

Evaluación institucional en la Universidad Argentina. Lineamientos teóricos para su abordaje.

Burke María de Luján.

Cita:

Burke María de Luján (2010). *Evaluación institucional en la Universidad Argentina. Lineamientos teóricos para su abordaje. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/242>

Evaluación institucional en la Universidad Argentina. Lineamientos teóricos para su abordaje.

Autora: Lic. María de Luján Burke lujanburke@hotmail.com
CONICET- Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
Universidad Nacional de Rosario

Área temática: Estado, administración y políticas públicas.

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010

Resumen:

Este trabajo se inscribe en el marco de una tesis doctoral que analiza las dinámicas institucionales generadas por la política de evaluación institucional impulsada por el estado argentino en las universidades nacionales y las estrategias y posicionamientos desplegados por los actores universitarios en el caso de la Universidad Nacional de Rosario entre 1991 y 2007.

En este contexto, la siguiente ponencia tiene como objetivo desarrollar el marco teórico con el cual se abordará esta temática. Analizaremos la política de evaluación institucional desde un enfoque de políticas públicas, y los aspectos organizacionales de la universidad a fin de explicar las dinámicas institucionales allí generadas.

Introducción.

El siguiente trabajo se inscribe en el marco de una tesis doctoral que se propone analizar las dinámicas institucionales generadas por la política de evaluación institucional impulsada por el estado nacional argentino en las universidades nacionales, y las estrategias y posicionamientos desplegados por los actores universitarios en el caso de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) en el período 1991-2007.

El objetivo de esta presentación es plantear el marco teórico con el cual se abordará la problemática de la política de evaluación institucional.

Este estudio se enmarca dentro de los trabajos que toman como objeto de estudio a la universidad (Cano y Bertoni, 1990; Tiramonti, Nosiglia y otros, 1993; Fanelli y Balán, 1994; Puiggrós y Krotsch, 1994; Krotsch, 2001, 2001a, 2001b; Chiroleu, 2001, 2003; Suasnábar, 1999, 2006; Nosiglia, 2004; Cano, 1995; García de Fanelli, 2001; Toscano, 2005; Atairo, 2007; Krotsch, Camou y Prati, 2007). Al respecto, focalizaremos en las políticas de evaluación institucional emprendidas en las universidades argentinas, considerándolas el principal mecanismo regulador del sistema de educación superior (específicamente del subsistema universitario de gestión estatal) implementado por el estado nacional a partir de 1990. En este período, el estado asume un papel clave en la construcción de políticas universitarias alterando las tradicionales relaciones “benevolentes” prevalecientes entre el gobierno y las universidades en democracia y dando lugar al surgimiento del llamado “estado evaluador” (Neave, 1994), lo cual implicó acrecentar su capacidad de dirección y control de carácter indirecto. Este “nuevo estado” supuso un mayor control (*accountability*) por el uso de los fondos públicos y promovió la introducción de mecanismos de distribución del presupuesto en función de asignaciones competitivas ligadas al desempeño y a resultados.

Si bien en una primera instancia la idea de políticas de evaluación de instituciones de educación superior nos remite al conjunto de planes, programas, estrategias y acciones gubernamentales que buscan modificar el sistema según un diseño explícito de prioridades y objetivos (Rodríguez Gómez, 2002), para comprenderla es preciso ir más allá de la descripción de discursos, programas y acciones gubernamentales; es pertinente fijar el foco de atención en el terreno de las negociaciones y transacciones que ocurren entre el gobierno y las instituciones de Educación Superior, así como al interior de las mismas. Es allí donde se interceptan la formulación de las líneas de política y las condiciones de su implantación, representadas las relaciones políticas entre los actores.

La hipótesis presente en nuestro trabajo es que si bien las universidades se apropian del discurso emanado por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) su accionar no se corresponde con él, ya que las instituciones universitarias están atravesadas por historias, lógicas, racionalidades y tradiciones que les son propias y se ven reflejadas a lo largo del proceso de evaluación institucional.

Por otra parte consideramos que las estrategias y respuestas de los actores universitarios de la UNR ante la evaluación institucional varían en los diferentes momentos de esta política, yendo desde la resistencia y confrontación hasta la aceptación acrítica, en la medida que la

evaluación muta su propio contenido. En este sentido se da un pasaje desde una instancia de distribución de premios y castigos a la confrontación entre el proyecto institucional teórico y el efectivamente operativizado.

En función del problema planteado y del objetivo y las hipótesis formuladas, nuestra investigación se desarrollará desde un Enfoque de Políticas Públicas, entendiendo la política pública en estudio, la evaluación institucional, como un proceso social complejo que nos permite ver el accionar de la universidad y de sus actores, que en torno a una cuestión puntual configuran relaciones de fuerzas, adoptan distintas posiciones y modifican la realidad.

Consideramos importante analizar los aspectos organizacionales que otorgan particularidad a la universidad, y que permiten explicar en gran medida las dinámicas institucionales desplegadas; el mismo se llevará adelante combinando el análisis intra organizacional, mediante una perspectiva sociológica de las universidades, con el inter organizacional, desde el Nuevo Institucionalismo Sociológico.

Marco teórico para el análisis de los actores y las políticas de evaluación institucional.

Aportes teóricos desde el enfoque de políticas públicas.

Las políticas de evaluación institucional en las universidades argentinas implementadas por el estado nacional y las dinámicas institucionales que ésta genera serán abordadas desde un Enfoque de Política Pública.

