

CRISIS INSTITUCIONAL EN LA UNIVERSIDAD ARGENTINA

CARLOS MAZZOLA*

Recibido em 26/07/07

Aprovado: 20/01/2008

* Doctor en Educación, Coordinador de la Carrera de Especialización y Maestría en Educación Superior, Co-director de la Revista Fundamentos en Humanidades, Coordinador de la Biblioteca digital de RAPES, Profesor responsable de Sociología en la Universidad Nacional de San Luis.

Resumen: En Argentina se ha abierto una discusión en torno a la modificación de la ley de educación superior vigente desde el año 1995. Entre los aspectos que ese marco normativo no pudo resolver se encuentra la tensión entre autonomía universitaria con la evaluación estatal. En el presente trabajo se analiza esta problemática haciendo referencia al contexto en que la misma se ha producido, la llamada década de los 90', y se analiza también el marco legal que en Argentina ha estado vigente hasta estos días. Dado que se viene produciendo un debate en torno a los ejes que debería abordar una nueva ley, el presente trabajo concluye con una propuesta en torno la tensión entre autonomía y evaluación.

Palabras Claves: Universidad. Autonomía. Evaluación. Crisis. Ley.

CRISIS INSTITUCIONAL EN LA UNIVERSIDAD ARGENTINA
INSTITUTIONAL CRISIS IN THE ARGENTINE UNIVERSITY

Abstract: There is a discussion in Argentina about the changes in the higher education law in effect since 1995. Among the aspects that this law cannot resolve is the tension between university autonomy and state evaluation. This study analyses this issue in reference to the context in which it was produced – the 90s – and analyses the law that has been in effect until today. Given this ongoing debate concerning the aspects that should be considered by a new law, the present study concludes with a proposal about the tension between autonomy and evaluation.

Key words: University. Autonomy. Evaluation. Crisis. Law.

Introducción

Boaventura de Sousa en 1995 planteó tres crisis por las que estaban atravesando las universidades del mundo: crisis de hegemonía, de legitimidad e institucional, desde entonces dicho diagnóstico se ha constituido en un elemento esencial para entender la problemática universitaria. En el año 2005, en una revisión que realiza el autor de su propio diagnóstico, señala que fue la crisis institucional la que más hondo impactó en las universidades, fruto de la política neoliberal que sostuvieron los Estados.

Las universidades, y en particular las públicas, al ser financieramente dependiente del Estado tuvieron que resignar parte de su autonomía en pos de los nuevos lineamientos políticos, en tanto que éstos impulsaban a la construcción

de un mercado educativo, en el cual las universidades debían participar para conseguir sus propios recursos económicos. El instrumento técnico que legitimó la racionalización de los recursos y la descapitalización de la universidad pública fue la evaluación. La tensión entre autonomía y evaluación constituye la clave de lo que Boaventura de Sousa denominó crisis institucional.

En Argentina esta crisis no ha estado, ni está, ausente, por el contrario, se agudiza dado que hay que agregar a las razones económicas otras políticas por la cual el Estado desea limitar el poder autónomo de las universidades. El análisis de esta crisis es la que el presente trabajo se propone indagar en la coyuntura actual de la universidad pública Argentina.

La relación entre el Estado y la universidad Argentina ha sido siempre compleja y problemática, dicho vínculo ha conocido pocos momentos de armonía. Los gobiernos militares han visto en los universitarios un foco de poder opositor y no dudaron en arremeter contra los académicos. Los gobiernos democráticos por otra parte, cuando no han situado a la universidad como un lugar de una elite privilegiada, han considerado a los recursos económicos girados a ella como una injusta distribución de la renta. La desconfianza de los universitarios frente a los gobiernos ha sido fortalecida esgrimiendo el valor de la autonomía, como un elemento esencial de la identidad de la universidad.

La década de los 90' estuvo dominada por el neoliberalismo en las políticas públicas, las universidades no pudieron escapar a los modelos políticos que desde dicho marco se generaron. El paradigma de un Estado mínimo con un mercado abierto, se reproduce en políticas concretas, por lo cual se impulsó a las universidades nacionales a que encuentren sus propios recursos, se impulsó la creación de universidades privadas, al mismo tiempo que se requirió el uso responsable de los recursos disponibles.

