

El Peso de la Tradición y las Recientes Tendencias de Privatización en la Universidad Argentina: Hacia una Relación Público - Privado.

*Pedro Krotsch**

Resumo: Este artigo trata dos principais aspectos que acompanham o processo de "privatização restringida" do sistema universitário argentino. Em primeiro lugar, a centralidade que a empresa adquiriu como referente de toda racionalidade. Em seguida, são analisados a criação de instituições privadas e os aspectos mais importantes desse processo, bem como o papel que a avaliação institucional pode cumprir na configuração de um sistema cada vez mais orientado para o mercado. Finalmente é feita uma referência ao desenvolvimento dos cursos de pós-graduação. Esses eixos permitem compreender de maneira geral o comportamento do sistema universitário argentino, tendo em conta as tendências político-empresariais que impulsionam tanto o setor público a adotar padrões e práticas típicas do setor privado como o crescente peso relativo do setor privado dentro do sistema.

Palavras-chave: Universidade argentina, privatização, avaliação institucional, racionalidade empresarial.

Abstract: This article deals with the main aspects that follow the process of "restricted" privatization of the university system in Argentina. First of all, the centrality that the company acquired related to all rationality. In addition, are analyzed the creation of private institutions and the most important aspects of that process. It deals also with the role that institutional evaluation can play in the configuration of a system oriented by the market. Finally, it deals with the implementation of graduate programs. Those axes make possible to understand the behavior of the university system in Argentina. This understanding has to consider the political-managerial tendencies that impel the public sectors to adopt patterns that are typical practices of the private sectors and the growing relative weight of the private sectors inside the system.

Key - words: University in Argentina, privatization, institutional evaluation, managerial rationality.

Introducción

Durante los últimos años la sociedad argentina ha vivido un intenso proceso de privatización que se concentró en el ámbito de lo económico y de todo aquello que suponía reducir el papel del Estado. Esta privatización de los sectores fundamentales de la economía estuvo acompañada por una creciente legitimación de los valores de la empresa privada en casi todas las esferas de la vida pública argentina. La

iniciativa privada pasó a convertirse así en sinónimo de modernización y ésta constituyó una metáfora de la empresa privada. La apertura de la economía pero también de la vida política y la cultura a las corrientes generales de la globalización influyeron sin duda en la generalización de las orientaciones pro-mercado de gran parte de los actores sociales en el país.

Esta transformación cultural de la vida social y económica que ha tenido su correlato en una creciente diferenciación y exclusión social, ha impactado también en el desarrollo de la educación superior. Sin embargo, en este aspecto de la vida social las transformaciones no han sido tan profundas. El peso de la tradición de la universidad pública argentina, la oposición activa de los actores sociales vinculados a

la universidad, morigeraron los efectos de una política que vinculada a las orientaciones del Banco Mundial planteaban una reformulación de las tendencias hasta ahora vigentes en este nivel educativo. La Ley 24.521 de 1995 fue una solución de compromiso entre las tendencias prevalentes a nivel de la política gubernamental y el carácter predominantemente público del sistema universitario argentino. En este contexto pesó también la tradición heredada de la Reforma universitaria de 1918: gran parte de los actores y las formas de gobierno de la universidad están marcados por esta tradición.

Sin embargo, se pueden esbozar algunas tendencias a la privatización del sistema universitario argentino, siempre que consideremos que estos rasgos tienen que ver con la adopción de modalidades típicas de comportamiento del sector privado más que con transformaciones en la definición legal de la relación público-privado o en la modificación del peso relativo de un sector u otro del sistema. Si bien la Ley universitaria reformula algunos aspectos que caracterizan al comportamiento tradicional de lo público y lo privado en el país, como la posibilidad de arancelar en el sector público o la posibilidad de financiar la investigación con fondos del Estado en el sector privado, se han desarrollado otras políticas y orientaciones de carácter global que inciden de manera importante en la modificación del comportamiento general de las universidades hacia modalidades más ligadas al mercado. En este trabajo veremos algunos de estos aspectos que tienden a configurar un sistema universitario más competitivo en términos de recursos, docentes, alumnos y prestigio. Al mismo tiempo se puede prever un sistema menos diferenciado en términos de la distinción legal tradicional entre público y privado así como un lento pero paulatino crecimiento en términos de matrícula del sector privado, en el que ahora también ha comenzado a surgir un subsector interesado por la investigación y la construcción de espacios de excelencia.

Consideraremos en este artículo algunos aspectos que acompañan el proceso de "privatización restringida" del sistema universitario argentino. En primer lugar, la centralidad que ha adquirido la empresa como referente de toda racionalidad. Luego, analizaremos la reciente creación de instituciones

privadas así como los rasgos más generales de este proceso, para detenernos posteriormente en el papel que puede cumplir la evaluación institucional en la configuración de un sistema cada vez más orientado hacia el mercado. Finalmente haremos referencia al desarrollo de los posgra-

dos; posiblemente haya sido este nivel el que ha caracterizado de manera más notable a la actual evolución de la universidad argentina.

1. La relación universidad empresa como base de la privatización

Nuevamente se habla de la crisis de la universidad. Sin embargo, esta vez la crisis no alude solamente a cómo ella ha de adaptarse al entorno, de manera de cumplir con sus tradicionales objetivos de docencia e investigación. Si bien esta discusión también está presente, lo que está en cuestión actualmente es el lugar y el espacio que tradicionalmente la universidad ha ocupado en la sociedad. Su tradicional centralidad es puesta en cuestión por desarrollos que tienen que ver con la emergencia, a partir de los sesenta, de la universidad de masas, pero está vinculada también al lugar que la universidad tiene en la formación de recursos humanos y en la producción de conocimientos requeridos por el mundo moderno.

La universidad está siendo presionada con la intención de moldearla a los intereses hegemónicos hoy prevalecientes. Estos intereses hegemónicos están vinculados a los procesos de globalización y transnacionalización económica y asimismo a la creciente subordinación que se observa en el "establishment" político de los diferentes países a los requerimientos de la economía globalizada.