Retomando las categorías analíticas propuestas por Oszlak y O'Donnell (1976) definimos la política estatal o pública como un “conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, el interés o movilización de otros actores en la sociedad civil (...) No es un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino un conjunto de iniciativas y respuestas” que en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición *predominante* del estado frente a una cuestión, producto del carácter negociado o abiertamente conflictivo que asume su posición y la de los otros actores.

Estas *cuestiones*¹ son necesidades, demandas socialmente problematizadas, es decir son cuestiones que un grupo, clase, organización, individuos situados estratégicamente, creen que pueden y deben hacer algo al respecto y promueven su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Asimismo es posible señalar cómo las cuestiones se van redefiniendo así como los atributos y formas de agregación y representación de los actores. En este nivel, distinguimos entre la “agenda del gobierno”, “sistémica”, “pública” o “constitucional”, y la “agenda de los ciudadanos, del estado o del sistema político” “institucional”, “formal” o “gubernamental”. Mientras la primera está integrada por las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la atención pública y como asuntos que son competencia de la autoridad gubernamental existente; el segundo tipo de agenda puede ser definida como el “conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones” (Aguilar Villanueva, 1996). Esta distinción nos aporta una visión más compleja de la construcción e instalación de la problemática de la evaluación institucional en la agenda de gobierno y en la agenda de las universidades nacionales, así como nos permite observar la posición de los distintos grupos respecto de la iniciativa, de modo de prever los niveles de apoyo y oposición. Nos muestra así los juegos y la estructura de poder que efectivamente dominan la elaboración de una política.

Continuando con esta línea de pensamiento, nos apoyaremos en la propuesta de Aguilar Villanueva, quien sostiene que gobernar de acuerdo a políticas públicas significa incorporar a las políticas la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados como ciudadanos y contribuyentes. Supone gobernantes elegidos democráticamente y elaboración de políticas dentro del marco constitucional que se sustenten con la participación de los ciudadanos sin implicar un trato desigual entre ellos.

¹ Toda cuestión atraviesa un ciclo que va desde su problematización hasta su resolución, que no quiere decir que esa solucionada en el sentido estricto del término.

Por lo tanto, una política pública no es cualquier política gubernamental, supone gobernar con sentido público.

En primer lugar, el autor entiende por *público* lo que los privados, a través de diferentes canales individuales, y/o colectivos (organizaciones) de participación, acción y comunicación, proyectan normalmente como asuntos de interés general. En un segundo lugar, también hace referencia al principio de libre acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y apertura en la toma de decisiones. Por último, *público* hace referencia a recursos públicos, recaudaciones fiscales. “Las políticas públicas están acotadas por márgenes financieros de acción, ellas deben permitir el mantenimiento de los equilibrios básicos, esto es, de los que permiten que la necesaria consolidación del equilibrio fiscal se haga sobre bases permanentes que no dañen los objetivos de equidad y competitividad”. (Lahera Parada, 2008)

Como se puede observar esta definición de políticas públicas, tiene presente un sentido de lo público que va más allá de lo estrictamente estatal, significa el “encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social” (Cabrero Mendoza, 2000). Desde esta perspectiva disminuye el protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los ciudadanos y sus organizaciones

En este punto es preciso mencionar que el enfoque de políticas públicas surge como campo de estudio propio a partir de los primeros planteos de Harold Lasswell en 1951 y la propuesta de *Policy Sciences*. En su programa de investigación proponía articular el conocimiento *del* proceso de la política y *en el* proceso de la política, estableciendo un punto de encuentro sistemático entre ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno². Desarrollada bajo el signo de la revolución behaviorista y la consigna de la epistemología neopositivista, buscó constituirse en ciencia en sentido estricto.

“La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca al proceso de la política y por otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso”. (Lasswell citado por Aguilar Villanueva), la primera busca desarrollar la ciencia de la formación y la ejecución de las políticas, la segunda busca mejorar el contenido concreto de la información y las interpretaciones disponibles a los hacedores de las políticas. Por lo tanto, el proceso a través del cual se hace una política, se constituye en el interés del conocimiento de las ciencias de políticas, teniendo presente que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos concretos. Pero no cualquier decisión de política es su objeto de conocimiento, son aquellas relativas a “los problemas fundamentales del hombre en sociedad”, y fundamentalmente son aquellas tomadas democráticamente, “en tanto decisiones sustancialmente públicas, en busca de

² A comienzo de los años 70, Lasswell retoma su propuesta y precisa el objeto de ésta: así las ciencias de políticas tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados: el conocimiento *del* proceso de la política y el conocimiento *en el* proceso de la política. El enfoque tiende a la contextualización y no a la fragmentación. Mientras que el *conocimiento del* se refiere a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política, genera descripciones, clarificaciones, y explicaciones del proceso por medio del cual se elaboran y desarrollan las decisiones relativas a las políticas públicas: el *conocimiento en* incorpora datos y teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política para mejorar la decisión pública.

representatividad y racionalidad colectiva, son las que requieren la función de inteligencia” (Aguilar Villanueva, 1996: 48)

Las *policy sciences* tienen un compromiso valorativo fundamental con la idea libertaria de la política y la democracia. A la luz de esta valoración se organiza el estudio de las políticas y se interviene para mejorarlas.

Teniendo presente el escenario que da origen al enfoque de políticas públicas, y algunos de sus conceptos y categorías básicos, nos planteamos la necesidad de redefinir o reinterpretar la pertinencia de los mismos cuando los llevamos a escenarios de prácticas políticas y sociales, así como usos, costumbres y tradiciones diferentes del contexto de origen de esta escuela de pensamiento.

