipificar sus consecuencias.

Es este un tema que no puede soslayarse. La evaluación vale por sus consecuencias. La segunda evaluación deberá operar en torno a cuál es la medida en que se resolvieron problemas detectados en la primera (además –por supuesto– de atender a los nuevos puntos de urgencia surgidos, o los nuevos logros obtenidos). De lo contrario, la tendencia a manejar la evaluación como un ritual se acentuará, a la vez que puede deslegitimarse ante la comunidad universitaria y la población en general.

b. ¿Reforzamiento de conductas?

Ligado a lo anterior, se encuentra el problema de si debe premiarse o castigarse de alguna manera por los resultados a las Universidades. Por supuesto, descartamos de plano la idea de “castigo”, y por cierto así

surge también de manera prístina de los documentos emitidos por CONEAU (**Lineamientos...** p. 11). Naturalmente, si los castigos existieran, el resultado sería una oposición férrea a los procesos de evaluación, la cual por ahora no se verifica, aunque exista cierta oposición *silenciosa* que se trasunta, por ejemplo, en los bajos niveles de participación efectiva de la comunidad universitaria en los procesos evaluativos. Pero sin duda si se estipulara castigos podría aparecer una oposición activa, que es casi inexistente actualmente en las universidades nacionales.

Planteado en esos términos el problema, aparece como muy claro y de fácil solución. Bastaría con no castigar. Pero también puede enfocarse desde el lado opuesto: ¿debe *premiarse* a quienes obtienen mejores resultados? (Esto lleva a la discusión de que si se lo hiciera, cabe discutir qué es *mejores resultados*. Si se trata de proponer índices absolutos, o en cambio, términos relativos a las posibilidades y recursos de cada institución. Si bien hay acuerdo en contextualizar las evaluaciones –y por tanto en no plantear índices mutuamente comparativos– la problemática no es simple. La trataremos en un punto aledaño).

Todavía puede decirse de esta manera: ¿qué ocurre si no se premia a los que obtengan mejores resultados? Porque si no *ocurre nada*, esto sin duda tranquiliza a todos los actores del sistema: podemos evaluarlos, no sufriremos consecuencias negativas por ello. Pero a la vez, ello convierte a la tarea en una especie de ritual sin resultados. Al menos, así lo dejaron notar los representantes de la Universidad Nacional del Sur en la reunión de mayo de 1999 hecha en Mendoza y antes aludida: “Con el financiamiento, antes y después de la evaluación nos fue igual. Entonces: para qué nos evaluamos?” Es destacable también la intervención del Rector de la Universidad Nacional de Cuyo, quien apuntó que por el Convenio de la UNC con el Ministerio de

Educación para hacer la evaluación (1994), a los sectores que aparecieran rezagados se les daría apoyo económico para mejorarlos. Pero “mucho dinero no se dio”, y hubo un pequeño incremento de los profesores con dedicación exclusiva (uno de los problemas detectados) del 8% al 11%, ciertamente insuficiente.

En México, los documentos oficiales sobre evaluación universitaria destacan su relación con el financiamiento: “En este programa se destaca que la evaluación tendrá sentido en la medida en que sus resultados orienten la definición de políticas para el desarrollo institucional y para la *asignación de recursos*. Circunstancia que implica una relación estrecha y dinámica entre la evaluación, la planeación y el *financiamiento de este nivel educativo*” (Documento de la IX Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de ANUIES, 1990. En pág. 49 de la Revista de la Educación Superior de ANUIES. núm. 75 Bastardillas nuestras).

También es el caso explícito con las universidades catalanas, según lo señaló específicamente la representante de la Agencia de Evaluación que depende de la Generalitat de esa región española, en la Reunión Post V Conferencia ya aludida. El financiamiento –sentenció– se otorga según “el logro de objetivos”.

Como se ve, en diversas latitudes se liga evaluación a financiamiento, y es visible que uno de los factores decisivos que contribuyó a constituir el “Estado evaluador” a nivel internacional, es el del control del gasto universitario, en el doble sentido de intentar disminuir la carga de gasto estatal, y de poder saber cómo se ejerce y con qué racionalidad.

De modo que si aquellos que han cumplimentado mejor la evaluación no son premiados de alguna manera (y el financiamiento es sin duda al respecto la instancia

privilegiada), se sienten *castigados*. Pero si —en cambio— se otorgara financiamiento diferencialmente de acuerdo a los resultados de las evaluaciones, el celo de las universidades respecto de estas aumentaría notablemente (por ejemplo, se discutiría mucho más los nombres de los evaluadores propuestos por CONEAU; se disputaría sobre la comparabilidad de los criterios estipulados por diferentes evaluadores para universidades a su vez diferentes evaluadores para universidades a su vez diferentes, etc.), y por cierto las *no-premiadas* se considerarían objetivamente *castigadas*.

Puede hacerse bizantina la discusión de si el no-premio es igual al castigo. Las teorías neoconductistas asociadas a la discusión sobre comportamientos reforzados y sostenidos —por una parte— y extinguidos por la otra, muestran que estos últimos desaparecen con el solo hecho de no ser reforzados positivamente. Dicho de otro modo, que para abandonar un comportamiento basta con que no se nos premie, no es requerido que se nos castigue.

Pero no es claro qué sería *no ser premiado sin ser castigado*, si a la vez otros son premiados. El presupuesto universitario es un monto total establecido, y de él se fija lo que corresponderá a cada universidad. Si a otros se les da más, es sinónimo de que a uno se le da menos. Salvo que se acordara que en ningún caso se bajará el presupuesto a una Universidad, y que **sólo se lo subirá** a algunas. Pero aún así, como el sistema en su conjunto crece año a año, no subir respecto a un ejercicio anterior, se hace sinónimo de —proporcionalmente— bajar. De manera que *diferenciar* universidades en términos de financiamiento de acuerdo con los resultados de la evaluación, inevitablemente producirá efectos de rechazo por quienes se sientan “castigados”.

Por ahora, en cambio, se sienten *castigados* los que se creen que han hecho

una buena tarea de conducción, y entienden que eso se refleja en las evaluaciones respectivas. A nivel de las consecuencias en cuanto a conflicto, esta segunda opción es menos problemática: que no se premie el mejor resultado, produce menos consecuencias de rechazo a que se lo premie. Pero creo que no puede entenderse en estos limitados términos la cuestión. Se trata más bien de que la evaluación como proceso tiene escaso significado si no ofrece resultados en términos de consecuencias favorables o desfavorables.

Esto se advierte claramente para la evaluación de los resultados de aprendizaje en el aula: la tendencia de cierta pedagogía supuestamente progresista a suprimir la diferencialidad de los resultados, “achata” hacia abajo, eliminando el estímulo representado por el resultado favorable y discriminado. Este es el tema de la *distinción*, que sociológicamente ha trabajado P. Bourdieu: cada sector social, y cada sujeto dentro de estos, busca establecer la diferencia que lo señala con una posición comparativamente favorable, a través de signos que sean lo más visibles e inequívocos que resulte posible. En términos nuevamente de Psicología comportamental (y no es que adhiramos a ella, sino solamente que se dedica a trabajar experimentalmente *estos* específicos problemas), un comportamiento que desconoce su resultado no se fija. No queda reforzado.

De modo que poco podemos esperar como efectivo resultado de las evaluaciones, si no existe algún *preciso* trabajo de seguimiento de sus efectos, y alguna diferenciación que sea su consecuencia. Si no fuera en términos de financiamiento (que parecen los más habituales y esperables), habría que determinar en cuáles. Por ejemplo el ya aludido representante de la Universidad Nacional del Sur señaló que la evaluación “les ha ofrecido prestigio ante otras instituciones” (incluso a nivel internacional, ya

que convocaron a directivos de universidades de otros países a discutir los resultados). Esta es una veta que podría explorarse: lo cierto es que se trata de una problemática insoslayable si no se quiere sufrir las consecuencias de una progresiva *anemización* y ritualización de los procesos evaluativos en los cuales las universidades argentinas están hoy embarcadas. Por el Rector de la Universidad Nacional de Luján en el Informe final respectivo a esa Universidad publicado por la CONEAU.