En relación con las fuerzas políticas y económicas que tratan de moldear la universidad y la investigación, se ha observado la existencia de una alianza político-empresarial cuya presencia es insoslayable. Así, Davis y Alexander señalan "que las universidades se han desarrollado como instituciones autogobernadas productoras de bienes intangibles. Los defensores de la libertad académica hacen frente a reclamos en el sentido de que la universidad debe cumplir un rol, primariamente, de motor del

**... lo que está en cuestión
actualmente es el lugar y el espacio
que tradicionalmente la universidad
ha ocupado en la sociedad.**

desarrollo económico. El desempeño de este rol implica el establecimiento de lazos más firmes con las fuerzas económicas y políticas que intentan dirigir la producción de conocimiento. Acceder a estas demandas de concentrarse en el envío de los resultados de las investigaciones y las innovaciones a las empresas cambiaría la naturaleza de la educación superior. Iniciativas políticas, las fuerzas del mercado de la industria del conocimiento y las presiones corporativas están integrando a las universidades en sistemas de innovación empresarial. Las fuerzas integrativas emergentes del sistema de conocimiento están redefiniendo el contenido de la educación. Esto amenaza las misiones básicas de la universidad: esto, a su vez amenaza a la democracia" (Davis y Alexander, 1993).

Esta voluntad de someter los ideales clásicos de la universidad moderna a la necesidad de obtener resultados vinculados al mundo empresarial, fue evolucionando a partir de los sesenta sobre la base de una concepción que se proponía lograr el "ajuste" entre las necesidades de la empresa y la universidad. Sin embargo, esta necesidad de ajuste estaba fundamentalmente mediada por una concepción de formación para el trabajo que no suponía aun una relación de homologación entre universidad y empresa: se trataba de desarrollar sectores o niveles que desde la educación superior pudieran dar cuenta de los requerimientos ocupacionales del mundo del trabajo (Neave, 1994).

Promovida por los organismos internacionales tanto económicos como educativos, la educación para el trabajo y su articulación con las distintas ramas de la producción, adquiere carácter estratégico a partir de la década de 1950. El dispositivo central de este planteo modernizador, en el contexto de un modelo económico orientado a la sustitución de las importaciones, fue el planeamiento de los recursos humanos y el supuesto de la "teoría de la funcionalidad técnica de la educación".

Existían entonces posibilidades de proyectar. Los procesos de planificación que orientaron la expansión educativa en las décadas pasadas se basaron, fundamentalmente, en la posibilidad de prever la estructura técnica y ocupacional de la producción, y en la hipótesis de la existencia de cambios tecnológicos previsibles dentro del marco del esquema de trabajo "fordista". Este modelo de vinculación a la distancia podía ser administrado desde el Estado sobre la base del conocimiento de los expertos y un Estado nacional desarrollista, con capacidad de control sobre los procesos de crecimiento económico y social.

En estos momentos estamos viviendo la desintegración del concepto de educación concebido como un sistema relativamente integrado que se amplía y complejiza a partir de un centro y sobre la base de un creciente proceso de diferenciación interna (Archer, 1979). El surgimiento del Estado evaluador (Neave, 1994; Brunner, 1990) orientado a la institucionalización de normas y reglas que garanticen el funcionamiento de las señales del mercado, no es sólo producto de una modificación del clima de época; el desarrollo y complejización del sistema de educación superior, la voluntad de autonomía y la explosión de los números en términos de instituciones, docentes y alumnos, sentaron las bases para introducir la competencia y el mercado en las distintas dimensiones de la vida universitaria.

Al mismo tiempo, el surgimiento de un vocacionalismo no centrado en la calificación para el puesto de trabajo, y el reemplazo de este referente por la empresa y los negocios como prestadores de sentido a los procesos educativos, afectaron ahora al conjunto del sistema. Ya no se trata de vincular la educación superior al trabajo a través de la creación de sectores identificados con determinados requerimientos sociales y económicos, sino de orientar vocacionalmente al conjunto de la estructura curricular y de organización del sistema de educación superior.

No se trata ya de prever las necesidades y requerimientos del mundo social y productivo, sino más bien de rediseñar el sistema desde arriba, de tal manera que las instuciones particulares puedan hacerse cargo de los procesos de ajuste y adecuación al medio. El papel central del Estado en relación con la universidad, iniciado a fines de la Edad Media, parece haber entrado así en una crisis que no remite solamente a los lineamientos de la política neoliberal sino también a los cambios tecnológicos y de organización que están revolucionando constantemente el mundo del trabajo y su relación con el saber y sus instituciones: el Estado ya no pretende adaptar sino crear las condiciones de adaptación a un modo productivo que no puede prever. Para esto apela a la idea de empresa y a la privatización de los procesos universitarios.

1.2. La empresa como modelo cultural

La empresa no es solamente un referente que pretende otorgar sentido a los procesos de formación e investigación. Ella parece erigirse en el modelo de organización universitaria que reemplace la tradicio-

nal concepción de la universidad como espacio público. La empresa como modelo ejemplar de organización, administración y sensibilidad con el medio, completa ahora toda la tradicional referencia a su valor como espacio laboral de los egresados, contraparte de la investigación - desarrollo y consultoría u orientadora de los curricula.

Las generalizadas concepciones tecnocráticas que priorizan la relación insumo-producto por encima del valor de los procesos impulsan, a través de la política pública, una forma de ajuste al mundo de la producción donde ya no interesa tanto el producto cuanto la identificación de la universidad como empresa orientada a vender sus productos en el mercado.

Podría señalarse así que la tendencia prevalente es trasladar la cultura de organización de la empresa al corazón de la educación, de modo de resolver los problemas de tensión que crea el "ajuste administrado" de la educación tradicional, cuyo paradigma fue la planificación. Pero la construcción de un mercado y de instituciones sensibles a él requiere de reglas y políticas. La evaluación será uno de estos instrumentos de sensibilización y regulación cuyo papel está orientado precisamente a dar cuenta del funcionamiento institucional, abstrayéndose de toda pretensión sustantiva vinculada al mundo de la reproducción ampliada y autónoma de las disciplinas.