Proponemos incorporar cuatro dimensiones de análisis³ que den cuenta de las particularidades en la hechura de políticas públicas de una realidad específica como la de Argentina en el período en estudio (1990-2007). En primer lugar, el tipo de régimen político en que se aplica el análisis. Un segundo aspecto está constituido por los tipos de modelos de gestión que dan ritmo, orientación y lógica diferentes al decisor. El tercer aspecto se relaciona con los referentes institucionales, particulares de cada contexto; son las reglas del juego que son aceptadas por los participantes y que constituyen un marco implícito de acción. Este conjunto de reglas no sólo es parte de un acuerdo inicial, sino que genera credibilidad entre los actores; poseen un alto nivel de legitimidad y delimitan las arenas y los acuerdos: son los valores políticos del sistema. Finalmente, las tradiciones culturales y simbólicas de cada contexto, las cuales definen la lógica de los actores, los mitos, las creencias y las imágenes que han sido internalizadas por los individuos. Son códigos implícitos en el lenguaje, el estilo de la relación y de la negociación. Sin este entendimiento difícilmente se puede interpretar un proceso de política. (Cabrero Mendoza, 2000: 360).

Por otra parte, para analizar los diferentes momentos por los que atravesó la política evaluativa y así caracterizarlos, proponemos utilizar como dispositivo analítico la noción de “ciclo de políticas públicas” propuesto por Lasswell (1971), instrumento de análisis que nos permitirá ordenar la complejidad de los procesos de construcción de la política de evaluación, así como articular y poner en evidencia nexos y vínculos entre actores, fenómenos, dinámicas y temáticas.

³Estas dimensiones de análisis son propuesta en el trabajo de Enrique Cabrero Mendoza: “Usos y costumbres de la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”. En él, el autor cuestiona conceptos básicos de las *policy sciences*, a partir de la comparación entre el modelo que da origen a la escuela de las políticas públicas (la realidad estadounidense) y un modelo de “tradición autoritaria y en dinámica de transición democrática” como la realidad mexicana

Las políticas de educación superior como campo de estudio.

Creemos necesario señalar que dentro del campo de las políticas públicas, las políticas de educación superior tienen su propia especificidad.

Al abordar las políticas de educación superior nos situamos en el nivel de las *policies*. Al respecto Cox (1993) las define como cursos de acción gubernamental referidos a problemas (*issues*) del sector que no cumplen con un determinado estándar (cuya definición siempre será objeto de controversia entre los actores en juego) evaluativo. “Decisiones gubernamentales referidas a issues, presuponen cierta diferenciación de instituciones referidas a tales ‘issues’, con la consiguiente especialización de agentes, generación de saberes específicos, y definición de lenguajes especializados para tratar tales problemas (...) e influencia de los *policy makers* y del *policy making* sobre las políticas” (Ibídem).

Dentro de la política pública en materia de educación superior, consideramos que las políticas de evaluación fueron el principal mecanismo regulador⁴ introducido por el estado al sistema de educación superior (específicamente del subsistema universitario argentino de gestión estatal).

En líneas generales se plantean dos corrientes de pensamiento en relación al concepto de políticas de evaluación en las instituciones universitarias: una ligada a la formación/emancipación y la otra relacionada a la regulación/control de las instituciones. La primera definición de evaluación tiende a interrogarse sobre los sentidos y valores de la universidad, con vistas a la superación y mejora. Es participativa, holística, funda valores, pone en cuestión, interpela, reflexiona sobre las causas y efectos. Por lo tanto, es dinámica y se proyecta al futuro. La segunda, aquella que relaciona la evaluación al control, “es una práctica de verificación y comparación, con vista a establecer grados de conformidad entre lo realizado y una norma o un modelo ideal fijado previa y exteriormente.” Es estática, conservadora, se utilizan técnicas de medida y enfoques objetivistas. Cuando al control se le atribuye todo el fin de la evaluación sus instrumentos técnicos se confunden con los objetivos del fenómeno tomado como objeto. Mientras que el control trabaja sobre la base de un estándar anterior, la evaluación como mejora trabaja con múltiples referencias, personas, dimensiones y aspectos distintos de una misma realidad: por lo tanto es un proceso siempre inacabado, dinámico y generador de sentidos y cuestiones. (Dias Sobrinho, 2007: 323).

Sin embargo ambas concepciones de evaluación no son excluyentes. Sostiene Dias Sobrinho que el simple control sin indagación de sentidos, es sólo medida, actitud verificadora, fiscalizadora y conservadora. Por otra parte, la evaluación sin índices formales, base de datos, instrumentos objetivos, carecería de fundamentos concretos para la reflexión y la producción de sentidos. Por lo tanto, evaluación y control pueden ser procesos interdependientes e imbricados en un mismo fenómeno.

Una aclaración pertinente, es que evaluación no es lo mismo que acreditación; son conceptos diferentes pero que presentan una alta correlación.

⁴ Entendemos por regulación, al conjunto de normas, instrumentos y lógicas que reglan el relacionamiento entre autoridades públicas e instituciones de Educación Superior

La primera diferencia sustancial entre ambos conceptos es su objeto de estudio. Mientras el objeto de análisis de la evaluación institucional es, como su nombre lo indica, la institución, la universidad; el objeto de la acreditación es una carrera, ya sea de grado o de posgrado.

Por otra parte, la evaluación institucional está asociada a *mejoramiento* de la calidad, y se corresponde con el concepto de evaluación- formación desarrollado anteriormente, la acreditación *garantiza* la calidad.