Ése cambio en las universidades estaba sostenido por un cambio en la manera de concebir el rol del Estado, dado que se propuso salir de lo que Brunner (1990) denominó Estado benevolente¹ y pasar al Estado evaluador. En el modelo evaluador, el Estado conserva el control estratégico global mediante la definición de las políticas y de los criterios relativos a la calidad del producto. Regula a distancia sobre áreas estratégicas que tienden a orientar las instituciones hacia objetivos predeterminados.

La evaluación y financiamiento son planteadas como instrumentos privilegiados para regular la autonomía universitaria (NEAVE, 2001).

¹ En el modelo benevolente, según Brunner (1990) el rol del Estado se limita a proveer recursos sin mayores exigencias respecto a los resultados de las instituciones, en tanto que las universidades operan sin mayores controles externos, en un ambiente casi irrestricto de autonomía y socialmente respetado.

Para lograr implementar dicha política, en gran parte de los países latinoamericanos, se crearon organismos suprauniversitarios, se impulsaron leyes de educación superior y se institucionalizó la evaluación (RAMA, 2005).

El concepto de autonomía, muchas veces también mezclado con el de anarquía organizada sostenido por Cohen y March (1986), ha operado como un escudo defensivo de las universidades y universitarios argentinos. También el Estado ha acudido a ella para justificar su inacción frente a problemas que emergen en el ámbito académico pero su resolución excede a dicho espacio. Resulta difícil revertir problemas como el de la deserción estudiantil, que ronda el 50% en el primer año y cuya tasa de egresados es del 18% (VILLANUEVA, 2005). Difícil será revertir esto, si se piensa que la responsabilidad es de cada universidad y los cambios deben, por consiguiente, gestarse al interior de cada institución. Ello requiere, además de un cambio regional de planes, una política de articulación con el nivel medio y sobre todo una articulación con los institutos de formación docente.

La década de los 90', el rol del Estado cambió, lo que significó para las universidades latinoamericanas la presencia de profundas modificaciones o reformas impulsadas por organismos internacionales y substanciadas por las autoridades locales.

El diagnóstico que realizaron los funcionarios de la reforma radicó esencialmente en centrar los males de la universidad en la autonomía, ya que ella era un límite al nuevo rol que se pretendió dar a los Estados como herramienta imprescindible para instrumentar los cambios. Si bien la autonomía, como fundó Kant (1952), fue el elemento esencial que dio identidad a las universidades de la modernidad, ello fue, y sigue siendo, un aspecto imprescindible de la organización, no obstante, en ningún lugar del mundo como en América Latina la estructura institucional se constituye desde la de autonomía con la fortaleza que se realiza aquí.

La autonomía universitaria fue el valor máximo que sostuvo e instituyó la conocida reforma del 18 en la provincia de Córdoba Argentina en 1918, la cual se fue expandiendo por toda América latina². Implicaba que los universitarios se dieran su propio gobierno, que la enseñanza estuviera sentada en la ciencia

² Pocos en Argentina desconocen que la reforma del 18, fue un movimiento estudiantil, que transformó a la universidad luego de conmocionar la ciudad de Córdoba. Durante varios días de toma de los edificios, de movilizaciones callejeras con apoyo de los sectores medios de la comunidad, se destituyó un sistema y se instauró otro. Se señala en un párrafo del manifiesto liminar de los estudiantes de entonces: "La federación universitaria de Córdoba se alza para luchar contra este régimen y entiende que en ello se le va la vida. Reclama un gobierno estrictamente democrático y sostiene que el demos universitario, la soberanía, el derecho a darse el gobierno propio radica principalmente en los estudiantes".... (Extraído del manifiesto liminar de 1918, formado por Barros, Valdés, Bordabehère, entre otros)

y no en los dogmas, que el ingreso tanto de los docentes como de los alumnos fuese pública. Estos ideales, entre otros, fueron instaurados en la universidad a partir de una fuerte participación estudiantil. Según Rama (2005, p. 2):