Viene a cuento aquí lo señalado oportunamente por Alain Bienaymé, representando al Comité Nacional de Evaluación francés: “En principio, se puede entender que *El Estado central no ha quedado ileso* a partir de la serie de evaluaciones realizadas. Para este efecto, el Comité ha preparado reportes generales relacionados no solo con sus actividades, *sino con áreas estratégicas claras para el desarrollo del sistema global*” (en **Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior**, SEP, México, p. 43).

Como se ve, el problema se liga al de cuál es el de la evaluación, si las instituciones individuales, o el sistema en su conjunto, partes de este *objeto*, etc. Tema que continuaremos más adelante.

c. **La pretensión de lo técnicamente impoluto “sin mancha”**

La evaluación no es neutral. Es este un aspecto en que se ha avanzado decisivamente. La ficción de neutralidad con la cual a menudo se busca desembarazarse de los aspectos conflictivos del proceso evaluativo, al menos en el caso argentino ha sido en gran medida desarticulada por la producción de CONEAU.

La distancia entre el Subproyecto 06 que fuera en su momento resistido funda-

mentalmente por las universidades nacionales, y las actuales postulaciones (junio de 1999), es sin duda marcada. Incluso en países donde la tradición cuantitativa es fuerte en la burocracia dirigente de la educación superior, la pretensión de neutralidad ha desaparecido, ante la creciente conciencia por parte de los universitarios de que la cuantificación está siempre sujeta a determinantes previos a los cuales se subordina (cf. nuestro punto primero, de orden epistemológico).

Así, en el documento de ANUIES ya referido (ANUIES es la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de México, órgano de representación de estas instituciones aunque, a la vez, ligado a las políticas oficiales hacia el sector), al enumerarse “los atributos de la evaluación”, se incluye el de ser axiológica. “La evaluación es, en última instancia, un acto de contrastación entre categorías referentes a la acción y categorías referentes a valores”, se afirma. Y más adelante: “La evaluación de la educación superior no debe concebirse como la simple aplicación de instrumentos de medida, sino como un proceso que conduce a la emisión de *juicios de valor* sobre el estado que guarda este nivel educativo y el impacto social que produce” (Documento de ANUIES, que se referencia a su vez a otro anterior de la misma entidad, en pg. 65. La bastadilla es nuestra).

En cuanto a los **Lineamientos para la Evaluación Institucional** publicados por CONEAU, encuentran en este punto uno de sus máximos aciertos. Se señala: “se deberá captar el sentido de las prácticas indagando por qué los actores hacen lo que hacen y no otra cosa”. Y luego: “La evaluación no es neutral, como no es neutral ni desinteresado el lenguaje. Se debe asumir con honestidad y franqueza que hay valores que se aprecian y que se quiere que se instalen en un momento dado, con la conciencia de que

ellos no son necesariamente eternos". ...Estos señalamientos promueven confianza en los actores del sistema universitario, por una doble razón: a. Porque están epistemológicamente bien formulados, y muestran el proceso de evaluación no como una acción tecnocrática eficientista, sino como espacio donde caben la reflexión teórica y los criterios conceptuales; b. Porque bajan las ansiedades respecto del ser juzgados de acuerdo con rígidos parámetros cuantitativos sobre los cuales los actores del sistema no tienen control (en cuanto a saber cuáles serían esos parámetros, y quién los definiría).

Es de destacar que la referencia al problema del *sentido* encuadra en una prolongada tradición epistemológica occidental opuesta a las pretensiones objetivantes del positivismo (ver por ejemplo, los desarrollos de Habermas en su temprano libro **Conocimiento e interés**, edit. Taurus, Madrid). Asociado a este punto, también es claro que se tendrá en cuenta aspectos tanto cuantitativos como cualitativos (**Lineamientos**, p. 14, p. 18, etc.). Incluso advertimos que tal postulación ha sido asumida en un medio menos proclive a lo cuantitativo, como es el mexicano: "La experiencia en materia de evaluación de la educación superior ha mostrado la utilidad de usar métodos que combinan el manejo de información cuantitativa e información cualitativa. Si bien en ciertos aspectos es fundamental el uso de indicadores numéricos, en otros lo importante es la consideración de factores de carácter cualitativo, sobre todo los que hacen a los procesos de generación y transmisión del conocimiento, que no son mensurables de modo objetivo" (ANUIES, 1990, p. 76).

Cabe señalar que en el caso de los **Lineamientos** se produce una cierta vacilación en el punto, cuando al referirse a lo cuantificable se lo estipula en términos casi exclusivos de variables (p. 28). No cabe duda que en múltiples casos nos encontra-

remos con datos tipificables en esos términos (número de alumnos, de docentes, de auxiliares, de investigaciones, etc.), pero no es evidente que *en todos los casos* tenga que darse así (por ejemplo, calificaciones de los alumnos, que no son standardizables en una unívoca escala para diferentes docentes, cátedras y especialidades).

d. **La improbable voluntad de evaluación por las universidades, y los secretos de la gestión**

La asunción de la no-neutralidad de la evaluación es un aspecto decisivo del *sinceramiento* necesario entre los actores del sistema de educación superior en torno a la evaluación. Nos parece necesario insistir sobre otros aspectos que contribuyan en la misma dirección, a los fines de coadyuvar a disminuir las tensiones (no a la ilusión de hacerlas desaparecer) que se dan en torno a la cuestión entre los actores del sistema de educación superior.

Vamos a comenzar subrayando el hecho de que en Argentina, la evaluación ha sido instaurada por la Ley de Educación Superior. Es un requisito legal para el mantenimiento y la existencia de las universidades. De modo que ellas *están obligadas* a cumplirlo.

Por cierto que la autoevaluación es fijada con pautas propias, no determinadas por CONEAU. También, que para la evaluación externa y la intervención de la Comisión Nacional, se requiere un expreso pedido de parte de las autoridades de la Universidad del caso. Incluso, que la salvaguarda de la autonomía universitaria lleva a que los señalamientos de los evaluadores tengan carácter no-vinculante, de modo que la Universidad puede o no tomarlos en cuenta (recordar lo ya señalado más arriba sobre la posibilidad de efectos de la evaluación en el financiamiento u otros rubros).

Pero sería una ficción (que tal vez algunos juzguen *necesaria*) adscribir a las universidades el que estas hayan asumido la evaluación de manera *voluntaria*. Es cierto que en el proceso mismo se ha ido configurando paulatinamente una cierta “cultura de la evaluación”, y que las resistencias hoy son mucho menores que a comienzos de la década. Pero no lo es: a. Que las autoridades puedan *decidir si quieren evaluar o dejar de hacerlo*. Esta segunda posibilidad es legalmente insostenible, de modo tal que la decisión de evaluación no responde a una disyuntiva, donde exista otra alternativa; b. Que el conjunto de los actores del sistema se encuentre, en este punto, en consonancia con las decisiones de las autoridades. Por el contrario, las más de las veces *desconocen por completo* la existencia de estos procesos que se dan en el marco decisional de los Consejos Superiores. A su vez, los actores no sufren los constreñimientos que atañen a las autoridades en cuanto a cumplimiento de pautas externas y legales en el punto evaluación, de modo que sus tomas de posición no se ven compelidas como sí lo están las de los responsables institucionales.

De modo que los actores de la aceptación formal son las autoridades universitarias, no las universidades en cuanto al conjunto de sus actores cotidianos. Y a su vez, tal aceptación de las autoridades está legalmente exigida.

Esta “aceptación voluntaria” ha jugado un papel importante a nivel discursivo en la legitimación de los procesos de evaluación, ante quienes lo impugnan sosteniendo que ellos lesionan la autonomía universitaria. La discusión al respecto podría ser bizantina e interminable. Lo cierto es que los procesos evaluativos ya están en curso y suficientemente sustentados. Bajarían las desconfianzas de docentes y alumnos hacia la evaluación, si se asumiera que esta es parte de los procesos de re-

forma estructural del Estado habidos a nivel mundial en los últimos años, y que inevitablemente se incluye dentro de estos, con sus inconvenientes y eventuales aciertos. Referencias a la libre voluntad de los universitarios para realizar la evaluación, promueven esperables rechazos y suspicacias especialmente en docentes y alumnos ligados a las ciencias sociales. (Estas críticas –de los evaluadores a las universidades– son usualmente mejor aceptadas por la comunidad académica perteneciente a las ciencias naturales que por los representantes de las humanidades y las ciencias sociales. Para estos últimos, la tradición, la epistemología y la ideología se combinan para explicar su rechazo a la crítica”, A. Bienaymé, Op. Cit., p. 43).