“La acreditación se refiere a un proceso de control y garantía de la calidad en la educación superior, por el que, como resultado de la inspección y/o de la evaluación, o por los dos, se reconoce que una institución o sus programas satisfacen los estándares mínimos aceptables” (C. Adelman, en *Encyclopaedia of Higher Education*, citado por Dias Sobrinho, 2008). Es decir, asegura a la sociedad que una institución o carrera cumplen los requisitos mínimos de calidad establecidos previamente por organismos y agencias estatales o privados acreditados por el Estado.

Muchas veces la acreditación es más abarcativa y contiene la evaluación, como uno de sus momentos. Dependerá de los conceptos y objetivos trazados en las políticas.

Las dinámicas institucionales desde una perspectiva organizacional. Los aportes del Nuevo Institucionalismo Sociológico.

Consideramos importante resaltar los aspectos organizacionales que otorgan particularidad a las universidades y permiten explicar en gran medida las dinámicas institucionales allí generadas. Se entenderá por dinámicas institucionales a la “complejidad institucional en movimiento” (Atairo, 2007); proponemos analizarlas desde una perspectiva organizacional, combinando el análisis intra- organizacional con el inter organizacional.

El análisis intra- organizacional se hará mediante una perspectiva sociológica de las universidades retomando el clásico trabajo de Burton Clark “El sistema de educación superior” (1991) quien focaliza la atención analítica en los aspectos internos- organizativos de las universidades. Según el autor, hay tres elementos básicos de los sistemas de educación superior. El primero de ellos, es el modo en que son concebidas y ordenadas las tareas o actividades. La educación superior organiza el trabajo con base en dos modalidades que se entrecruzan: la *disciplina* (como modalidad que atraviesa los establecimientos locales) y la *institución* (que recoge subgrupos disciplinales para hacer de ellos conglomerados locales). En segundo lugar, menciona las creencias, las normas y los valores primarios de los distintos actores ubicados en el sistema. El tercer elemento es la autoridad, la distribución de poder legítimo por todo el sistema.

En relación al primero de los elementos, hay que aclarar que las tareas y los trabajadores en las instituciones de educación superior se agrupan a partir de la materia prima con la cual trabajan que es el *conocimiento*.

Conocimiento que según el autor, tiene como propiedades principales, su especialización, su autonomía creciente, el ser una actividad abierta (generando modalidades estructurales y

operativas diferentes en las organizaciones académicas) y portador de herencias ancestrales.

Debemos tener presente, que la concepción de conocimiento propuesta por Clark hoy está en crisis (Gibbons, 1998, Lyotard, 1984, de Sousa Santos, 2005), así como también la idea de universidad que se corresponde con este tipo de actividad, el ideal de universidad moderna, de universidad fundada en la razón.

En primer lugar ha cambiado la razón de ser del conocimiento, no está presente la idea de generación de conocimiento indisociable a la formación del espíritu; el nuevo conocimiento deberá ser “pertinente” en relación al producto, a la contribución e innovación que haga al desempeño de las economías regionales, y deberá ser demostrado continuamente. Este hecho alteró las bases sobre las que se realizaba la investigación generando una nueva modalidad en sus prácticas.

Entre las características de este nuevo tipo de conocimiento, podemos mencionar que es transdisciplinario, es decir, la forma de solución definitiva de un problema va más allá de cualquiera de las disciplinas a las que contribuye, generando nuevas estructuras teóricas, métodos de investigación y formas de prácticas que le son propias y que se sostienen en el contexto de aplicación.

Por otro lado, la universidad ya no posee la hegemonía en la producción de conocimiento. Hoy no sólo se crea conocimiento en las universidades, sino en institutos no universitarios, centros de investigación, organismos públicos, laboratorios industriales, consultorías. También hay en estos lugares una diferenciación simultánea de las disciplinas y esferas de estudio en especializaciones que generan las bases de nuevas formas de conocimiento útil. Los investigadores se reducen para formar equipos temporarios o redes que desaparecen cuando se soluciona el problema.⁵

Retomando la configuración de los sistemas de educación superior propuesta de Clark, otra de sus premisas que es que los trabajadores al ir agrupándose a partir del conocimiento, “generan configuraciones jerárquicas planas y artificialmente estructuradas. Una organización de tipo universitario se compone de múltiples células de especialización colocadas horizontalmente y débilmente articuladas en los niveles operativos, junto con un pequeño número de niveles superiores de coordinación” (Clark, 1991: 41). Aparece una jerarquía más pronunciada en el sector administrativo de la universidad en comparación con el sector académico.

Estas organizaciones débilmente acopladas o cohesionadas, con tareas fragmentadas y con una continua entrada y salida de sus participantes, poseen como consecuencia de ello, objetivos diversos, amplios y ambiguos por lo que es difícil lograr que se cumplan, como también, y en estrecha relación con el objeto de estudio de este trabajo, evaluarlos. Más específicamente, Clark plantea que es imposible evaluar sus fines y que “uno de los efectos graves de las definiciones simplificadas centradas en los fines es la desorientación de los

⁵ Gibbons agrega que este nuevo conocimiento además tendrá por un lado mayor responsabilidad social, al incorporarse el principio de sensibilidad al impacto de la investigación, y por el otro, una base más amplia para el control de su calidad.

que creen en ella, elevando las expectativas que no se cumplirán”. Se plantea así que los fines de una universidad son la suma de decisiones parciales, puntuales y ajenas a la mirada externa, producto de los diferentes grupos que la conforman, con sus propios intereses, saberes y objetivos particulares. La educación superior aparece así como un conglomerado, por sus múltiples fines, y porque sus organizaciones están compuestas por numerosos y variados elementos.