Lo anterior se inscribe en una tendencia general que afecta también a las prácticas científicas y se expande sobre el modo de reproducción de las disciplinas. Como señala Musto "la actual estructura de la investigación, el tradicional control académico sobre el conocimiento está destinado a desaparecer, o más bien a ser atomizado y restringido a campos menores, con lo cual se ponen en cuestión las tradicionales formas de autoridad prevalentes en la universidad: las formas colegiadas y de control centrada en el grupo de pares" (Musto, 1993).

La creciente superposición entre ciencia pura y aplicada, la presión de las aplicaciones tecnológicas y una circulación más rápida del conocimiento, el predominio de la búsqueda por mercantilizar el conocimiento y el correspondiente desinterés por los problemas de la verdad, así como la emergencia de un sector administrativo que se independiza de la ciencia y de los procesos sustantivos de la universidad,

empujan cada vez más a adoptar formas empresariales de desarrollo universitario.

El sentido común hace prevalecer aún cierta concepción lineal por la cual la universidad moderna tendría una función esencial en la sociedad del conocimiento, concebida ésta como una extensión de los desarrollos científicos y tecnológicos previos. Peter Scott cuestiona esta visión lineal de la actual revolución científico-tecnológica y los supuestos que adjudican un rol central a la universidad. Para Scott la actual sociedad del conocimiento se caracterizaría por: a) aceleración: no existe solamente crecimiento exponencial de los bienes y servicios, información e imágenes regulados por los medios de información. Junto a este proceso aparece la volatilización, "el contrato suplantando a las instituciones"; b) espacio-tiempo: nuevas concepciones del espacio tiempo que empujan hacia la simultaneidad así como a la resistencia a la aceleración; c) riesgo: al mismo tiempo que se acrecienta el poder social como producto del desarrollo tecnológico se incrementan sus alcances por la acumulación de riesgos; c) complejidad, no linealidad, circularidad: ampliación de la capacidad de procesar información, búsqueda de alternativas a los modelos positivistas, racionalistas o de equilibrio y circularidad creciente entre conocimiento y entorno (Scott, 1996).

Estas características de la sociedad del conocimiento ponen en duda las tradicionales formas de consagración intelectual y académica de la universidad. En este sentido, para Scott el lugar central en el que la modernidad había colocado a la universidad está en crisis y cabe preguntarse por el destino y sentido de ella.

Otros autores como Santos (1995) señalan la necesidad de preservar una "universidad de las ideas" en el sentido de espacio de confrontación de argumentaciones, constructora de sentidos; al mismo tiempo, admite la existencia de una crisis producto de la sobrecarga de funciones adjudicadas y al modo como esa

institución gestiona las demandas contradictorias del medio. Para el autor mencionado la gestión de las tensiones a través de "mecanismos de dispersión" ha sido particularmente problemática en tres espacios de contradicciones: a) la preservación y transferencia de alta cultura y la difusión de conocimientos medios, útiles para la inserción social de los graduados; b) la jerarquización de los saberes especializados a través

La evaluación será uno de estos instrumentos de sensibilización y regulación cuyo papel está orientado precisamente a dar cuenta del funcionamiento institucional

de la limitación al acceso universitario y la creciente democratización del nivel; c) la reivindicación de la autonomía y al mismo tiempo la sumisión a criterios de eficacia y productividad de naturaleza empresarial. Las contradicciones anteriores contendrían para Santos los elementos necesarios para una crisis de hegemonía, en la medida en que la universidad ha dejado de ser la única y exclusiva productora de conocimientos; por otro lado, ha perdido legitimidad en la medida en que asume con dificultad los compromisos sociales en los que está inmersa; finalmente, la situación anterior da lugar a una crisis institucional en la medida en que los supuestos organizacionales sobre los que se funda su práctica son puestos en cuestión.

Distintos son los fundamentos y las explicaciones en relación con la función y la crisis de la universidad actual. Sin embargo, las medidas de política pública tienen hoy un cierto carácter universal al que nos hemos referido al principio; la crisis

de la universidad en la sociedad del conocimiento es acompañada por una creciente perplejidad en torno al devenir de los procesos económicos y tecnológicos y su impacto sobre el tejido social: la creciente acumulación de riesgos medioambientales, la precarización del trabajo, una conciencia cada vez más alerta en torno a la incapacidad de prever y diseñar políticas en el contexto de la globalización, han promovido la construcción de un ideal de universidad que no sólo supone la creciente privatización de los procesos sino que además apela a subsumirla en los objetivos de una racionalidad meramente adaptativa. Esto supone poner en cuestión los viejos criterios de autoridad, publicidad y autonomía que presidieron el ideal de universidad de la modernidad.

2. El desarrollo del sector privado en la Argentina

La universidad colonial fue una institución compartida por el poder regio y papal. La tensión entre los dos amos se dirimirá durante el proceso de independencia en favor del poder estatal; a partir de ese momento se iniciará por parte de la Iglesia católi-

ca una larga marcha hacia la recuperación de su incidencia en la educación superior. En 1950 la universidad privada, de la mano de la Iglesia, emerge como un nuevo sector en la educación superior en América Latina. La Argentina no será en este sentido una excepción.

2.1. La Iglesia católica como constructora del espacio privado

El golpe militar que termina con el gobierno peronista en 1955 puede caracterizarse como nacionalista y liberal, laico y católico, dadas las fuerzas sociales y políticas que participaron y a través del cual lograron incluir en el campo educativo distintos y contradictorios intereses.