El peso legitimatorio del proceso evaluativo asignado a la autonomía decisional de las universidades puede advertirse si a su presencia discursiva en el caso argentino (**Lineamientos**, pp. 8-10) se suma la que aparece explícitamente en otros países: a su manera en el francés (Bieynamé, Ibid., p. 42), y también en el mexicano (“Se reitera que la evaluación institucional es responsabilidad de cada casa de estudios”, ANUIES, Op. Cit., p. 74. Ver también p. 78).

Otra característica que suele adscribirse a la evaluación, es la de ser “permanente” (**Lineamientos**, p. 9). Por supuesto, caben diferentes acepciones de qué pueda entenderse a partir de tal afirmación. Una sería por ejemplo, que se conforme un cuerpo permanente de especialistas institucionales, una secretaría o ente similar, dedicada a la evaluación en cada institución. Ello haría permanente la actividad en torno a la evaluación, pero no al análisis del objeto de evaluación (es decir, este no sería necesariamente objeto constante de evaluación, dado que los momentos de procesamiento de datos y confección de conclusiones, implicarán no estar evaluando a la

vez lo que está ocurriendo en ese momento). También puede entenderse que toda la institución a la vez que actúa, tiene presente la evaluación de sus propias acciones. Pero este supuesto es poco concebible, dado que la evaluación requiere una toma de distancia respecto a la actividad evaluada: sólo diluyendo el significado específico de la expresión *evaluación* podría imaginarse que esta operara directamente al actuar.

En todo caso, los momentos de evaluación *externa* (que no es la que recoge los datos, pero sí hace la apreciación sobre estos más productiva, por no estar afectada por la cercanía) no pueden de ningún modo ser *permanentes*. Y la evaluación interna, si quiere manejar datos confiables y globalizadores, debe operar haciendo cortes en el tiempo donde el conjunto de la información resulte internamente congruente: ello exige que haya *cortes temporales* respecto de los cuales la evaluación se realiza.

Quizá estemos señalando una obviedad, pero en todo caso será necesario hacer un esclarecimiento más preciso de la noción de que la evaluación sea *permanente*. Desde ya, es periódica y afecta permanentemente la preocupación de los directivos de la Universidad, pero ello es una situación diferente. La adjetivación de ese proceso como constante, también puede promover escepticismo de parte de los académicos (que podrían entenderla como una postulación solamente retórica).

Y sin duda que lo problemático se agudiza cuando se declara que la evaluación debe ser —e incluso que de por sí “ella es”— *participativa* (**Lineamientos**, pp. 11-12). Por supuesto que ello resulta deseable, y que de diversa manera todos los actores del sistema acordarían al respecto. Pero es sabido que hay muchos estudiantes y docentes que se oponen a la evaluación institucional o que, al menos, mantienen objeciones frente a ella. Y que en virtud

de esta situación, y de la necesidad legal de evaluación, las autoridades universitarias se encuentran a menudo ante presiones contradictorias y que convergen duramente sobre ellas. La “solución” es a veces, hacer la evaluación con escasa información hacia los miembros de la comunidad universitaria: ello disminuye los “factores de riesgo” político en el proceso y facilita su consecución sin conflictos.

Es importante tener en cuenta este problema por parte de los Pares que ofician de evaluadores: no es consistente solicitar a la vez fuerte coherencia en los procesos evaluativos internos, con amplia participación en estos. Por supuesto, *idealmente* se pueden conciliar ambas figuras. En los hechos, es obviamente evidente que existe tensión entre aumento del número de actores y coherencia decisional: es lo que lleva a los evaluadores de la Universidad Nacional de San Juan a entender como demasiado alto el número de componentes del Consejo Superior de esa Universidad (ver el Informe Final publicado por CONEAU, p. 16).

De hecho, es difícil compatibilizar una plena participación de actores múltiples, cada uno de los cuales asume a la vez variadas dimensiones de representación (por ejemplo, una sola persona representa a los docentes, a los docentes titulares, a los docentes de determinada área, a los que adhieren a determinado partido político, etc.). Es este un tema que debiera profundizarse, en tanto sin duda la participación es por sí misma deseable, y por otro lado debiera ser posibilitada de un tal modo procedimental, que impida la parálisis del proceso. La participación hace aflorar conflictos de legitimación del proceso evaluativo, desde un punto de vista que genéricamente podríamos denominar político; y por otra parte, se patentiza los accesos diferenciados a información que guardan los distintos actores del sistema, que implican necesariamente perspectivas fuertemente

diferenciales y no sintetizables entre sí *a priori* (lo que podríamos llamar un problema *técnico*). Lo cierto es que la combinación de ambos factores promueve diversos conflictos de fuerte complejidad, lo que lleva a la “solución” de disminuir la participación efectiva, con el consiguiente manejo selectivo de la información durante y después del proceso evaluativo.

Lo que señalamos no es –por supuesto– sólo propio de la situación en Argentina, sino una condición estructural del fenómeno en cualesquiera circunstancias. Es de interés advertir lo que se señala para el caso francés: “El Consejo Nacional de Evaluación juzga que la información resultante de la evaluación *en ningún* caso ha sido difundido adecuadamente dentro de la Universidad”. (Gabriel Richet en Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento... Op. Cit., p. 49).

Es de advertir que este es un aspecto nada fácil de ser discernido por los evaluadores externos, dado que si por ejemplo, un docente de la universidad critica el proceso evaluativo por no participativo, lo hará creyendo que a la vez está contribuyendo a un resultado negativo de su institución en la evaluación. Por ello, es esperable poca sinceridad al respecto. En cuanto al informe final, su circulación es posterior al trabajo de los evaluadores, y por tanto queda fuera del proceso evaluativo mismo (por ello creemos que debe incluirse **específicamente** como ítem para las evaluaciones subsiguientes de cada Universidad).

Por todo lo antedicho, la evaluación a menudo no es objetivamente participativa, a pesar incluso del deseo explícito de algunos de sus actores, o de la buena voluntad básica de la mayoría de las autoridades de las universidades. Resulta pertinente poner a discusión si la participa-

ción es una característica intrínseca de la evaluación, o más bien una finalidad a perseguir, sabido además de que entra en conflicto con otras finalidades, como la velocidad y coherencia interna del proceso evaluativo.

Dentro de estos problemas de definición de las características de la evaluación tal cual se las especifica en el documento de Lineamientos, cabe también una reflexión respecto de las condiciones acordadas para las universidades privadas. Como allí se afirma, en la Ley de Educación Superior se señala que no se analizará el aspecto “gestión” de estas instituciones (art. 44 y 45 de la Ley, en p. 18 de **Lineamientos**).

Dado que se trata de una cuestión determinada legalmente, deberá cumplirse tal cual está estipulada.

Es este un tema propio de especialistas en cuestiones de administración y gestión, pero al menos por nuestra parte podemos sugerir una revisión del tema, en cuanto la problemática financiera es un aspecto de la gestión, pero está lejos de ocupar todo el espacio de esta. Dicho de otra manera, podrá haber gestión más o menos modernizada, más o menos ágil, con una administración clara o no en los procedimientos establecidos, y todo esto –según entendemos– quedaría fuera del análisis evaluativo, en tanto forma parte de la gestión, y esta no puede ser evaluada.

Dada la importancia que para las tareas sustantivas de la universidad (docencia, investigación, extensión) guarda la gestión, entendemos que resulta imposible hacer una exhaustiva evaluación de aquellas, sin conocimiento específico de las características de esta última. De modo que se estima conveniente una revisión de este problema.

e. ¿Cabe una tabla comparativa de instituciones?

Un tema que lleva a considerables discusiones, y que es sin duda “de fondo”, es el relativo a la comparabilidad o no que tengan los parámetros de la evaluación.

En nuestro país se ha subrayado la *contextualidad* de la evaluación, como un aspecto fundamental, en tanto está ligado a los fines de esta. Si la función del proceso es mejorar las condiciones de trabajo de cada institución, no tiene sentido otra cosa que la referencia a tales condiciones, a los fines de incrementar la eficacia y calidad del servicio.