En relación al trabajo en la universidad, Clark plantea que se agrupan de dos maneras:

- 1- Por disciplina, que es una forma especializada de organización, sus miembros comparten el campo de conocimiento. No se especializa por localidades, trasciende los establecimientos, vinculando sectores de uno con sectores de otro establecimiento.
- 2- Por establecimientos, que es la institución individual, generalmente es un agrupamiento comprensivo, ya que contiene especialistas diversos, médicos, abogados y arquitectos, alumnos, docentes y administrativos, además de edificios, presupuestos, infraestructura, que la hace palpable y visible.

A partir de esta distinción, Krottsch (2003) plantea que “las configuraciones de tipo profesionalista van a tender a ser más locales que aquellas que estén basadas en conjuntos disciplinarios más orientados a la investigación, y por tanto a la expansión de conocimientos”, por lo que se infiere que el establecimiento fragmenta el sistema y las disciplinas lo entrelazan. Por otro lado el establecimiento, que divide hacia afuera una hacia adentro en la medida que integra a un conjunto de disciplinas. “El sistema académico es así una enorme matriz que no evoluciona tanto por planificación como por complejización, por acomodamiento de intereses en nuevos espacios”. Por lo tanto a la vez que la universidad es una institución unificada, también está fragmentada en campos profesionalizados. Y esta fragmentación no deviene sólo de las diferentes culturas disciplinarias sino de las propias características organizacionales de la universidad.

En relación al segundo elemento de los sistemas de educación superior, las creencias, normas y valores que constituyen el aspecto simbólico de una universidad, es un elemento fundamental en la constitución de la identidad y en el sentido que otorgan a su accionar. Distingue así una cultura de la disciplina, una cultura del establecimiento, una cultura de la profesión académica y una cultura del sistema.

La *cultura de la disciplina*, se caracteriza por ser la disciplina la que opera con una determinada tradición cognitiva y códigos de comportamientos correspondientes. Los integrantes de cada campo disciplinar comparten concepciones detrás de la teoría, metodologías, técnicas y problemas, es decir comparten un paradigma.

La segunda clase de cultura académica es la *del establecimiento*. El poder de vinculación de los símbolos institucionales estará determinado por: a) la escala de organización y tamaño, b) el grado de integración organizacional, c) la edad de la organización, d) las luchas organizacionales y e) la existencia de un contexto competitivo. Deberíamos agregar para el

caso de la universidad argentina, las luchas y acuerdos políticos al interior de los establecimientos.

Los actores de la institución también darán origen a subculturas institucionales: la del estudiante, la del profesor y la del administrador, y podríamos sumar la cultura de nuevos actores que se han incorporado a la vida universitaria a partir de las reformas educativas de los '90, como son los técnicos o los expertos en gestión, evaluación universitaria o planificación.

La *cultura de la profesión académica* es la identificada con el “hombre académico”, la cual es asumida igualmente por profesores de las distintas disciplinas. Estos forman parte de una “comunidad de sabios” con intereses en común que los separan de los demás y ciertos privilegios, como la libertad de enseñanza e investigación; así como mínimos controles externos y guiados por un compromiso altruista. Cabe preguntarse en nuestro país y en nuestras instituciones si existe una cultura académica y de ser así cuán unificada es, teniendo en cuenta el escaso porcentaje de docentes de tiempo completo o de dedicación exclusiva y el fuerte vocacionalismo predominante en nuestro sistema.

Por último la *cultura del sistema* encuentra sus raíces en el sistema nacional de educación superior en su conjunto. Señala cuatro creencias notorias y variables que reflejan y afectan el carácter del sistema: las creencias sobre el acceso al sistema, la especialización, el empleo y la investigación y su relación con la docencia. En nuestro caso de estudio no puede estar ausente la creencia sobre la autonomía universitaria y el rol del estado. Bajo la influencia de sus concepciones, los miembros de un sistema interpretarán el significado de las políticas promovidas por el estado nacional, por los organismos internacionales o las tendencias sociales y responderán en consecuencia.

Como mencionamos anteriormente, autoridad (el tercer elemento constitutivo de los sistemas de educación superior) es la distribución del poder legítimo por todo el sistema. Los diferentes niveles de autoridad tienen sus orígenes diferentes en las disciplinas (así se identifica la autoridad personalista, la colegiada, la gremial y la profesional), en los establecimientos (autoridad del patronato o autoridad burocrática institucional) o en el sistema (autoridad burocrática gubernamental, política, oligarquía académica pansistémica, el carisma)

El enfoque organizacional es interesante para los fines de nuestra investigación en tanto nos brinda elementos para analizar las instituciones por dentro. Sin embargo, presenta ciertas limitaciones a la hora de pensar su aplicación a la realidad de la universidad latinoamericana y en particular la argentina.

Es importante aclarar que si bien Burton Clark habla de manera genérica de sistema de educación superior, el modelo de institución que toma el autor es la *Research University*, que es aquella Universidad concentrada en actividades de posgrado e investigación. Los modos de operar de este tipo de instituciones, en donde el conocimiento, su manipulación y expansión son dinámicos, constituyen el punto de partida para hablar de “instituciones de base pesada”. Por ello mismo, el modelo supone un alto grado de profesionalización de las prácticas universitarias. (Krotsch, 2003). Por el contrario, la universidad argentina,

influenciada fuertemente desde el siglo XIX por el modelo francés napoleónico, tiene una fuerte impronta profesionalista, donde la función prioritaria ha sido la formación profesional y ha prevalecido por sobre la producción de conocimiento.