El objetivo político fue, en función de criterios de libertad académica y de creación de espacios de poder, restarle sucesivamente poder a los gobiernos, para transferírsele a las Universidades y a partir de ello ir construyendo instituciones autónomas en el marco de una nueva cultura urbana progresista. Algunos de estos procesos derivaron en la construcción de “repúblicas universitarias”, en ese camino de irle quitando soberanía a los Estados y construyendo la autonomía en términos prácticos. La política nacional y la presión estudiantil fueron motoras de la negociación y de la redistribución de las cuotas de poder que se fueron transfiriendo paulatinamente hacia las Universidades en toda la región durante todo el siglo XX. El fin de ese ciclo fue complejo y diverso en la región. En casi todos los países, la autonomía alcanzó primero un reconocimiento político, luego legal y finalmente Constitucional [...] No fue una política estratégica de los Estados, sino un claro resultado de los cambios en la correlación de fuerzas en la sociedad.

Se pensó que para revertir esto era preciso, a pesar que el neoliberalismo desdeña al Estado como promotor de políticas, que el mismo asuma un rol protagónico en el sector universitario:

La construcción de nuevos aparatos reguladores del Estado en materia de educación superior constituye un proceso reciente en toda la región que refleja el creciente papel del Estado en la fiscalización, supervisión y control de la educación superior, que al introducir una significativa regulación en la educación superior, ha creado una nueva y significativa tensión entre autonomía y gobierno, entre autonomía y sistema, entre competencia y complementariedad. La expansión de los organismos reguladores del Estado ha sido el soporte institucional para la formulación e instrumentación de políticas públicas en la última década, en el marco de un proceso en curso. Todos los países de la región, sin excepciones, han reforzado la capacidad regulatoria del Estado mediante la creación de una nueva institucionalidad y de políticas públicas en la gestión de la “cuestión universitaria”, que se ha insertado con una nueva filosofía basada en el bien público entre la autonomía universitaria y la libertad de enseñanza. (p. 11)

De modo que en la región se crearon instituciones y normativas impulsadas por los Estados a fin de construir una “nueva institucionalidad”. Algunas de las últimas creaciones fueron:

Colombia: Reorganización del sector público, creación del Viceministerio de ES
Bolivia: Fondo de mejoramiento de la calidad. Creación del Viceministerio de ES
Centroamérica: Creación de agencia acreditadora regional de acreditadoras nacionales
Brasil: Nuevo proyecto de ley de ES. Mecanismos de medición de la calidad. Agencia de Evaluación de la calidad a nivel de pregrado.
Chile: Proyecto de Ley. Fondos de mejoramiento de la calidad. Internacionalización Activa de la ES. Amplios sistemas de becas públicas para promover equidad
Venezuela: Normas Constitucionales y creación de Ministerio de ES. Creación de un sistema Público paralelo.
República Dominicana: Nueva Ley de regulación y creación de una Secretaria de Estado con mandato de Evaluación quinquenal de la calidad
Uruguay: Consejo de Regulación y normas para la creación de las U. Privadas
Paraguay: Creación de agencia de acreditación.
Ecuador: Cambios Constitucionales, y creación de nuevos organismos de regulación y de Evaluación de la ES
México: Expansión sector público, amplios sistemas de becas y creación de U. Indígenas
El Salvador: Nueva ley de regulación y evaluación bajo control ministerial
Panamá: Proyecto de Ley de creación de agencia de acreditación

Fuente: (RAMA , 2005)

Los cambios diseñados por los organismos multinacionales e implementados por los funcionarios locales tuvo como herramientas centrales: Nuevas leyes que regulasen al sector, creación de organismos de control, gestión y financiamiento de políticas puntuales, y la evaluación como instrumento de racionalización. Lo que implicó una transformación en el modo de entender tanto la política, la oferta académica, como así también la estructura de gobierno de la educación superior.

A pesar, que en el campo teórico de la educación superior la relación entre política y gobierno es problemática y poco analizada en la literatura latinoamericana³, no obstante los funcionarios políticos, no se preocupan por éste nexos, dado que para ellos, se da de hecho. Por ello y para ellos, un cambio de política debe ser acompañado por cambios estructurales que le den sostén y tornen eficientes las nuevas políticas⁴.