Esto parece evidente, y es un punto sobre el cual ya hay consenso bastante afirmado en el país. Se dice en los **Lineamientos**: “...la evaluación institucional debe asumir la diversidad como punto de partida y como orientación principal, no sólo entre las universidades, sino al interior de cada una de ellas” (p. 17). Y más adelante, cuando se analizan los **Objetivos** de la evaluación: “poder contribuir al mejoramiento de las prácticas en las universidades, enriqueciendo la toma de decisiones ...el mejorar la comprensión que los actores tienen de su propia institución, estimulando la reflexión sobre el sentido y el significado de las tareas que realizan” (p. 18). Todavía luego, en las **Recomendaciones finales**: “la evaluación externa tenderá a mejorar las prácticas institucionales fundamentalmente a través de generar una reflexión en relación con lo que se hace y sobre lo que se cree hacer; y sobre todo, en la medida en que permite una visión más informada, analítica y crítica del acontecer institucional” (p. 19).

Todo lo anterior ratifica en el sentido de trabajar sobre una comparación de los logros de cada universidad, con las específicas posibilidades que se juzga intrínsecas

a sus propias condiciones. Una comparación más general, podría ofrecer parámetros que resultan inútiles en relación con esta definida finalidad.

Sin embargo, cabe reflexionar al respecto. Ya más arriba hemos planteado el problema de que la evaluación pierde sentido si de alguna manera sus resultados no afectan el tratamiento que reciba la institución desde instancias superiores. Ahora bien, si los resultados de las evaluaciones son *exclusivamente* referidos a parámetros propios, se hacen por completo imposibles de comparabilidad mutua. Es decir, nos encontraríamos con imposibilidades desde el punto de vista de establecer el mejor o peor resultado de una universidad respecto de otra.

Es evidente que cada una ha tenido historias y contextos singulares, y a la vez que no todas han contado con iguales recursos y posibilidades. Esto es cierto, y afortunadamente ya se lo tiene en cuenta como aspecto principal en la orientación de la evaluación. Sin embargo, utilizar este único criterio lleva a algunos problemas. Por ejemplo: ¿a qué instituciones “premiar”?

Puede haberse decidido que es mejor no premiar a ninguna, o se lo hará a cada una en relación exclusiva a sus propios parámetros. Esta última opción es realizable, pero resulta obviamente inequitativa: se aprobaría por igual a la que pase de muy bueno a excelente que a la que lo hiciera de regular a bueno. Otra opción –parecida en realidad a esta última– sería premiar “el grado de avance” de cada una en relación con las metas estipuladas en sus planes institucionales o en su evaluación anterior: pero también se plantean problemas, pues es mucho más fácil la superación cuando se parte de bajos niveles, que la de aquellos que ya tienen cierto margen de excelencia: estos se verían tendencialmente desfavorecidos.

En todo caso, a qué instituciones favorecer es una decisión de *política universitaria*. Podría decidirse que es mejor inclinar la balanza en pro de los históricamente más postergados, y quizás la decisión resultara compartible (habría que tipificar el caso y los procedimientos específicos para detectarlo y compensarlo). Pero en todo caso se hace necesario contar con la *información* que permita asumir una decisión racional.

Y es esto lo que se hace imposible si no existe algún margen de comparabilidad de resultados, ya que no se cuenta con escalas en común para las diferentes instituciones. Esto último conlleva además el problema de que alguna universidad puede plantearse “conforme consigo misma”, si supone que los resultados –asumiendo que sean bajos– son fruto de las también malas condiciones comparativas que ha padecido. En ese caso, puede estar induciéndose de manera impensada un cierto conformismo: si no hay parámetros generales, cada uno podría asumir que ha respondido conforme a la especificidad de los suyos propios.

Por cierto, los ejemplos de las evaluaciones en las universidades nacionales de Luján y San Juan ayudan a aventar un tanto ese peligro. Son dos universidades que no forman parte del núcleo de las más grandes, y por cierto los evaluadores no han sido para nada transigentes con los problemas que han detectado. La respuesta del Rector de Luján (hay observaciones del de San Juan, pero no están anexadas al informe respectivo), ya hemos señalado que apunta a algunos rasgos que entendemos compartibles. Sin embargo, una lectura posible por parte de algunos miembros de la comunidad de esa Universidad, podría ser la de autoconformidad. “Si podemos criticar las críticas de los evaluadores, es que estamos bien”.

Y es esto lo que podría evitarse con la fijación de algunos parámetros *comu-*

nes. Ello no violenta en nada la contextualidad y especificidad de los criterios de evaluación, que pueden mantenerse satisfactoriamente tal cual están hoy definidos. Pero nada impide que *también* se haga una relación con otras universidades.

Por ejemplo, respecto del porcentaje de docentes concursados, la cantidad de investigadores de categoría 1 en Incentivos, la entrada por convenios de transferencia de tecnología, la cantidad de usuarios de proyectos de promoción social, etc. Algunos de estos datos han sido publicados (y otros seguramente están disponibles) por la Secretaría de Políticas Universitarias. Pero seguramente no todos, y menos aún se cuenta con una cierta noción comparativa de conjunto que incluye los diferentes índices.

Es interesante el caso mexicano en ese punto, porque en ese país se comenzó con la idea de estipular una “homologación” (Palabras del Secretario Ejecutivo de ANUIES, Op. Cit., p. 22) entre las diferentes instituciones de educación superior, que luego se vio imposible de sostener. De modo que luego se planteó la necesidad de atender a la especificidad de cada Universidad, de acuerdo con lo que ya conocemos (“evitar un tratamiento uniforme a las IES en los procesos de evaluación y los resultados que proporcione”, Documento ANUIES, p. 49). Sin embargo, no se renunció al “establecimiento de normas y mecanismos que nos permitan establecer estándares de calidad de carácter nacional” (Secretario ejecutivo, p. 23). Se planeó al respecto que “es oportuno establecer *normas mínimas de calidad* comunes, ya que todas las IES comparten una misma responsabilidad con la sociedad” (ibid).

Creemos inevitable la tensión entre una evaluación contra criterios específicos de la institución, y la misma puesta en relación a criterios más generales. Al analizar estos últimos, no puede dejar de tenerse en cuenta las situaciones obviamente

diferenciales de –por ejemplo– Río Gallegos y Buenos Aires, o Misiones y Córdoba. Pero en algún punto, cada universidad debiera poder saber donde se ubica, cuál es su lugar en el concierto nacional, hasta qué punto es competitiva ante *cualquier otra* y no solamente en relación con sus propios parámetros.

Si se piensa en estos estándares nacionales, la construcción de ellos no sería ni técnica ni políticamente fácil de establecer, y cualquier resultado al respecto resultaría discutible. Sin embargo, su no existencia deja un amplio margen de ambigüedad acerca de qué es lo mínimo aceptable como condiciones de funcionamiento correcto, y cuáles son las maneras de que una universidad pueda ubicarse en su sitial comparativo dentro del país y –eventualmente– también más allá de sus fronteras.

f. Juicios interno y externo: tensiones y disimetrías

Un tema sin duda relevante en torno a la forma en que la evaluación se plantea en Argentina (en realidad la homogeneidad a nivel internacional es grande, según se advierte por la interconexión de las comisiones de evaluación a nivel mundial, y también de los informes ofrecidos por cada país), es el de la relación entre la autoevaluación y la evaluación externa.

Cierto es que las evaluaciones *internas* (autoevaluaciones) se realizan en el marco de la autonomía universitaria, y que por tanto no puede allí exigirse a priori criterios en común para todas las instituciones. También se hace problemático que la evaluación interna se realice en gran medida de acuerdo a los parámetros de la externa, ya que quedaría sujeta entonces a los criterios propuestos por CONEAU.

Pero si se acepta lo anterior, lo que quedaría como problemático, es el nexo entre la evaluación externa y los mecanismos de la autoevaluación. Creo que ninguna universidad se vería beneficiada si los evaluadores externos hicieran caso omiso de la autoevaluación, la consideraran formando parte de una racionalidad por completo diferente de la propia, y comenzaran *desde cero* sin atender a ella.