Asimismo, como mencionamos anteriormente, el planteo que propone el autor de pensar al sistema de educación superior y al establecimiento, desde las disciplinas, pierde validez al estar en crisis el modelo de universidad que lo sustenta.

En nuestro caso de estudio resaltaremos el componente político partidario como elemento habitual de integración interna de la universidad pública argentina debido a la fuerte presencia en el gobierno y en la burocracia universitaria (Stubrin, 2001).

Creemos importante incorporar a nuestra investigación, el análisis inter organizacional que enfatizará la relación universidad- ambiente, desde el nuevo institucionalismo sociológico, con el propósito de explicar la forma en que el ambiente incide en la estructura, procesos y dinámicas internas de las universidades. (Del Castillo Alemán, 2006).

El Nuevo Institucionalismo parte de la crítica a los supuestos individualistas presentes en el conductismo⁶ y la elección racional, enfoques dominantes en la Ciencia Política durante gran parte del período post Segunda Guerra Mundial. Ambos enfoques sostienen que los individuos actúan autónomamente, basándose en características socio- psicológicas o en un cálculo del posible beneficio personal; sus acciones no se ven constreñidas por instituciones formales o informales, sino hacen sus propias elecciones, y sus preferencias son exógenas al proceso político. Si bien ambos movimientos son disímiles entre sí, están preocupados por la teoría y la metodología, tienen una tendencia antinormativa, premisas básicas de individualismo y enfoque sistémico (Peters, 2003). Los institucionalistas van a criticar estos supuestos; sostienen que las concepciones conductistas sólo fijan su atención en el comportamiento de los actores sin analizar el contexto en el que actúan, y que en buena medida determina sus preferencias como los resultados de su acción.

Coincidiendo con la propuesta de North nos valdremos de la concepción de institución que éste propone al sostener que:

“Las instituciones son las reglas del juego⁷ en una sociedad, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico”. (North, 2006:13)

Si bien frecuentemente se utilizan los términos instituciones y organizaciones como sinónimos, North señala que al igual que las instituciones, las organizaciones proporcionan

⁶ La revolución conductista en la Ciencia Política de los años ‘50 y ‘60 fue una reacción frente al institucionalismo que consistía fundamentalmente en el estudio de los detalles que configuraban diferentes estructuras administrativas, legales y políticas; eran trabajos profundamente normativos. Los conductistas argumentaban que para entender la política y explicar sus resultados había que concentrarse en la distribución informal del poder, en las actitudes y en el comportamiento político. (Romero, 1999)

⁷ Son normas escritas formales, así como códigos de conducta generalmente no escritos que subyacen y complementan a las reglas formales.

una estructura a la interacción humana, “son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos”, son los agentes del cambio institucional.

Desde este punto de vista, representativo del institucionalismo económico, las instituciones son producto del diseño humano, resultado de acciones útiles realizadas por individuos orientados instrumentalmente. Sin embargo recuperaremos para nuestro análisis la postura del Nuevo Institucionalismo en su versión sociológica, quien sostiene que las instituciones son el resultado de la actividad humana, pero no son necesariamente producto de un diseño consciente; los individuos no eligen deliberadamente entre instituciones, costumbres, normas sociales o procedimientos legales.

El Nuevo Institucionalismo Sociológico, rechaza el modelo del actor-racional, tiene un interés en las instituciones como variables independientes, una orientación hacia las explicaciones cognitivas y culturales y un interés en las propiedades de las unidades de análisis supraindividuales que no pueden ser reducidas a agregados o a consecuencias directos de los atributos o motivos de los individuos. (Powell y Dimaggio: 1999, 42). El énfasis cognitivo tiene que ver con la percepción: la pertenencia a una institución le genera a sus miembros una determinada manera de interpretar los datos del entorno.

Consideramos que no podremos comprender adecuadamente las elecciones y preferencias individuales de los actores universitarios fuera de las estructuras culturales e históricas en que se encuentran.

Por otra parte para analizar la existencia o inexistencia de cambios organizacionales en la Universidad, a partir de la implementación de las políticas de evaluación institucional, nos valdremos de las herramientas teóricas propuestas por el neoinstitucionalismo sociológico al analizar los cambios organizacionales⁸.

Los autores pertenecientes a esta corriente de pensamiento sostienen que las organizaciones tienden a hacerse cada vez más homogéneas, siendo la burocracia la forma organizacional más común. El concepto que proponen para explicar el proceso de homogeneización es el de *isomorfismo*, entendiéndolo como “un proceso limitador que obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales.” (Hawley, 1968, citado por Powell y Dimaggio)

Este enfoque nos sugiere pensar cómo las características organizacionales de una universidad se modificarían en dirección a una creciente compatibilidad con las características ambientales.

Siguiendo a Powell y Dimaggio se pueden diferenciar tres mecanismos por medio de los cuales ocurre el cambio institucional isomorfo:

1. El *isomorfismo coercitivo* se debe a influencias políticas y al problema de legitimidad. Es el resultado de presiones formales e informales que sobre unas organizaciones (universidades) ejercen otras (estado nación, organismos

⁸ Se entiende por cambio organizacional, al cambio en la estructura formal, la cultura organizacional y las metas, programas o misiones.

internacionales de financiamiento, etc.) de las que dependen y que ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan estas organizaciones. También la existencia de un ambiente legal y técnico (Ley Federal de Educación, Ley de Educación Superior, modificación del Régimen Económico Financiero de las universidades, etc.) afectan muchos aspectos de la conducta y estructura de una organización.