En el ámbito universitario se restituye la Ley Avellaneda y se dicta el Decreto 6403 (23/12/55) referido a la regularización de los claustros, que introduce con el artículo 28 la posibilidad de crear universidades privadas, reclamadas paradójicamente como

universidades libres según la tradición de la Reforma de 1918. Los argumentos de autonomía y libertad eran ahora asumidos por el sector privado, liderado por una Iglesia que intentaba abandonar sus tradicionales orientaciones corporativistas.

La promulgación de la Ley 14.557 de 1958, que regula el funcionamiento de las universidades privadas y da lugar a enfrentamientos entre los defensores de la educación laica y libre, es una parteaguas en la historia del laicismo pero también en el papel desempeñado por el Estado en la educación argentina. Si bien la creación del sector privado (a nivel de la educación superior) fue iniciado en casi toda América Latina a partir de un primer movimiento de universidades católicas, es importante señalar que en el caso argentino este acontecimiento se inscribe claramente en la articulación de la masificación con las denominadas "falencias" políticas y sociales que transforman al sector privado en una región de refugio que preserva los procesos de socialización de determinadas fracciones sociales.

La interpretación de Levy (1995) sobre el estilo de desarrollo del sector privado en América Latina se ajusta en términos generales al caso argentino. Así, a una primera ola de creación de universidades de tipo confesional le sigue una segunda de carácter empresarial. Lo que ha sido denominado por el autor como

A avaliação visa sempre assegurar ou medir a qualidade da Instituição no Ensino. Mas, por outro lado QUALIDADE também requer um atributo, um objetivo. Qualidade em que? Para que?

alternativa privada no elitista orientada a la satisfacción de la demanda, no se ha desarrollando en Argentina con el mismo impulso que ha tenido en Brasil y Colombia, países en los cuales el sector privado se hizo cargo en gran medida de los procesos de masificación.

A esta primera expansión que significó la ruptura del tradicional modelo unitario de universidad pública, se le sumará un segundo movimiento expansivo que alterará el número, los canales de reclutamiento y la cobertura regional del sistema, pero que no modificará ni el patrón organizacional, ni el perfil de formación tradicional prevalecientes.

La primera expansión de carácter privado tendrá como consecuencia que de las siete universidades nacionales que Argentina tenía en 1956 se pase a treinta y dos (hasta 1971) de las cuales veintidós fueron creaciones privadas, en lo que fue la primera expansión universitaria significativa luego de un largo período de creación esporádica de universidades públicas.

El segundo movimiento de creación de universidades tuvo carácter público (1971-74) dando lugar a la creación de diecisiete universidades en distintas regiones del país. Esta situación permanecerá prácticamente inalterada hasta la presente coyuntura en que se observa el desarrollo de una tercera expansión de carácter mixto aunque con significativo predominio de las creaciones privadas.

Entre 1974 y 1989 no se crean universidades públicas ni privadas. Esta situación se modifica con el advenimiento al gobierno del partido justicialista. Entre 1990 y el presente se crean nueve universidades públicas y veintidós privadas fundamentalmente localizadas en el área metropolitana de Buenos Aires (con lo que se llega a un total de 72 universidades de las cuales 28 son públicas y 44 privadas).

Esta fuerte expansión de carácter privado no se aleja demasiado del perfil predominante en la primera expansión que se dio a partir de 1956, con la diferencia de que en aquella las primeras creaciones fueron de universidades católicas, las cuales fueron seguidas por creaciones de carácter secular. Las creaciones actuales son en este sentido más diversas: las confesionales incluyen a otras orientaciones religiosas y se añaden universidades claramente orientadas a la búsqueda de distinción académica.

Algunas tendencias observables en el nuevo sector privado:

a) La matrícula del conjunto del sector privado crece hoy más rápidamente que la del sector público, a pesar de lo cual la participación en el conjunto de la matrícula universitaria no alcanza aún el 20%.

b) Cuatro universidades privadas de la primera ola de creaciones concentran el 50% de la matrícula del sector.

c) Las creaciones privadas no son una expresión definida de la demanda insatisfecha de nuevos sectores sociales. Constituyen, más bien, la respuesta a demandas particularistas de sectores para quienes la oferta pública presenta "falencias" que se extienden de lo cultural y social hasta lo pedagógico.

d) Por primera vez se genera una oferta abiertamente orientada hacia la formación de excelencia con cuerpos docentes de tiempo completo así como con exigencias de investigación.

e) Lo anterior está comenzando a generar una emigración capilar de personas y grupos disciplinarios que desde la Universidad de Buenos Aires migran hacia el sector privado o a las nuevas universidades públicas.

f) En la medida en que la universidad pública combina aún excelencia con masividad, la oferta de las universidades privadas se construye en torno a nichos vinculados a deficiencias percibidas en la universidad pública. En este sentido, las universidades privadas tienden a cubrir el amplio espectro de "falencias" percibidas, vinculadas al acceso a modos más seguros de certificación, a ciertos particularismos sociales y culturales, así como a nuevas exigencias de excelencia académica.

g) Se observa independientemente del carácter confesional o no de las nuevas universidades, una fuerte articulación con los valores del mundo empresarial.

h) La estructura de los planes de estudio y la metodología de enseñanza aprendizaje (Tiramonti,

**Entre 1990 y el presente se crean
nueve universidades públicas y
veintidós privadas con lo que se llega a
un total de 72 universidades de las
cuales 28 son públicas y 44 privadas.**

1993) así como los criterios de selección suponen una fuerte personalización y búsqueda de distinción frente al universalismo del sector público, al mismo tiempo que se observa una sólida vinculación con el mundo de los negocios y sus orientaciones cosmopolitas.

i) La oferta curricular está fundamentalmente orientada hacia el área de las ciencias sociales (comunicaciones, administración de empresas, sistemas, etc) vinculadas a las necesidades de un sector privado que se ha desarrollado a partir de la privatización del sector público y la apertura de la economía.

En cuanto a la matrícula, cabe señalar que hasta ahora el sector privado ha variado su participación en relación directa con el devenir de los criterios de acceso impuestos a la universidad pública. En este sentido, los largos períodos de gobierno militar, en los que se implantaron restricciones al ingreso en el sector público, beneficiaron indirectamente la matrícula del sector privado.