3 Según Acosta Silva (2002) El tema de poder universitario es analizado de la mirada desde gobierno, estructuras u organizaciones. Se refiere Acosta Silva al sincretismo realizado por Burton Clark (1983) entre autoridad y poder. Dado que para este el tema del poder y gobernabilidad queda reducido a niveles de autoridades que se producen en las organizaciones universitarias.

4 Véase en la Ley 24.521 de Educación Superior, desde los artículos 52 hasta el 57. En ellos se prescriben una serie de parámetros que regulan quienes deben integrar el gobierno universitario, por cuanto tiempo, bajo que condiciones, etc.

Los cambios implementados a partir de la década de los 90', no tan sólo en América Latina sino en una buena parte del mundo, como da cuenta Didriksson (1994), han apuntado a fortalecer la centralización del poder en la administración institucional y en las figuras de sus autoridades: presidentes, vicescancilleres o rectores. Los cambios, a su vez, han propiciado un proceso de sustitución de los cuerpos colegiados y la toma de decisiones con la participación de las comunidades académicas por órganos de política caracterizados por autoridades unipersonales.

La ley 24.521

La Ley de Educación Superior (LES) dictada en Argentina en el año 1995 ha sido el intento más fuerte por homogeneizar y centralizar la educación superior. La misma, a pesar que ya lleva más de diez años de vigencia, sigue planteando una serie de encrucijadas prácticas y desafíos conceptuales que están pendientes, y los actuales intentos por su sustitución parecen fruto de estos escasos acuerdos logrados entre las universidades y el Estado.

En relación a la autonomía universitaria no pocos han interpretado, lo que se establece en los artículos 29 y 30 de la ley, como un importante avance en tanto que en ellos se deja establecido una serie de atribuciones, que si bien de hecho las universidades venían ejerciendo, al darle estatuto de ley les brinda una garantía que antes carecían.

Sin embargo los artículos 70 y 71 que plantean la potestad del ministerio de fijar políticas generales como la conformación de organismos de articulación y mediación entre las universidades y el ministerio, han sido interpretados como un acotamiento de la autonomía⁵.

5 La Ley se refiere a la autonomía de la siguiente manera:

“Capítulo 2: De la autonomía, su alcance y sus garantías.

Artículo 29: Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones: a) Dictar y reformar sus estatutos... b) Definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo a lo que establezcan los estatutos y lo que prescribela presente ley; c) Administrar sus bienes y recursos, conforme a sus estatutos y las leyes que regulan la materia ; d) Crear carreras universitarias de grado y de posgrado;

e) Formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad incluyendo la enseñanza de la ética profesional; f) Otorgar grados académicos y títulos habilitantes... g) Impartir enseñanza... en los niveles preuniversitarios; h) Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente; i) Designar y remover al personal; j) Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias; k) Revalidar... títulos extranjeros; l) Fijar el régimen de convivencia; ...ñ) Reconocer oficialmente asociaciones de estudiantes...

Artículo 30

Las instituciones universitarias nacionales sólo pueden ser intervenidas por el Honorable Congreso de la Nación, o durante su receso y ad referendum del mismo, por el Poder Ejecutivo nacional por plazo deter-

Si bien estos organismos intermedios acotan la autonomía, pueden resultar eficaces para construir políticas regionales y generales que posibiliten revertir problemáticas socialmente relevantes, a la vez que posibilitan diseñar tales políticas con relativo consenso de las universidades. A pesar de ello, la modificación que introdujo la LES que más afectó a la autonomía tiene que ver con el rol evaluador que se atribuyó el Estado y a organismos creado por éste.

La evaluación instrumento privilegiado por el Estado

La evaluación es un procedimiento investigativo que busca medir o estimar parámetros de una realidad determinada, no obstante ello, la misma se tornó en un fin en sí misma para la política de los años 90. Constituyó la herramienta discursiva que posibilitó y justificó la intervención del ministerio en las universidades y la herramienta que sirvió para limitar la entrega de los recursos. Para implementar la evaluación se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEAU), y para darle consistencia se plasmó en la Ley su pertinencia y legalidad.