De tal manera, habría que esclarecer mejor el nexo entre ambas. Si la autoevaluación es francamente independiente de la evaluación externa, puede servir pero también no servir para esta última. Pero en este segundo caso, debiera existir un procedimiento establecido de parte de CONEAU que permitiera una mayor profundización de parte del proceso externo. De lo contrario, las limitaciones de la autoevaluación se reflejan en la evaluación externa, y ello redundaría en un empobrecimiento del proceso (ver el caso de la Universidad Nacional de San Juan, donde hubo falta de estadísticas confiables sobre temas tan decisivos como profesores y matrícula estudiantil).

No es admisible que la evaluación externa conlleve limitaciones que surgen de las modalidades en que se da la interna. Ello promueve “efectos perversos” (en el sentido técnico-sociológico de esta expresión), como la posible evitación en la autoevaluación de determinados ítemes conflictivos, con el efecto de morigerar su presencia y tratamiento en el informe externo.

Esta es una cuestión que nos parece central, y que CONEAU debe reglamentar a la brevedad. Una opción es la de que los procesos de autoevaluación respondan explícitamente a una serie de ítemes, y se incluya una determinada serie fija de informaciones que no puede faltar a quienes hagan la evaluación externa. Otra, menos

aconsejable, es que los procesos externos resulten diferentes y más prolongados cuando tal información no es provista de manera suficiente en la autoevaluación. Finalmente, otra alternativa es que cabe *separar* la autoevaluación de la evaluación externa, de modo que cada universidad siga autoevaluándose bajo las condiciones y criterios que juzgue convenientes. Pero en este caso, aparte de esa autoevaluación se exigiría a las universidades la provisión de material informativo mínimo para la evaluación externa, el cual sería parte de esta última, y no tendría conexión necesaria con el proceso de autoevaluación. Ello conciliaría la posibilidad de una autoevaluación en términos netamente autónomos, con una evaluación externa que pueda apelar a toda la información necesaria. Sin información suficiente, cualquier proceso de evaluación está condenado a resultados inconfiables o, cuando menos, solamente parciales.

g. Trabajar sobre el sistema de educación superior

¿Cuál es “la unidad” de evaluación?
¿Por qué pensar solamente en evaluación de cada una de las instituciones?

Por ahora, las actividades de CO-NEAU son múltiples, y difícilmente se pueda asumir algunas más a corto plazo. La evaluación de universidades públicas y privadas, de posgrados (que ahora incluyen las especializaciones) y de carreras de grado que afecten especialmente a la población según los términos fijados por la Ley de Educación Superior, además de juzgar sobre la creación de nuevas universidades nacionales, o el reconocimiento de universidades privadas. Esto lleva a que no sea visible la oportunidad de agregar otro tipo de evaluaciones, más aún si se tiene en cuenta que las cerca de 100 universidades (entre públicas y privadas) ac-

tualmente existentes en Argentina deben ser necesariamente evaluadas en términos de la exigencia legal.

Asumido lo anterior, no deja de ser útil la discusión del punto. Es de señalar que, por ejemplo, en el caso mexicano se plantea la evaluación de las universidades de una región, o la del sistema universitario en su conjunto. Subrayamos la importancia de esta posibilidad, en tanto permite una visión global totalmente imposible por la sola combinación / superposición de las múltiples evaluaciones de instituciones individuales, diferenciadas y dispersas, realizadas también con criterios parcialmente diferenciados, e incluso por Comités de Pares mutuamente diversos.

También la cuestión de la política universitaria en su conjunto, y su papel en relación con la política educativa y la política global, pueden ser mejor entendidos en este nivel de análisis, que por otra parte nos permitirá términos comparativos con los sistemas de educación superior de otros países, que entendemos resultan útiles (por ejemplo compararnos actualmente con México, Chile o Brasil).

La experiencia de la Agencia de Evaluación de Cataluña muestra la posibilidad de evaluar universos disímiles (según lo expuesto en la reunión Post V Conferencia ya referida): además de instituciones completas, se ha evaluado partes de estas (por ejemplo, sólo la docencia o solamente la investigación) y también seguimientos transversales de una específica función (la investigación en un conjunto regional de universidades).

En el caso de las universidades colombianas, se habla también de evaluar a las universidades y a “los programas correspondientes” (**Evaluación, promoción...** Op. Cit., SEP, México, p. 53). De modo que la experiencia internacional

ofrece ya suficiente materia como para que a mediano plazo se vaya planteando nuevas unidades de análisis para la evaluación, además de la de cada universidad.

Acerca de evaluar transversalmente, incluso hay quienes plantean evaluar "una disciplina". Y ello no es para nada descabellado: si se asume la referencia de Burton Clark a la universidad como institución de base pesada y débil acople, es de admitir que la "unidad" de cada institución es en buena parte *imaginaria*. Los referentes científicos de un académico son los miembros de su comunidad de ciencia, más allá de la unidad institucional en la que esté. Más aún: cuanto más alto es el nivel de los científicos, más clara es su referencia más allá del aparato institucional, en relación con los demás practicantes de su propia disciplina. Es allí donde se estatuyen las discusiones y polémicas científicas, la mutua competitividad, la apreciación relativa del científico, las citas de sus trabajos, sus publicaciones. De modo que evaluar especialidades es proponer un corte sumamente diferente del de las instituciones, y sin duda también útil y legítimo. Saber cómo estamos en Matemáticas, Ingeniería Civil o Filosofía; tener una visión de conjunto sobre las carreras respectivas, los investigadores, su distribución territorial e institucional, etc., puede resultar sumamente enriquecedor.

Queda pendiente este decisivo aspecto para cuando se vayan dando condiciones favorables a nivel nacional (cabe la posibilidad de imaginar que este tipo de evaluaciones no estuvieran en manos de CONEAU, sino que fueran planteadas, por ejemplo, desde el CIN o alguna otra instancia universitaria, en cuanto a aliviar las múltiples actividades de la Comisión. Habrá que explorar diversas opciones al respecto).

h. Explicar los criterios

Lo anterior nos remite directamente a un punto sutil, sin embargo sumamente polémico. Ya lo habíamos adelantado al referir que cuando se evalúa una Universidad también se lo hace a las políticas nacionales. Se trata del problema de que pueda contrastarse a cada institución con un ideal abstracto: lo cual puede, en su caso llevar incluso a evaluar críticamente a diferentes aspectos de una misma universidad por razones que son mutuamente contradictorias entre sí.

Diremos en primera instancia, que puede solicitarse inadvertidamente (por parte de los evaluadores) a las universidades una especie de coherencia formal que escapa de hecho no sólo a sus posibilidades como instituciones, sino también a su peculiar cometido. Por ejemplo se planteó a una de las primeras universidades evaluadas en Argentina, que no debía mantenerse desequilibrio entre las diferentes Facultades y especialidades de la Universidad, en cuanto a lo que aportan al fondo obtenido por contratos de servicio a terceros. Tal equilibrio *idealmente* deseable: ¿es en algún sentido posible?

Obviamente, no. Resulta por demás evidente que las características de determinadas disciplinas favorecen por sí mismas sus posibilidades de acceder a contratos con terceros. Tiene más posibilidades Ingeniería que Matemáticas, y sin duda muchas más Administración que Literatura. De modo que no parece un buen criterio el suponer que debiera haber algún tipo de equilibrio ideal entre todos los componentes de la institución (lo que sí cabe es recomendar políticas financieras que favoreciendo a quienes más recauden, tengan sin embargo algún grado de distribución hacia el resto).

Lo mismo vale para el caso de la cantidad de investigadores habidos por especialidad: es por demás visible que hay profesiones cuyas referencias son principalmente extrauniversitarias (caso Derecho), donde no vamos a encontrar la endogamia académica que *necesariamente* (y no por algún defecto de desarrollo) se produce en las disciplinas básicas, como Física, Matemáticas o Filosofía. Por tanto, sería errado esperar un desarrollo que no fuera desigual, y que tratáramos con iguales parámetros a aquello que es de por sí desigual.

Creemos importante una fuerte discusión sobre este punto, para evitar críticas injusticadas a las universidades, que promueven por resultado cierto rechazo de las conclusiones de la evaluación, y con ello quizá un margen de no apreciación de los aspectos acertados de esta. Ya hemos señalado otros cuidados de análogo significado: a. Debiera especificarse cuando las fallas que se encuentran en la institución no responden a condiciones endógenas de esta; b. debiera advertirse cuando los problemas no dependen tanto de la toma de decisiones por las autoridades, como de la *cultura institucional*, la cual no puede ver voluntaristamente modificada por aquellas.