La matrícula de las universidades privadas era en 1964 de 13.053 alumnos, es decir, constituía un 6 % del conjunto de la matrícula universitaria. En 1974 la participación llegará al 10% y al 14% en 1984 cuando se retorna al régimen de gobierno democrático y el ingreso a las universidades públicas se incrementa notablemente. A partir de ese momento su participación decrece. Sin embargo, en la actualidad se observa una disminución en el ritmo de crecimiento del sector público y un aumento de la tasa de crecimiento del sector privado. La participación de este sector en el conjunto de la matrícula universitaria alcanza hoy el 15% del total de la matrícula: el sector público con una matrícula de casi 700.000 alumnos y el sector privado 125.000.

Como hemos podido observar, el crecimiento del sector privado en la Argentina ha sido lento aunque persistente en términos de la matrícula y el número de instituciones. Al mismo tiempo, el perfil académico no se ha modificado con la última expansión en tanto las ciencias sociales y salud constituyen las áreas básicas de interés. Por otro lado, no cabe esperar el desarrollo de una oferta privada orientada a satisfacer una demanda masiva por educación superior en tanto el sector público mantiene los actuales patrones de reclutamiento e ingreso.

En términos generales (como producto de la ley y de la política vigente) podría observarse que la diferenciación entre público y privado tenderá a volverse menos dicotómica, en la medida en que

algunas de las universidades privadas se orienten a la investigación y las universidades públicas recurran crecientemente a la obtención de fondos privados así como a políticas y prácticas típicas del sector privado. En términos generales, el sistema no modificará el perfil de predominancia pública, siempre que se sostenga el difícil equilibrio entre excelencia, masividad y creciente politización dentro de las universidades grandes de este sector.

3. La evaluación como instrumento estratégico de la transformación universitaria actual

Hemos enfatizado la crisis de previsibilidad que caracteriza a los actuales procesos educativos. Esta situación que no sólo deviene del particular desarrollo económico y tecnológico contemporáneo sino también de la reformulación de los paradigmas cognitivos que se supone pueden dar cuenta de lo social. La tradicional confianza en el conocimiento de base positivista ha sido reemplazada por una creciente relativización de los procesos del conocer. Esta actitud escéptica frente al conocimiento ha redundado en una crítica sostenida a toda pretensión de ingeniería social y, con ello, a toda pretensión de previsión por parte de las ciencias sociales.

En el modelo denominado "ingenieril o iluminista" las ciencias, incluidas las ciencias sociales, jugaron un papel fundamental en la formulación e implementación de las políticas públicas; como señala Brunner se suponía que proporcionaban las bases para el desarrollo material de las sociedades y los conocimientos e instrumentos para mejorar la vida social, organizar el gobierno de los asuntos públicos y resolver los problemas de control simbólico de la población. El énfasis está puesto aquí en la necesidad de racionalizar los procesos de decisión y coordinación mediante la incorporación de componentes de información y conocimiento producidos por la investigación social. Este modelo favorece a la política como medio para coordinar sistemas complejos y otorgarles una creciente racionalidad. Los organismos decisores del Estado y su visión juegan aquí un papel fundamental en la racionalización del conjunto (Brunner, 1993). Como observa también Oszlack (1986), la "intelección burocrática" supone asimismo la posible transparencia de los procesos sociales. Por otro lado, la crítica a este modelo ha ido de la mano de la crítica al Estado de bienestar, a los procedimientos gubernamentales de erradicación de la pobreza durante la década del sesenta en Estados Unidos y al modelo "burocrático tradicional" sobre

el que se basó la formulación de políticas públicas tradicionales.

Por otro lado, se generaliza en la actualidad un modelo interactivo o interaccionista, que se supone autorregulado, en el que se deposita la confianza en procesos de decisión y coordinación que nacen de contextos interactivos, donde participan diversos agentes dotados de información parcial y conocimientos locales.

Lo que se busca no es racionalizar los procesos decisivos sino permitir que los agentes participantes estén en condiciones de indagar por su propia cuenta en un proceso abierto que lleva a mutuos ajustes y arreglos y a la producción de cambios no previstos (Brunner, 1993). Este modelo favorecería la generación de contextos relativamente autónomos de interacción como medio para coordinar sistemas complejos.

Los procesos de evaluación de la calidad que se han desarrollado durante la década del ochenta, especialmente aquéllos vinculados a la evaluación institucional, pretenden inscribirse en las tendencias observadas más arriba. Al mismo tiempo y contradictoriamente (en países como la Argentina) tienden a reforzar los mecanismos de control central.

El reemplazo del planeamiento por la evaluación como elemento de control ex-post tiene que ver con las perspectivas señaladas, pero también responde a factores de contexto como la creciente complejidad de los sistemas universitarios, la imprevisibilidad de los procesos sociales y la dificultad en desarrollar una concepción unificada del ajuste universidad-sociedad que vaya más allá de las referencias a la empresa.

La evaluación de la calidad cumple un papel central en la actual política de educación superior argentina y constituye un elemento central de transformación de los sistemas de educación superior en todo el mundo. Sin embargo, existe una diferencia sustantiva entre unos y otros procesos. En todo el mundo la política de evaluación ha significado fundamentalmente un aflojamiento de las relaciones entre el Estado y la universidad, sobre todo en aquéllos modelos fuertemente centralizados como los europeos. Por el contrario, en la Argentina (posiblemente también en Gran Bretaña) donde ya existía una fuerte tradición de autonomía, la incorporación de los procesos de evaluación ha tenido lugar en un contexto de recuperación del control estatal.