Es claro, que gran cantidad de actores universitarios se resistieron⁶ y para atender o responder de alguna manera esta resistencia se planteó, por parte del ministerio, una doble evaluación: la autoevaluación y la evaluación externa. La primera como el reconocimiento del legítimo ejercicio de la autonomía y la segunda como el legítimo derecho del Estado de controlar los intereses de la comunidad⁷.

Esta separación corre el riesgo de implicar un doble estatus en el cual la autoevaluación puede tomarse como poco importante y la segunda como la auténtica. La primera como el ejercicio legítimo de la autodefensa de los universitarios y por consiguiente subjetiva, y la segunda como la objetiva. La

minado -no superior a los seis meses- y sólo por alguna de las siguientes causales:

a) Conflicto insoluble dentro de la institución que haga imposible su normal funcionamiento; b) Grave alteración del orden público; c) Manifiesto incumplimiento de la presente ley. La intervención nunca podrá menoscabar la autonomía académica.

Artículo 70

Corresponde al Ministerio de Cultura y Educación la formulación de las políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta previstos en la presente ley y respetando el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias.

Artículo 71

Serán órganos de coordinación y consulta del sistema universitario, en sus respectivos ámbitos, el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior.”(Ley de Educación Superior 24.521 año: 1995)

6 Hay que destacar que la universidad de Buenos Aires, la más grande del País, se opuso y presentó un recurso a la justicia, la que falló favorablemente.

7 Véase el documento “Lineamientos para la Evaluación Institucional” de la CONEAU (1997).

primera sin consecuencias jurídicas, la segunda con consecuencias. Ese doble estatus excede la buena voluntad expresada por muchos. Según Pugliese y Peón la evaluación externa debe seguir los objetivos de la institución, debe ser complementaria a la autoevaluación y sugerir medidas orientadas al mejoramiento de la calidad “Las evaluaciones externas tienen como principal objetivo asistir a las instituciones en sus propuestas de mejoramiento de la calidad.” (PUGLIESE; PEÓN, 2004, p. 490)

Dichos autores aclaran que la distinción entre evaluación y acreditación, más allá de las consecuencias jurídicas de una y otra, radica en que la primera esta comprometida con la revisión del proceso y con el mejoramiento del mismo, mientras que la acreditación apunta al control del producto. Se descarta que la evaluación sea un instrumento político para disciplinar a las universidades y empoderar al ministerio, se señala por el contrario, que el único propósito de la misma es perseguir el mejoramiento de la calidad educativa “[...] es oportuno recordar que tanto para la Ley de Educación Superior, como la CONEAU, el CIN y el CRUP, comparten la idea que la evaluación institucional está en función del mejoramiento de la calidad.” (PUGLIESE, PEÓN, 2004, p. 493)

En la Ley 24.521 las distinciones sobre evaluación externa y autoevaluación están claramente establecidas, como así también la obligatoriedad que determinadas carreras de grado y posgrado logren acreditar⁸.

8 Así plantea estos aspectos la Ley: “Artículo 39: Las carreras de posgrado -sean de especialización, maestría o doctorado- deberán ser acreditadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, o por entidades privadas... Artículo 43. Cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria a la que hace referencia el artículo anterior, los siguientes requisitos:

a) Los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades;

b) Las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas.

El Ministerio de Cultura y Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos.

Sección 3: Evaluación y acreditación. Artículo 44.

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 constituidas 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.

Son estos artículos, unos de los más polémicos de la LES, dado que claramente acotan el ejercicio de la autonomía universitaria, no sólo por instituir la evaluación externa sino por vincular a ella la acreditación de las carreras de grado y posgrado, por crear un organismo como la CONEAU, en donde la presencia de académicos prestigiosos e independientes de los poderes políticos está ausente, y por crear una problemática distinción entre carreras: las que son de interés público y las que no lo son.

Propuestas

Un modo de pensar una política articulada, entre las universidades y el Estado, podría partir de la distinción de niveles organizacionales, en torno de los cuales se sitúen diversas competencias y derechos. Brunner y Martínez Nogueira (1999) retoman la distinción realizada por Burton Clark sobre los niveles o ámbitos de autoridad (1983) y cruzan esa variable con la de esfera involucrada en cada ámbito. Este cruce de variables lo realizan para analizar las innovaciones realizadas en lo que concierne a las evaluaciones.