Meyer y Rowan (1999) argumentan que a medida que los estados y otras organizaciones racionalizadas extienden su dominio sobre más escenarios de la vida social, las estructuras organizacionales reflejan más las reglas institucionalizadas y legitimadas por y dentro del estado.

2. El *isomorfismo mimético* resulta de respuestas estándares ante la incertidumbre. Producto de tecnologías obsoletas o metas ambiguas, las organizaciones pueden tomar el modelo de otras organizaciones que consideran exitosas o ya enfrentaron la misma situación. Pensemos en cómo muchas universidades se han apropiado de modelos de evaluación pensados, desarrollados e implementados en otras universidades.
3. El isomorfismo normativo, asociado a la profesionalización, entendida ésta como la lucha colectiva de los miembros de una ocupación por definir las condiciones y métodos de su trabajo, por establecer una base cognitiva y la legitimidad de su autonomía ocupacional.

Ahora bien, no todas las organizaciones tenderán a cambiar en la misma medida, algunas responderán más rápido a las presiones externas, otras lo harán después de largas luchas, resistencias y negociaciones y algunas lo harán sólo en apariencias. Las respuestas de unas y otras dependerán, entre otras características del tamaño, de sus tecnologías, de la dependencia de recursos externos, de la claridad en sus fines y objetivos y en el caso de las universidades, además su posición y poder político dentro el sistema de educación superior.

Otro concepto que surge en esta corriente y que es apropiado para nuestro análisis, es el de *sedimentación* (Peters, 2003) que plantea que las prácticas se asientan sobre el pasado, es decir sobre concepciones y valores que han subsistido del pasado y que estarán presentes en el momento del cambio. La idea de sedimentación refleja la índole histórica y acumulativa de las instituciones; las estructuras pueden transformarse a lo largo del tiempo pero conservarán parte de su historia.

Por último, para analizar las estrategias desplegadas por los actores universitarios en este proceso, utilizaremos la noción propuesta por Cox (1993), quien la entiende como la forma general de actuación, o patrón de relaciones, del estado respecto al Sistema de Educación Superior en un período dado. Analizaremos así las relaciones y actuaciones de la universidad objeto de estudio hacia el estado. Para caracterizar las estrategias de los actores universitarios en relación a la política de evaluación partiremos de la tipología de propuesta por Camou (2007) quien observa que éstas se ubican en un continuo que van de la cooperación al conflicto: se plantean así estrategias de adopción/adaptación y de resistencia.

Breves consideraciones finales

Este trabajo pretende contribuir a la producción de conocimiento a nivel de las instituciones universitarias desde la Ciencia Política para interpretar las especificidades de las relaciones de las instituciones universitarias con el estado, y las que se dan al interior de la misma universidad como institución compleja, sujeta a cambios, espacio de producción crítica de saberes y objeto de políticas públicas. Por otra parte, las políticas de evaluación institucional y acreditación de carreras de grado y posgrado llevan poco tiempo de ser implementadas en Argentina, y si bien existe una cantidad importante de producción académica sobre las reformas encaradas por el estado en los 90 en el ámbito de la educación superior es propicio avanzar en el análisis de los efectos que las mismas han tenido en las universidades tanto en sus dinámicas institucionales como en el accionar de los propios actores. Además, entendemos que en un momento como el actual, que en nuestro país se plantea la reforma de la Ley de Educación Superior, es oportuno pensar qué modelo de evaluación institucional queremos para nuestras universidades y cuál es el rol del estado y de las Casas de Altos Estudios.

Creemos que el Enfoque de Políticas Públicas nos brinda herramientas conceptuales que nos permiten observar el accionar del estado, de la universidad, y de sus actores, y cómo éstos en torno a una cuestión puntual configuran relaciones de fuerzas, adoptan distintas posiciones y modifican la realidad, así como también nos permite analizar cómo la cuestión inicial se va redefiniendo, así como los atributos y las formas de agregación y representación de los actores. Asimismo nos permite desentrañar los juegos y la estructura de poder presentes en la elaboración e implementación de una política.

Para el análisis de una organización como es la universidad, sostenemos que es importante la complementariedad analítica entre el enfoque planteado por Clark, que centra su estudio en los elementos internos de la universidad y explica su complejidad como “organización del conocimiento” permitiéndonos captar las tensiones que surgen en su interior (teniendo presente las particularidades de la universidad argentina), y la propuesta del Nuevo Institucionalismo Sociológico que nos lleva a focalizar en las fuerzas externas que constituyen el ambiente e influyen en la organización, permitiéndonos observar las tensiones, resistencias y vínculos entre la universidad, el gobierno y la sociedad.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (1992), “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar Villanueva (editor), El Estudio de las Políticas Públicas, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- (1996), “Estudio introductorio”, en Luis Aguilar Villanueva (editor), Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Atairo, D. (2007) “Estado, universidad y actores: complejidad y entrecruzamiento de lógicas e intereses. La implementación del Fondo de Mejoramiento de la Calidad de la educación superior en la Universidad Nacional de La Plata”. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación, FLACSO, Argentina
- Brunner, J.J. (1988) “Nota para una teoría del cambio en los sistemas de educación superior”. Documento de trabajo, N° 381. FLACSO- Chile
- Cabrero Mendoza, E. “Usos y costumbres de la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes” en Acuña, C. (Comp.) Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete
- Camou, A. (2007) “Los “juegos” de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y Universidad”. En Krotsch, P., Camou A. y Prati, M. (coord.) *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Cano, D. y Bertoni, M (1990) “La educación superior argentina en los últimos veinte años: tendencias y políticas.” En Propuesta Educativa N° 2, FLACSO/ Miño y Dávila Edit. Bs As
- Cano, D (1995) “El FOMECE: una estrategia del poder Ejecutivo Nacional y el Banco Mundial para la reforma de la educación superior argentina”.
- Chiroleu, A. (2003) “Reflexiones en torno al desarrollo del campo de Educación Superior en Argentina: algunas dudas, algunas deudas.” En Krotsch P. (org) Las miradas de la Universidad. Tercer Encuentro Nacional La Universidad como objeto de investigación. La Plata, Editorial Al Margen.
- Chiroleu, A, y otros (2001) “El ejercicio de la autonomía y el cogobierno en la Universidad Nacional de Rosario.” En Chiroleu, A. Repensando la Educación Superior, UNR Editora, Rosario.
- Clark, B. (1991) “El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica” Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco. Editorial Patria
- Cox, C. (1993) “La producción de políticas públicas de educación superior: categorías para análisis comparativo”. En AA VV. Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina. Santiago de Chile, FLACSO
- De Sousa Santos, B. (2005) “La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad”, Laboratorio de políticas públicas, Miño y Dávila, Bs As