A pesar de que los procesos de evaluación ya venían desarrollándose informalmente a partir de 1987 de acuerdo con los primeros compromisos asumidos

con el Banco Mundial, es recién en 1995 que estos se formalizan a través de la Ley 24.521/95.¹

Antes de reseñar las características de la evaluación es necesario señalar algunas particularidades de la nueva norma universitaria:

a) Establece criterios para el gobierno de las instituciones que si bien no se alejan de manera significativa del modelo de gobierno tripartito prevaleciente, tienden a fortalecer a las autoridades unipersonales y al cuerpo docente dentro del régimen tripartito de gobierno vigente.

b) Descentraliza el régimen económico-financiero actual.

c) Establece nuevos tipos de ofertas de nivel superior: institutos universitarios y colegios universitarios fortaleciendo así la formación de sectores alternativos al tradicional sistema dual público-privado.

d) Formaliza e incentiva el desarrollo de nuevos niveles a través de legislar sobre el posgrado y el papel que ha de tener en la formación de los docentes de grado.

e) Complejiza, estratificando definitivamente el sistema mediante la creación de organismos de amortiguación-coordinación del sistema: Consejo de Educación Superior, Consejo Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria, Consejos de Planificación Regional así como la creación en 1993 de la Secretaría de Políticas Universitarias en jurisdicción del Ministerio de Educación.

1 La política universitaria a partir de 1993 siguió los lineamientos generales del Banco Mundial que se expresaron en el Programa de Reforma y en el documento Staff-Appraisal acordado con el organismo internacional. Algunas de las denominadas estrategias de reforma son: a) promover una mayor diferenciación de las instituciones incluyendo el desarrollo de las instituciones privadas; b) proveer de incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen sus fuentes de financiamiento, incluyendo la participación en los costos por parte de los alumnos así como vinculando el financiamiento con el desempeño; c) redefinir el papel del gobierno; d) introducir políticas explícitas que den prioridad a la equidad y la calidad (Lessons of experience, World Bank, Washington, 1995).

Desde una mirada centrada en el análisis de políticas públicas lo primero que habría que señalar es el carácter pragmático de la política practicada a partir de 1993 en que cambian las autoridades educativas: la práctica precedió a la legitimación y formalización normativa de la mayoría de las acciones de política emprendidas. Por otro lado, el tiempo y la oportunidad política en un coyuntura nacional favorable, bajo condiciones de un liderazgo burocrático activo, cumplió también un papel central en el manejo de la política y en las precondiciones de su aplicación. El activismo inicial del centro burocrático debe ser reemplazado ahora por la creación de rutinas administrativas con todo lo que esto implica en términos de reclamos de control y poder por parte de los distintos grupos de interés en proceso de consolidación burocrática. Las actividades de evaluación y acreditación constituirán de ahora en más un aspecto central de la relación entre las universidades y el Estado.

La Ley aprobada pretende construir reglas de juego a través de normas que favorezcan la diferenciación de las instituciones orientándolas simultáneamente hacia el mercado, por la vía de una intensificación de las prácticas privadas de gestión y administración de las instituciones y las disciplinas.

Es el mercado el que debería moldear el estilo y orientación de las universidades, al mismo tiempo que se supone que el Estado inducirá a las mismas (a través de los procesos de evaluación) a adoptar el modelo más adecuado a las nuevas articulaciones promovidas.

Es en este contexto que la evaluación adquiere relevancia instrumental, a la vez que cumple un papel articulador del proyecto universitario presente en la Ley.

En el artículo 44 se señala:

“Las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Las autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas, que se harán como mínimo cada seis (6) años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Abarcará las funciones de docencia, investigación y extensión, y en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional.

Las evaluaciones externas estarán a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o de entidades privadas constituídas con ese fin, conforme se prevé en el artículo 45, en ambos casos con la participación de pares académicos de reconocida competencia. Las recomendaciones para el mejoramiento institucional que surjan de las evaluaciones tendrán carácter público”.

Sin comprometerse con el proceso y una imagen de futuro previsible como lo hacía la planificación tradicional de la década del 50, este mecanismo de control pretende posicionarse “a posteriori” de las prácticas, para premiar o castigar los comportamientos de individuos e instituciones. Esta orientación disciplinaria supone limitar también la autonomía de los actores a través de la posibilidad de transferirles responsabilidad (sobre la base del principio de la desconfianza) en el logro de “standares” de eficiencia y eficacia. Lo que seguramente este mecanismo no puede proveer es reflexividad, autorregulación y cambio. Esta dinámica heterónoma entra en colisión con los principios de autorregulación-innovación que podrían generarse desde el sistema y lo suplanta por un modelo ampliado en torno a un centro rector.

Sin embargo, es necesario considerar también que la centralidad educativa de la evaluación de la calidad, como problemática hegemónica de los SES (Sistema de Educación Superior) y de la educación en el mundo, no responde sólo a factores contextuales ligados a la globalización, la dilución de la estructura ocupacional o el debilitamiento creciente del papel del Estado en la previsión del desarrollo societal. Tiene que ver también con la existencia de sistemas cada vez más complejos y diferenciados institucionalmente que incluyen a una creciente cantidad de jóvenes en un contexto de restricción de los recursos públicos.

La evaluación en la Argentina ha recorrido hasta ahora un camino sinuoso. Por un lado, los intentos realizados desde el Estado para generalizar estas prácticas (antes de la creación y puesta en marcha de la Comisión en 1996) a través de convenios con universidades produjo una acumulación de experiencias que se desarrollaron en paralelo con otras que se llevaron a cabo fuera de la órbita de la relación con el Estado. La CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria), sobrecargada de funciones de evaluación y acreditación, afronta hoy el reto de introducir una temática como la evaluación institucional, la cual sólo

tiene sentido si se transforma en una verdadera cultura ligada a procesos de cambio e innovación. Como todo requisito impuesto por la vía normativa o burocrática, corre el riesgo de convertirse en un trámite o ritual si no se generan las precondiciones sistémicas e institucionales adecuadas.