Artículo 45.

Las entidades privadas que se constituyan con fines de evaluación y acreditación de instituciones universitarias, deberán contar con el reconocimiento del Ministerio de Cultura y Educación, previo dictamen de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Los patrones y estándares para los procesos de acreditación, serán los que establezca el Ministerio previa consulta con el Consejo de Universidades.

Artículo 46.

La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria es un organismo descentralizado, que funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación, y que tiene por funciones:

- a) Coordinar y llevar adelante la evaluación externa prevista en el artículo 44;
- b) Acreditar las carreras de grado a que se refiere el artículo 43, así como las carreras de posgrado, cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen, conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades;
- c) Pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio de Cultura y Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincial;
- d) Preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes en base a los cuales se evaluará el período de funcionamiento provisorio de dichas instituciones.

Artículo 47.

La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria estará integrada por doce (12) miembros, designados por el Poder Ejecutivo nacional a propuesta de los siguientes organismos: tres (3) por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno (1) por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno (1) por la Academia Nacional de Educación, tres (3) por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, y uno (1) por el Ministerio de Cultura y Educación. Durarán en sus funciones

17 cuatro años, con sistema de renovación parcial. En todos los casos deberá tratarse de personalidades de reconocida jerarquía académica y científica. La Comisión contará con presupuesto propio.” (Ley de Educación Superior 24.521 año: 1995)

Cuadro Conceptual de Evaluación de Innovaciones

Ámbito / Esfera	Local	Intermedio	Institucional	Sistémico
Conocimiento	1	3	5	7
Gestión	2	4	6	8

Fuente: Brunner y Martínez Nogueira (1999)

Proponemos, para pensar una política que articule y resuelva la tensión entre autonomía y evaluación, utilizar el cruce de variables realizados por Brunner y Nogueira (1999)

Los conceptos de autonomía y evaluación son de distintos estatutos, dado que uno da cuenta de la necesidad de la libertad como condición de producción del hacer docencia e investigación y otro constituye una herramienta instrumental que brinda información sobre cómo se desarrollan tales tareas. No obstante ambos conceptos se relacionan no por sus cualidades intrínsecas, sino porque los actores universitarios, y sobremanera los Argentinos, resistimos la evaluaciones en nombre de la autonomía.

La distinción de ámbitos de autoridad facilita un posible entendimiento, entre los universitarios y las autoridades del ministerio, sobre la incumbencia de la autonomía universitaria, en tanto que es más factible que los universitarios aceptemos que a nivel sistémico el Estado tiene derecho de diseñar una política para el conjunto de las universidades en pos de un proyecto de País, al mismo tiempo que es posible que los funcionarios estatales acepten a que nivel local la autonomía debe ser respetada.

La otra variable que cruzan Brunner y Nogueira, también facilitan un posible entendimiento. Resulta claro que a nivel de conocimiento debe ser la comunidad de pares la que entienda y/o evalúe cualquier desarrollo al respecto, y por consiguiente la autonomía es un valor que resguarda dicha competencia, no obstante, en las tareas de gestión y organización que la institución pone en marcha, para hacer efectivos los desarrollos del conocimiento, es más pertinente que una autoridad sistémica intervenga para garantizar el uso responsable de los recursos, para garantizar la equidad y el bienestar común y consagrar el debido servicio público de la universidad pública.

Una política de articulación requiere de cierto grado de entendimiento. Las universidades pueden aprovechar las organizaciones de mediación como el CIN, el CEPRES y la CONEAU para aportar desde allí políticas que tengan un alcance estratégico para el País y no tan sólo utilizar esos espacios para

reclamar o resistir las políticas centrales. El ministerio, más allá de vincular y garantizar la articulación entre los resultados de la evaluación con los planes de mejoramiento, debe convencerse que las universidades juegan un rol central en la construcción de las sociedades contemporáneas.

Conclusiones

La crisis institucional planteada por Boaventura de Sousa Santos en 1995, como se ha intentado describir, ha estado presente también en Argentina. El caso Argentino más allá de las similitudes con la región tiene algunas particularidades.