Por ejemplo, cuando se anota críticamente que es sumamente difícil modificar las proporciones tradicionales en la asignación del presupuesto (problema sumamente grave, y que sigue persistiendo en muchas de nuestras casas de altos estudios), debiera advertirse que esto no denota simplemente falta de voluntad política por parte de las autoridades máximas de la universidad. La cultura que privilegia la propia facultad por sobre el conjunto de cada universidad (cuando *no se las opone frontalmente*) lleva a una especial de imposibilidad fáctica de transformar la situación. Los privilegiados no quieren perder sus privilegios, y si son privilegiados, es que han atesorado cuotas mayoritarias de

poder: los mecanismos decisionales están hegemonícamente en sus manos de modo que es inútil esperar modificaciones endógenas al respecto.

El oportuno señalamiento de este tipo de problemas por los evaluadores, debiera ir seguido de una reflexión sobre sus causas, y eventualmente de alguna vía de solución. Entendemos que las asimetrías internas de distribución presupuestal en las universidades, son irresolubles mientras estas mantengan su actual estructura y dinámica de toma de decisiones. Salvo que estas se modificaran sustancialmente (lo que sólo podría provenir de una exigencia desde “fuera” o “arriba”, dado que quienes deberían cambiarlas son los que actualmente se benefician de ellas), el tema no tiene salida. De modo que una solución, en estos casos, sólo se daría si acudimos al principio previamente discutido de los premios y no-premios: si se premia a quienes distribuyan internamente de una manera razonable, y se sanciona negativamente la distribución asimétrica, caprichosa o arbitraria del presupuesto global, seguramente empezariamos a encontrar alguna vía de resolución de la cuestión.

Mientras, debemos de guardarnos de evaluar en términos de una coherencia ideal que no responde para nada a las específicas condiciones de la institución universitaria. Ya hicimos la referencia a Clark, y a su conocida concepción de la universidad como institución “de débil acople”. El razonamiento es que los jefes institucionales no son los “jefes académicos” de una institución que es intrínsecamente académica, lo que determina una fuerte dualidad de legitimidades. A la vez, las referencias de los académicos están –ya lo dijimos– fuera de la institución: el académico es valorado y apreciado en la instancia de su propia *comunidad científica*, a menudo con más precisión y equidad que en su propia institución, donde los términos comparativos son a

veces menos claros, y sobre todo donde los lazos interpersonales configuran mantos de silencio sobre las información que a cada grupo o individuo no le fueran valorables.

Por otro lado, la universidad no es una oficina: las jefaturas institucionales no operan para cuestiones estrictamente académicas, y no hay nada parecido a una “línea de mandos” como ocurre en la administración de una empresa pública o privada. Esto constituye la **base pesada** de la que habla Clark: cada académico de alto nivel es jefe en el territorio de su cátedra o departamento, o al menos existen pocos mecanismos institucionales que lo encuadren, excepto los cursos que debe dar anualmente. De manera que existen —se diría— muchos “mandos paralelos” mutuamente incomunicados y por supuesto, considerablemente no-coordinados (se da el débil acople de la asociación por departamento o por carrera, que implica a menudo sólo el convivir en el mismo espacio físico, y a veces mucho menos que eso: limitarse a compartir alguna reunión mensual).

La “incoherencia” de conjunto es esperable. No pretendemos señalar que sea deseable. Es, simplemente, lo único posible. Las conducciones universitarias deben intentar poner algún margen de coherencia en esa caleidoscópica realidad. Pero obviamente, una coherencia fuerte es simplemente irrealizable. Tampoco sería deseable en estrictos términos, ya que el único modo de llegar a ella sería el autoritarismo. Regimentar duramente tan alto grado de heterogeneidad estructural, sería la única manera de otorgarle una considerable coherencia interna.

En todo caso, si de coherencia institucional se trata, habría que definir en qué sentido se la plantea, y **sólo en ese limitado sentido** solicitarla de las instituciones evaluadas. De lo contrario, estas siem-

pre estarán en falta contra ese mapa ideal de racionalidad institucional de conjunto.

No está de más aquí hacer mención a la fuerte tendencia corporativa de los claustros universitarios, que somete toda decisión institucional a sus presiones. Es visible esto en las decisiones que más interesan a la dirigencia estudiantil, como en aquellas que lo hagan a los intereses de los docentes, e incluso a veces de los trabajadores administrativos. Una institución de escala mucho menor que aquellos universos que suelen agrupar los sindicatos, generalmente con cierto grado de aglutinamiento territorial que permite el fácil agrupamiento de sus actores, la universidad es un espacio altamente conflictivo en cuanto a las decisiones que pudieran afectar negativamente los intereses de sus miembros. Esto puede valorarse favorable o desfavorablemente, según el punto de vista que se asuma, pero resulta innegable a nivel descriptivo.

Si finalmente sumamos a lo anterior las presiones que las autoridades inevitablemente sufren a partir de las necesidades de conjunto del sistema (decisiones del CIN), de la SPU, restricciones presupuestales, etc.), es por demás evidente que la coherencia de conjunto que pudiera pedirse deber ser limitada y definible en términos operativos de acuerdo con parámetros realistas. Constituye sin duda un bien escaso.

Finalmente, las universidades sufren problemas que provienen de niveles anteriores del sistema educativo. En el caso de San Juan, se valoró positivamente sus acuerdos con instituciones de nivel medio, para mejorar las condiciones de llegada a la Universidad. Pero por supuesto, la Universidad sólo puede cumplir un papel parcial en este sentido, más allá de que valdría la pena que lo reforzara e intensificara. Hay determinantes que escapan a su específico control, pero que tienen que ver

fuertemente, por ejemplo, con los niveles de retención. Lo mismo se da en relación con la extracción de clase de los alumnos, situación que se verificó (señalada por los evaluadores mismos) en la Universidad Nacional de Luján (advertimos que los ejemplos que presentamos de evaluaciones cumplidas son sólo los de San Juan y Luján, pues son las únicas realizadas por CONEAU a la fecha de redacción de este informe. Hacemos referencias esporádicas a los casos de Cuyo y Universidad del Sur, que se evaluaron antes de la existencia de la Comisión Nacional).

La coherencia institucional resulta problemática, si no es acotada fuertemente en su significado. Pedir coherencia a lo que normalmente debe operar con incoherencia, es solicitar algo imposible, y a la vez paradójico. Como ya dijimos, demasiada coherencia en esta institución de débil acople, llevaría a pensar en el autoritarismo o la aveniencia forzada: hay que asumir la especificidad institucional con la peculiaridad de que se basa en la producción y difusión de conocimiento, por cierto un bien singular, fuertemente diferenciado de la mayoría de los que operan en el mercado, y aún en el Estado.

Insistimos en que sería fácil caricaturizar esta propuesta como un alegre llamado a la irresponsabilidad o la incoherencia voluntarias. Es trivial que hay mínimos de coherencia institucional sin los cuales no se puede funcionar. Lo que afirmamos es que se hace necesario *tipificar* estrictamente cuáles son las condiciones posibles de coherencia: y ello es un problema propiamente teórico, en el sentido en que lo planteamos en el punto inicial de este trabajo, remitiendo a Bachelard y a P. Bourdieu. Sin tal especificación estricta, la exigencia puede resultar abstracta, y ser rechazada sin más por los aludidos.

En este sentido podría entenderse la reacción del Rector de la Universidad Nacio-

nal de Luján cuando asienta que los evaluadores no han atendido "a otra consideración que no sea su compatibilidad *formal* con las metas actuales" (Informe Universidad de Luján, p. 65, bastardillas nuestras). Sin pretender una toma de partido global en las objeciones que él formula a la evaluación de su Universidad, cabe advertir en algunos puntos la existencia del problema que él señala.