Hablar de evaluación significa hablar de cambio e innovación y no de control. El cambio está vinculado al estilo organizacional y determina el modo de la intervención posible: el carácter fragmentado y débilmente acoplado de la organización dificulta y no hace conveniente la introducción de cambios verticales comandados por el tramo burocrático. La posibilidad de introducir la evaluación en la Argentina depende del reconocimiento de las particularidades organizacionales del sistema así como de la orientación de los actores². Es a éstos a quienes hay que dotar de la capacidad de autoevaluarse, reservando al organismo recientemente creado las tareas de metaevaluación. Esta es la discusión que hoy está llevándose a cabo.

La evaluación no ha sido generalmente considerada como parte de un proceso más global de privatización. Sin embargo, es posible considerarla de este modo pues sus objetivos de eficiencia y eficacia tienden a fortalecer una racionalidad instrumental que está a su vez ligada a la introducción de mecanismos de gestión orientados a desarrollar una mayor articulación de la universidad con el mercado;

procedimientos que, por otro lado, están asociados a los modelos de gestión privada de las organizaciones³.

4. El "boom" de los posgrados y la fuerte incidencia de los negocios

Los posgrados constituyen un ámbito de desarrollo tardío en la Argentina. De hecho la mitad de los aproximadamente 800 posgrados existentes en 1995 fueron creados a partir de 1990 sobre la base del dinamismo introducido por dos actores relativamente nuevos en el SES argentino: el Estado y los intereses empresariales. En este sentido puede ser interesante

analizar algunos aspectos del posgrado que pueden estar marcando una mayor presencia de aquéllos factores que alimentan el desarrollo del sector privado. Se puede afirmar, de este modo, que son las maestrías (que son las de más reciente desarrollo en el país) y la problemática de la administración dentro del sector privado las que motorizan gran parte del desarrollo reciente de los posgrados.

Por el otro lado, los doctorados vinculados a las disciplinas científico-tecnológicas, que se asientan fundamentalmente en el sector público de las universidades, constituyen los posgrados de mayor tradición dentro del sistema. El desarrollo relativo de estos dos polos marcará seguramente el perfil y el estilo de la universidad argentina en los próximos años.

**Hablar de evaluación
significa hablar de cambio e
innovación y no de control.**

2 Las universidades argentinas tienen la particularidad de su fuerte autonomía institucional. Son más independientes que las europeas, casi tanto como las norte-americanas pero con menos capacidad de toma de decisiones a nivel de la cúpula institucional. En este sentido, son más pesadas en la base, con más incidencia de las formas colegiadas y corporativas de gestión y toma de decisiones. Las facultades son relativamente independientes al mismo tiempo que la política-política incide de manera importante en la vida interna de las instituciones y el sistema.

3 No consideramos aquí la noción de público y privado desde el punto de vista legal, tiene que ver con comportamientos tradicionalmente adjudicados a uno u otro sector. Levy señala "Las

llamadas instituciones públicas y privadas no son siempre en su comportamiento públicas y privadas respectivamente. Por ejemplo, las universidades privadas pueden recibir subsidios del Estado; las del Estado pueden recibir contribuciones de empresas privadas. Al abandonar las dicotomías se hace penosamente claro que las instituciones privadas no son ni necesariamente más privadas que las públicas ni siquiera en términos de grado. Ningún continuum empírico corre entre los polos público y privado y la ambigüedad es por lo general mayor en cuestiones de gobierno y función que en cuestiones de finanzas" (Levy, 1995). Es en este sentido que hablamos de tendencias a la privatización, como una adopción de comportamientos tradicionalmente adjudicados al sector privado.

4.1. Tipo de posgrado y su vinculación con el sector público y privado

Trataré de caracterizar aquí los distintos tipos de posgrados (especializaciones, maestrías y doctorados) en relación a la división sectorial de público y privado. El tipo de posgrado tiene una evidente vinculación en la Argentina con los campos disciplinares y sus particulares patrones culturales y epistemológicos. La orientación profesionalista o no de esos campos, su vinculación a distintos segmentos del mercado ocupacional, la incidencia de lo confesional o del mercado, los costos que demandan, así como la posibilidad de acceder a distintas formas de reconocimiento, diferencian y distinguen a los programas del mismo tipo.

La división entre público y privado juega un papel central en una primera caracterización de esta oferta. En esta primera diferenciación parecería incidir la mayor o menor orientación al mercado o a la reproducción de los cuadros académicos y la producción de conocimiento de uno y otro sector (partiendo de la base del carácter profesionalista que se adjudica a la especialización o el académico a las maestrías y doctorados).

Cuadro:
Tipos de posgrado por público y privado

Sector	Especializaciones		Maestrías		Doctorados		TOTAL
Público	217	76,9%	145	65,3%	161	68,2%	523
Privado	65	23,1%	77	34,7%	10	31,8%	244
Total	282	100%	222	100%	263	100%	767

Fuente: Sobre la base de Barsky, Osvaldo (1994), "Análisis del sistema argentino de ofertas de posgrado", Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Cultura y Educación.

Como vemos en el Cuadro, el 76% de las 282 especializaciones existentes está ubicada en el sector público del nivel cuaternario, expresando esto último el papel fundamental que tienen las especializaciones vinculadas a la medicina. También se puede observar que en el área de las especializaciones es donde el sector público aparece con una hegemonía más marcada.

En el área de las maestrías (que son de más reciente desarrollo) el sector público concentra el 65%

de las creaciones sobre un total de 222 maestrías que integran el sistema. Es aquí donde el sector público es más débil en términos cuantitativos, al mismo tiempo que sus maestrías son, predominantemente, expresión de áreas vinculadas al desarrollo científico y tecnológico como las del sector agropecuario. Por otro lado, en el sector privado predominan las actividades vinculadas a la economía y la administración que son de más reciente creación y se inscriben en el ámbito del fenómeno denominado "boom de los posgrados", fuertemente moldeados por el mercado.