Como se ha mencionado, la historia entre las universidades Argentinas con el Estado, ha dejado una profunda desconfianza en sus actores, fruto de la cual se dificulta la articulación y la construcción de políticas consensuadas. Entre las universidades y el Estado se vienen produciendo una serie de paradojas que sería oportuno resolver.

La confrontación entre autonomía y evaluación constituye una paradoja esencialmente porque quien evalúa es co-responsable de los resultados evaluados. Es una paradoja que el Estado halla intentado introducir los mecanismos del mercado a una institución que es pública y estatal, la que por otra parte, depende de los recursos brindados por aquel para cumplir con sus propósitos.

Visto desde el otro ángulo, también es una paradoja que la universidad no haga ejercicio de su autonomía para introducir reformas que garanticen la calidad de la enseñanza, el uso responsable de los recursos económicos, la articulación con otras instituciones regionales, la pertinencia de sus carreras, etc. Resulta difícil justificar actitudes endogámicas y pasivas de los universitarios frente a una sociedad que se esfuerza por tener una educación superior pública, masiva y de excelencia.

Es una paradoja que el Estado no tenga una política articulada y consistente en las distintas instancias políticas y ejecutivas del Estado mismo. La creación de nuevas universidades y carreras realizadas por las cámaras legislativas, sin mediar evaluaciones que indiquen la necesaria presencia de dichas instituciones, constituye una licencia difícil de compatibilizar con las exigencias luego de acreditación de los servicios universitarios.

La coyuntura política que se abre, en virtud de la propuesta del ministerio de educación de modificar la actual LES, constituye un marco adecuado para la superación de dichas paradojas y la búsqueda de un acoplamiento más armonioso en el sistema.

Referencia

- ACOSTA SILVA, A.. Ensayo sobre el cambio institucional. Ed. Universitaria: México: Universidad de Guadalajara, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **De la Idea de Universidad a la Universidad de las Ideas**. São Paulo: Cortez, 1995.
- _____. **La universidad en el siglo XXI**. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad. Argentina: Miño y Davila Buenos Aires, 2005.
- BRUNNER, José Joaquín. **Educación Superior en América Latina**. Fondo de Chile: Cultura Económica, 1990.
- ARGENTINA. Ley de Educación Superior Nro. 24.521. Buenos Aires, Ministerio de Educación de la República Argentina, 1995.
- BRUNNER, José J.; MARTÍNEZ NOGUERA, Roberto. Evaluación de impacto del FOMEC en **INFOMEC**. Buenos Aires: Secretaria de Políticas Universitarias, 1999.
- BURTON, Clark. **El Sistema de Educación Superior**. Nueva Imagen. Universidad Futura. México: Universidad Autónoma de México; Editorial Patria, 1983.
- COHEN, M; MARCH, J. The process of Choice. En: ORGANIZATIONS AND GOVERNANCE IN HIGHER EDUCATION. Massachusetts: Marvin Parterson; Ashe Reader, 1986.
- COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN. Lineamientos para la Evaluación Institucional. Buenos Aires: CONEAU, 1997.
- DIDRIKSSON A.. Gobierno Universitario y poder. Una visión global de las formas de gobierno y la elección de autoridades en los actuales sistemas universitarios. En **Perfiles Educativos**, México, abr.-jul., n. 64, 1994.
- KANT, I.. **Crítica de la razón práctica**. Buenos Aires: El Ateneo, 1985.
- NEAVE, Guy. **Educación Superior: historia y política**. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea. Barcelona: Gedisa, 2001.
- PUGLIESE, Juan C.; PEÓN, Cesar. Los desafíos de la universidad Argentina. En: BARSKY, O.; SIGAL, V.; DÁVILA M. (Coord.) **Análisis de los antecedentes, criterios y procedimientos para la evaluación institucional universitaria en la Argentina (1996-2002)**. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2004.
- RAMA, Claudio. La política de la educación superior en América Latina y el Caribe. **Revisita de la Educación Superior**, México, v. 34 (2), n. 134, 2005. ISSN 0185- 2760.