El tema del poder debe ser tenido en cuenta en todos los casos: por ejemplo, en relación con la estructura académica, parece haber consenso en que los departamentos son superiores a la estructura de facultades y cátedras. Pero no es lo mismo el caso de las instituciones que se han abierto con el sistema departamental, y que por tanto han contratado a sus docentes bajo este régimen, que lo que sucede en los casos de las viejas estructuras que debieran ser modificadas. En estas situaciones, la inercia institucional es enorme, y la posibilidad de modificaciones estrecha. Hay incluso problemas *jurídico-legales* de por medio (un profesor contratado por cátedras puede recusar ser reasignado a un departamento), además de las resistencias a lo desconocido, y por cierto el temor a alguna arbitrariedad que pudiera ser cometida por las autoridades en nombre de la Reforma.

En tales casos, si se juzga negativamente la incapacidad de una universidad para modificar su estructura académica, habrá que cuidar de señalar cuáles son las causales y quiénes los principales responsables, para no hacer una consideración que por demasiado general, no sirva a una comprensión del proceso concreto.

i. Multiplicar las visitas

Sobre este punto no vamos a abundar, pero llamamos a una metódica revisión de los procedimientos fijados por CONEAU para la evaluación externa, que

fueran codificados convenientemente (**Lineamientos**, pp. 21 a 25).

Ya existe una considerable cantidad de evaluaciones realizadas (incluso de universidades privadas; para julio de 1999), de manera que a la luz de la experiencia los expertos de la Comisión Nacional, junto a miembros del Comité de Pares y directivos o técnicos de las universidades, pueden sugerir algunas precisiones y modificaciones parciales.

CONEAU ha llamado a una reunión de Comité de Pares en agosto/99 que podría ofrecer pistas al respecto. En todo caso, es destacable la apertura que viene mostrando la Comisión Nacional para que se reflexione libremente sobre sus procedimientos, lo que da una buena base para mejoras y "*aggiornamentos*".

En este sentido, me permito hacer una sugerencia. Está basada también en la experiencia de otros países. Por ejemplo, en el caso francés los evaluadores externos visitan la institución en dos ocasiones (Gabriel Richet, Op. Cit., pp. 46-47), y en el caso colombiano se habla de "visitas" en plural, aunque no se aclara con más precisión (R. González Garzón, *ibid.*, p. 55). La segunda ocasión sirve a los evaluadores de Francia para contrastar elementos del Informe, ya previamente leído por los principales actores de la Universidad. Si bien se requiere para esto mucha madurez institucional (de lo contrario, la segunda visita puede volverse una batalla de opiniones contra los evaluadores, o un proceso de seducción para modificar sus posiciones), el recurso a la doble visita parece atinado, porque el tiempo de una única vez resulta algo estrecho para la complejidad y cantidad de acápites a tener en cuenta en el análisis institucional.

Es cierto que esto implicaría problemas (por ejemplo, gastos adicionales y coordinación de fechas), pero ciertamente

nos parece una mejora importante del proceso. La juzgamos tan decisiva como aquella de repensar la ligazón de la autoevaluación con la evaluación externa.

j. **El inevitable desajuste de lo educativo en la sociedad del *fair play***

Un último aspecto, todavía relacionado con la cuestión de la coherencia institucional, pero esta vez enfocado desde un punto de vista estructural.

Vamos a permitirnos citar extensamente la forma en que lo presenta el evaluador colombiano González Garzón, ya referido, quien hiciera su exposición en un encuentro sobre la temática realizado en México en junio de 1991. Por cierto, el trabajo de este autor resulta particularmente digno de ser leído, sobre todo por su sinceridad cercana a la crudeza: no hay ninguna concesión al facilismo, ni a la búsqueda de dar una *buena imagen* de la universidades de su país, o del proceso de evaluación mismo. Tampoco –por cierto– ninguna crítica infundada o descomedida. Es loable por tratarse de la representación oficial de un país, dentro de un Seminario Internacional ("La experiencia colombiana en materia de evaluación de la educación superior", en **Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior**, SEP, México 1992, p. 53 y ss.).

En cuanto al punto que aquí nos interesa, señala el autor: "La mayor apertura en el acceso no ha sido acompañada de ofertas ocupacionales. Existe aún una tendencia a prolongar los años de estudio para mantener durante más tiempo a la población joven fuera del mercado de trabajo". Y luego: "La educación, como vía de movilidad social, continúa siendo una imagen que choca con las posibilidades reales de acceso y participación en la

fuerza de trabajo. El concepto de movilidad social sufrió un duro golpe con la crisis de modernidad, debido a que se han debilitado las relaciones educación-empleo y educación-ingresos. La política de diversificación educativa ya no responde al modelo de desarrollo. Otro tanto sucede con las políticas educativas vinculadas con las teorías de los recursos humanos o basadas en el capital humano. La relación entre educación y empleo se debilita y se convierte en una fuente de aspiraciones frustradas" (p. 56).

Esta *fuerte modificación* del espacio de la educación superior en las nuevas condiciones de la economía globalizada (sobre la cual son ilustrativos algunos trabajos de J.J. Brunner, aunque no coincidamos totalmente con sus apreciaciones, que juzgamos a veces unilateralmente *modernizantes*) debe ser necesariamente tomado en cuenta para analizar lo que sucede con las universidades evaluadas. Uno de los factores más problemáticos es sin duda el del ingreso de los estudiantes a la universidad: sin duda que la irracionalidad en este punto resulta *sistémica*, como sugiere lo señalado por González Garzón. Porque la presión por entrar a la educación superior está a la vez planteada desde el *salto adelante* de los títulos operado por las mismas políticas educativas –promoción de los posgrados, por sí misma positiva– que hace necesario cada vez certificados más altos para sostener igual grado de competitividad ante el mercado laboral, y también por el aumento estructural de la desocupación (que al mismo tiempo promueve presiones a la educación como medio de acceso a trabajo, y propone la permanencia en el sistema como una "salida" momentánea).

Esto significa que aquellos que no entraran a la universidad por disminución del número de ingresantes, presionarían inmediatamente sobre la demanda laboral (aunque muchos de ellos ya trabajan; pero

los bajos salarios llevarían en esos casos a buscar otra ocupación). Esto se liga al problema de la deserción, que aparece más acuciante cuanto más abierto es el sistema de ingreso a la Universidad: el señalamiento de las bajas tasas de retención, es obviamente traducible en términos de solitud de achicamiento del ingreso (es evidente que si este es más seleccionado previamente, el porcentaje de deserción será menor). *Ninguna política* interna a la Universidad puede resolver la cuestión, si bien podrían atenuarla levemente: trabajos con las escuelas medias, un preuniversitario prolongado, o apoyo con tutorías a los alumnos con más problemas de aprendizaje. Pero creer que es factible a la vez una apertura de la matrícula con mantenimiento de bajos niveles de deserción, es sostener un imposible.

Lo mismo vale para las condiciones de ocupación de los egresados, tema decisivo sobre el cual, por cierto, hay poco desarrollo en las evaluaciones ya publicadas (es posible que la información ofrecida por las universidades al respecto sea escasa o inexistente). Cómo suponer que puede haber buenos niveles de ocupación en una situación de recesión como la que hoy pasa la Argentina? No es acaso ya sabido que la educación no asegura acceso al trabajo, sino sólo una posición menos desfavorable en la lucha por obtenerlo? Por cierto, las especialidades elegidas para ser dictadas por una universidad pueden ser más o menos adaptadas a las posibilidades del mercado laboral, y los planes de estudio pueden propender a una mejor o peor adecuación (en ningún caso creemos positivo que tal adecuación fuese "punto a punto", dado que la educación no es solamente *entrenamiento laboral*) con las habilidades, conocimientos y destrezas allí requeridos. Pero si encontráramos que una proporción importante de los egresados de determinada carrera no tienen trabajo, no estaríamos ante una fría evidencia, sino ante una incógnita a

develar: habría que determinar si la principal causa es relativa a las pocas posibilidades ocupacionales estructurales, o a errores en el desarrollo de la carrera, su perfil profesional o su estilo de enseñanza.

Lo que debiéramos atender es el *desajuste estructural* entre educación y economía, hoy francamente *ocultado* por una fuerte tendencia que reclama la adecuación lisa y llana de la educación a las exigencias del mercado. Esta posición, sostenida por el cambio de relación de fuerzas sociales fruto de la globalización y la caída de las utopías históricas, no permite pensar la cuestión, dado que se trata a menudo de responder a esta con un simple "slogan" tendiente a deslegitimar la educación como factor de autoconciencia social, y a subordinarla a los reclamos inmediatos de la economía privatizada.