En lo que respecta a los doctorados, el sector público concentra el 68% de las actividades sobre un total de 263 programas oficialmente registrados. En el sector público, estos programas están hegemonizados por las ciencias básicas y tecnológicas (química, física, matemáticas, biología, etc.) en las que pre-

domina la profesión docente como modo de inserción laboral, así como una fuerte orientación hacia la investigación. Estos doctorados que devienen del "honorífico" tradicional, se han modernizado a lo largo de décadas, sin que hayan podido resolver eficientemente la inclusión de un título que, como la maestría, pertenece a otro patrón de organización académica.

Otra área fuerte asentada en la tradición argentina de doctorados lo constituye el área humanística (literatura, filosofía e historia) en la que no es tan considerable la participación del sector público y los programas presentan aún un perfil menos estructurado curricularmente, producto del peso de la tradición y la falta de renovación de estas disciplinas en el país. Por otro lado, en el sector privado predominan los doctorados vinculados a profesiones liberales como derecho y psicología, lo cual es congruente con el comportamiento general del sector privado en la región, tanto a nivel de grado como de posgrado (Levy, 1986).

Como hemos señalado, una de las notas fundamentales del desarrollo universitario reciente en la Argentina ha sido el crecimiento de la oferta de posgrados. El reciente desarrollo de los posgrados muestra tanto el peso de la tradición expresada a través de los doctorados en el sector público como la emergencia de un sector nuevo de maestrías en el sector privado, fuertemente incidida por el mundo empresarial. A pesar de que estas tendencias también

El desarrollo de los posgrados ha tenido una fuerte motivación certificante y profesionalizante con poco impacto en el desarrollo de la investigación y los distintos campos disciplinarios.

se manifiestan en el sector público, cabe esperar que las recientes creaciones de universidades privadas refuercen este polo orientado empresarialmente.

El desarrollo de los posgrados ha tenido una fuerte motivación certificante y profesionalizante con poco impacto en el desarrollo de la investigación y los distintos campos disciplinarios. En este sentido, el crecimiento de los posgrados descansa sobre bases institucionales y académicas endebles cuya superación depende de las políticas nacionales e institucionales de investigación y desarrollo disciplinario.

5. Conclusiones

Hemos tomado algunos ejes que nos permiten comprender de manera general el comportamiento del sistema universitario argentino teniendo en cuenta las tendencias político empresariales que impulsan tanto al sector público a adoptar patrones y prácticas típicas del sector privado como al creciente peso relativo del sector privado dentro del conjunto del sistema.

En términos generales y comparados puede señalarse que el sector privado en Argentina tiene las siguientes características, algunas de las cuales han sido observadas: a) no se ha hecho cargo, ni lo hará en el corto plazo, de la masificación del sistema. Lo ha hecho ya el sector público cuyo modelo de reclutamiento le permite hacerse cargo de esta demanda; b) el sector privado se ha encargado de satisfacer los nichos de demanda de tipo particularista:

religiosos, certificante, de distinción social, pedagógico y crecientemente de algunos espacios de excelencia en el ámbito de las ciencias sociales y de la salud; c) hasta ahora el sector privado no ha sido objeto de inversiones masivas por parte de sectores empresariales claves como puede ser el caso de México; d) la distinción público-privado estuvo muy ligada a la existencia de investigación y a la opción del sector privado por las ciencias sociales. Esta situación tenderá a modificarse en relación a la investigación pero no en términos de la relocalización de las denominadas disciplinas científico-tecnológicas; e) la Ley 24.521 ha contribuido a hacer más borrosa la tradicional distinción legal entre público y privado (a través del financiamiento, evaluación, acreditación, etc.).

Hemos visto cómo la centralidad político educativa de la empresa ha determinado una modificación en las orientaciones generales de la educación hacia el mercado, al mismo tiempo que los procesos de evaluación contribuyen, además, a la conformación de un mercado universitario. Por otro lado, hemos visto que el sector privado ha crecido en términos del número de instituciones y también de la matrícula, pero sin que esto modifique sustancialmente las tendencias que han prevalecido durante las últimas décadas. Finalmente, el desarrollo notable del posgrado nos permitió observar algunas de las tendencias predominantes al mismo tiempo que detectar los peligros de un desarrollo que no priorice las bases del desarrollo científico en la universidad.

Bibliografía

- Alexander, Jon y Davis, Charles (1993), "Teoría Democrática e Incorporación Política de la Educación Superior", en *Universidad y Empresa*, Tenti, Emilio (comp.), Miño y Dávila/CIEPP, Buenos Aires.
- Archer, Margaret (1979), *Social Origins of Educational Systems*, Sage Publications, London, California.
- Brunner, José Joaquín (1993), "Investigación Social y Decisiones Políticas", en *Revista Sociedad* N°3, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Krotsch, Pedro (1993), "La Universidad Argentina en Transición: del Estado al Mercado", en *Revista Sociedad* N°3, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Krotsch, Pedro (1995), "Universidad y Empresa: entre el Mimetismo y la Articulación", en *La Universidad Latinamericana ante los Nuevos Escenarios de la Región*, Universidad Iberoamericana, UDUAL, México.
- Levy, Daniel (1995), *La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica: Desafíos Privados al Predominio Público*, CESU/FLACSO, México.
- Musto, Renato (1993), "Ciencia y Democracia: Las Instituciones Científicas en las Sociedades Avanzadas", en *Universidad y Empresa*, Tenti, Emilio (comp.), Miño y Dávila/CIEPP, Buenos Aires.
- Neave, Guy (1994), "Significación Actual del Vocacionalismo", en *Revista Pensamiento Universitario* N°2, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (1986), *Estado y políticas públicas*, Cuadernos del CEDES, Buenos Aires.
- Santos, Boaventura de Sousa (1995), *Pela Mão de Alice*, Cortez Editora, Sao Paulo.
- Scott, Peter (1996), "The Changing Role of the University in the Production of New Knowledge", ponencia presentada al 18th Annual European Association for Institutional Research (EAIR), Budapest.
- Tiramonti, Guillermina y otros (1993): "La Nueva Oferta Universitaria", en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación* N°3, Buenos Aires.