- Dias Sobrinho, J (2007) "Evaluación de la educación superior en Brasil: la cuestión de la calidad", en Krotsch, P. Camou A. y Prati, M. (coord) Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina., Buenos Aires, Prometeo Libros.

(2008) "Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la universidad latinoamericana y caribeña", en Gazzola, A, Didrikson A (Editores) Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. IESALC-UNESCO disponible en: www.iesalc.unesco.org.ve

- García de Fanelli, A y Balan J. (1994) "Expansión de la oferta universitaria: Nuevas instituciones, nuevos programas". Documentos CEDES/106. Bs As

- García de Fanelli, A. (2001) "La gestión universitaria en tiempos de restricción fiscal y crecientes demandas sociales". Universidad de Belgrano

- Gibbons, M. (1998) "Pertinencia de la educación superior en el S XXI" Contribución a la Conferencia Mundial sobre Ecuación Superior de la UNESCO, The World Bank, Washington DC

- Krotsch, P. (2001a)"El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina". En Chiroleu, A. Repensando la Educación Superior, Rosario, UNR Editora.

(2001b) "Educación superior y reformas comparadas". Cuaderno universitario Nº 6 Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

- Krotsch, P., Camou A. y Prati, M. (2007) "Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina", Buenos Aires, Prometeo Libros.

- Lyotard, Jean F. (1984) "La condición posmoderna", rei, Argentina

- Meyer J. y Rowan B (1999) "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia". En Powell, W. y Dimaggio P. (Comp.) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México, Fondo de Cultura Económica.

- Musselin, Christine (2001), Régulation des systèmes universitaires. Quels enseignements tirés d'une comparaison entre la France, l'Allemagne et un système public américain?, Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques.

- Neave, G. y Van Vught, F. (1994) "Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa", Barcelona, Gedisa.

- Nosiglia, C. (2004) "Transformaciones en el gobierno de la educación superior en Argentina: los organismos de coordinación interinstitucional y su impacto en la autonomía institucional" en Revista Fundamentos de Humanidades, Año V, Nº 1.

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", Buenos Aires, CEDES/CLACSO.

- Peters, G. (2003) "El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política", Barcelona, Gedisa

- Powell, W. y Dimaggio P. (1999) "Introducción" y "Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales". En Powell, W. y Dimaggio P. (Comp.) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México, Fondo de Cultura Económica.

- Puiggrós, A. y Krotsch, P. (1994) "Universidad y evaluación. Estado del debate, Cuadernos, Buenos Aires, Aique Grupo Editor SA. Universidad de Antioquia.

- Rodríguez Gómez, R. (2002) “Continuidad y cambio de las políticas de educación superior” en Revista mexicana de investigación educativa. Volumen 7 N° 14, enero-abril, pp.133-154
- Romero, J. (1999) “Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismo: sus diferencias, sus cercanías” en Powell, W. y Dimaggio P. (Comp.) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México, Fondo de Cultura Económica.
- Rothen, J. (2006), “Ponto e contraponto na Avaliação Institucional. Análise dos documentos de implantação do SINAES”, en J. dos Reis Silva Jr, J. Ferreira de Oliveira y D. Mancebo, *Reforma Universitária*. Dimensões e perspectivas, Campinas, ed. Alínea-Anped.
- Suasnábar, C. (1999) “Las agendas de la globalización para la Educación Superior en América Latina. Una revisión crítica de las propuestas de los organismos internacionales y otros actores académicos”, en Políticas de modernización universitaria y cambio institucional, Series Estudios e Investigaciones, UNLP
- (2006) “Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de política: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner”, en Temas y debates 10. Revista universitaria de ciencias sociales. Año 9. Facultad de Ciencia Política y relaciones internacionales. Universidad Nacional de Rosario. UNR Editora
- Tiramonti G., Nosiglia C y otros (1993)”La nueva oferta universitaria” en Revista IICE N° 3, Fac. Filosofía y Letras/Miño y Dávila Editores Bs As
- Toscano, A. (2005) Análisis exploratorio de los efectos del FOMECE y la CONEAU en las universidades argentinas: ¿erosión de la frontera entre lo público y lo privado? En Gentili, P, Levy, B. Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina. CLACSO, Buenos Aires, Argentina.