Por supuesto, no se trata de que no deba existir relación entre educación y mercado ocupacional, sino de que esta debe ser *mediada*, en tanto se trata de dos subsistemas diferenciados entre sí dentro del sistema social global (hemos tratado la cuestión en otro sitio, como consultores de OEA/Ministerio de Educación de la Nación, reproducido en Revista **Novedades educativas**, Buenos Aires, noviembre y diciembre de 1995). En todo caso, lo que aquí importa es marcar que ya sea que se piense en adecuación total o se deje de lado tal pretensión unilateral, la adecuación en los hechos no puede darse. Hay factores estructurales que lo imposibilitan.

La educación ha perdido su funcionalidad al proceso de desarrollo tal cual se lo entendía en los años setentas. Asumir esto en su radicalidad, es advertir que para el sistema económico actual, probablemente la educación es su conjunto podría ser disfuncional. Posiblemente, una elite suficientemente instruida para los puestos

claves del sistema dirigencial en empresas privadas y gobierno, podría resultar **económicamente** suficiente.

Por tanto, no pidamos del sistema educativo congruencias imposibles con el mercado de trabajo, o puntuales adecuaciones a "las necesidades del desarrollo", cuando en el país no hay ente oficial alguno que proponga alguna noción estratégica de desarrollo orientativa de la actividad social de conjunto. La educación no puede ser aquella a la que se pida planificación en una sociedad explícitamente desplanificada. Ser coherentes con lo incoherente, es inevitablemente una forma de incoherencia.

Referencias bibliográficas

- Agencia Nacional de Ciencia y Tecnología: *Plan Nacional Plurianual*: presentación, Internet, febrero 1998.
- _____. *Informe de la Comisión I* (diagnóstico del sector científico/tecnológico argentino), Internet, febrero 1998.
- _____. *Informe de la Comisión II* (Estrategia, políticas, programación y reingeniería institucional), Internet, marzo 1998.
- _____. *El sector educación*, Internet, julio 1997.
- _____. *Diagnóstico de la situación argentina y Políticas de ciencia, tecnología e innovación*, Internet, noviembre 1997.
- Cangiano, Miguel: "*Evaluación de la infraestructura universitaria*" (comentarios sobre el documento en preparación para CONEAU), Bs. Aires, 1999.

- CONEAU/UNIV. NACIONAL DE CUYO. *Reunión Post V Conferencia del IN-QAAHE*, Mendoza, mayo 1999, ponencias (según apuntes personales).
- CONEAU, *Lineamientos para la evaluación institucional*. Bs. Aires, noviembre 1997.
- _____. *Informe final evaluación externa de la Universidad Nacional de Luján*. Bs. Aires, 1998.
- _____. *Informe final evaluación externa de la Universidad Nacional de San Juan*. Bs. Aires, 1998.
- _____. *Ponencias a la Reunión Académica sobre Evaluación institucional* del 4 de dic. 1998 en Bs. Aires (apuntes tomados, especialmente de exposición de M. Albornoz).
- CIN. *Manual de Procedimientos* (Resol. 2. 307/97, Ministerio de Cultura y Educación) (Programa de Incentivos), Secretaría de Ciencia y Tecnología, Univ. Nacional de Cuyo, Mendoza, 1997.
- SPU. (Ministerio de Educ.). *Programa de incentivos a los docentes/investigadores: régimen legal*, Bs. Aires, 1998.
- _____. *La política universitaria del gobierno nacional*. Min. de Educación, Bs. Aires, agosto 1997.
- _____. "Informe especial: cambios en el programa de incentivos", Rev. La Universidad, año 5, núm. 12, Bs. Aires, abril 1998.
- _____. *Anuario 1996 de Estadísticas Universitarias*. Bs. Aires, dic. 1997.
- FADIUNC (Asociación de Docentes e investigadores de la Univ. Nacional de Cuyo, asociación de base de CONADU): *Programa de incentivos a la investigación* (dto. 2427/93), mimeo, Mendoza, s.f.
- Casillas, J. "Palabras del Secretario Gral. Ejecutivo de ANUIES" en la *IX Reunión Extraordinaria de la Asamblea del ANUIES*, julio 1990", en Revista de la Educación Superior de ANUIES, núm. 75, México, 1990.
- ANUIES. "Propuesta de lineamientos para la evaluación de la educación superior", en *Revista de la educación superior de ANUIES*, núm. 75, México, 1990.
- Albornoz, Mario. "Investigar en las Universidades Nacionales", en *La Universidad ahora*, núm. 12, PESUN, Bs. Aires, primer semestre 1999.
- Bienaymé, A. "Problemas de la educ. superior francesa: la evaluación como una necesidad y una ayuda para el mejoramiento de la calidad", en SEP: *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior*. México, 1992.
- Consejo Nacional Técnico de la Educación (de México). *Lineamientos para evaluar proyectos de investigación educativa*. México, 1982.
- Coombs, P. "Una perspectiva internacional sobre los retos de la educ. superior", en *Secretaría de Educación Pública (de México): Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior* (experiencia en distintos países), México D. F. 1992.

- Díaz Barriga, A. "Los programas de evaluación (estímulos) en la comunidad de investigadores. Un estudio de la UNAM", en Díaz Barriga, A. y Pacheco, T. (coomps.): *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*. CESU/UNAM, México, 1997.
- Fernández Cirelli, Alicia. "Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Subsistema universitario de ciencia y tecnología. El caso de la Universidad de Bs. Aires", en *La Universidad ahora*, núm. 12, Bs. Aires, 1999.
- Follari, R. "Los retos del siglo XXI ante el estado evaluador", en A. Puiggrós y P. Krostch (comps.): *Universidad y evaluación: estado del debate*. Aique/Rei/IDEAS, Bs. Aires, 1994.
- _____. "Educación Superior en la Argentina", en *Especialización en Docencia Universitaria Módulo 3*. EDIUNC, Mendoza, 1996.
- González Garzón, R. "La experiencia colombiana en materia de evaluación de la educación superior", en SEP: *Evaluación de la calidad y financiamiento de la educación superior*. Op. Cit.
- Grad, Héctor. "La evaluación institucional desde una perspectiva internacional", mimeo, CONEAU, 1999.
- Ibarrola, María de. "Evaluación de la investigación en ciencias sociales: las preguntas clave", en *Avance y perspectiva*, Vol. 13, México, mayo/junio 1994.
- Ibarrola, María de. "México: la experiencia de homologar y deshomologar las remuneraciones al trabajo académico", en *Interciencia*, Vol. 17, núm. 6, México, nov./dic. 1992.
- Krostch, P. "Organización, gobierno y evaluación universitaria", en A. Puiggrós y P. Krostch (comps.): *Universidad y evaluación: estado del debate*. Aique/Rei/IDEAS, Bs. Aires, 1994.
- Cellino, Amadeo. "Universidad. Entre lo complejo y lo paradójico", en *La Universidad ahora*, núm. 12, Op. Cit.
- Navarro, de G., Ana M. "La autoevaluación de la gestión", documento preparatorio para CONEAU, mimeo, 1999.
- Neave, G. "La Educación superior bajo la evaluación estatal. Tendencias en Europa occidental, 1986-1988", en *La Universidad futura* núm. 5, México D.F., otoño 1990.
- Pérez Lindo, A. "Nuevos paradigmas y evaluación institucional", Univ. De Bs. Aires, s.f.
- _____. *Teoría y evaluación de la educación superior*. Aique/Rei/IDEAS. Bs. Aires, 1993.
- _____. *Universidad, política y sociedad*. Bs. Aires, Eudeba, 1986.
- Richet, G. "La evaluación de la educación superior en Francia", en SEP: *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la Educ. superior*. op. cit.
- Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Nación. *Plan Plurianual de ciencia y tecnología 1999-2001*. Prioridades sectoriales, específicas y regionales, Bs. Aires, diciembre 1998.
- Velasco, Manuel. "Opiniones en torno al sistema de ciencia y tecnología". En *La universidad ahora*, núm. 12, op. cit. s. f.
- Villarruel, María. "Informe de avance-Documento". s. f.