

La política de calidad y los indicadores de ciencia y tecnología en las universidades públicas argentinas. Un análisis discursivo-ideológico.¹

Ana Bidiña²

Resumen

Los estándares de calidad y eficiencia en la gestión de la investigación en la Universidad han recibido un gran impulso a partir del establecimiento de indicadores internacionales en Ciencia y Tecnología (CyT), y ello a su vez ha repercutido en la conformación de políticas específicas de los Estados. (Bottani, N. & Tuijnman, A., 1994; Sarramona, J., 2003 y 2004; Scheerens, J., 2004)

En la Argentina, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) es el encargado de llevar adelante el Sistema Integrado de Indicadores CTI, que reúne -a partir de relevamientos anuales- la información principal sobre ciencia, tecnología e innovación del país, para la producción de estadísticas e indicadores. Sin embargo, en el caso de las universidades públicas, también el Ministerio de Educación -por medio de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y la Comisión Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria (CONEAU)- realiza requerimientos periódicos relativos a la función investigación, que constituyen *per se* indicadores del desarrollo de actividades de ciencia y tecnología, tanto a nivel nacional como a nivel institucional.

El trabajo se propone dar cuenta de los criterios de calidad que subyacen a los requerimientos de ambos organismos de política y planificación, a partir del análisis discursivo-ideológico de las formas textuales que adquieren las relaciones (inclusiones y exclusiones) que se establecen entre los indicadores, así como la representación de los conceptos de investigación, investigador, investigación que las mediciones propician.

Si bien cada organismo tiene su propio campo de acción, el supuesto es que superponen funciones y establecen políticas que responden fundamentalmente a paradigmas internacionales relacionados con los conceptos de transformación, cambio, innovación y competencia; y -por otra parte- configuran representaciones meramente cuantitativas respecto de la calidad en la investigación, ya que no miden procesos ni resultados.

Sostenemos que este trabajo permitirá reconocer los alcances de las políticas sobre calidad en ciencia y tecnología que actualmente rigen en las universidades públicas argentinas, a partir del análisis de los sistemas de indicadores propuestos por los

¹ El trabajo se enmarca en el Proyecto "Gestión del Conocimiento", de la Universidad Nacional de La Matanza, 2012-2013. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Políticas Universitarias, Programa de Incentivos. Función: Directora. Proyecto inscripto en el Programa de Investigación: "Gestión y Vinculación del Conocimiento en Ciencia y Tecnología en la Universidad Nacional de La Matanza" Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNLaM. El Programa está financiado por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación y la Universidad Nacional de La Matanza.

² Universidad Nacional de La Matanza. E-mail: ana.bidina@gmail.com

organismos de política y planificación, y con ello reconocer el/los modelo/s de investigación que subyacen en las propuestas.

Introducción

La creciente convergencia internacional respecto de las políticas públicas en ciencia y tecnología (CyT) en términos de problemas y enfoques tiene causas diversas. Elzinga y Jamison (1996) identifican los siguientes: el creciente dominio en la política económica industrial de las tecnologías basadas en la ciencia, la identificación de prioridades futuras, la globalización de la producción y difusión del conocimiento en las esferas pública y privada, el aumento de los costos de las tecnologías de investigación, la elaboración internacional de la agenda, y la existencia de entidades intergubernamentales ocupados en la percepción y gestión de problemas. Asimismo, las perspectivas de estudio sobre política científica y desarrollo tecnológico son multidisciplinarias: intervienen la filosofía, la sociología, la economía, la ciencia política, y han adquirido notoriedad desde los años 80 del siglo XX. (Rico-Castro, 2009) Algunos reclamos que surgen de la literatura están relacionados con la ausencia de herramientas cognitivas para el análisis de las políticas públicas de ciencia y tecnología, y el sesgo analítico predominante que piensa la ciencia y tecnología como parte del proceso económico, y no como un problema político. (Eduardo Mallo, 2008)

Los estándares de calidad y eficiencia en la gestión de la investigación en la Universidad han recibido un gran impulso a partir del establecimiento de indicadores internacionales en Ciencia y Tecnología (CyT), y ello a su vez ha repercutido en la conformación de políticas específicas de los Estados. (Bottani, N. & Tuijnman, A., 1994; Sarramona, J., 2003 y 2004; Scheerens, J., 2004)

En la Argentina, la diversidad de organismos nacionales que intervienen en la definición de las políticas así como la diversidad de documentos que *de hecho* construyen políticas plantea cuestiones relativas a la legitimidad de los distintos discursos, y, mirado desde las universidades públicas, la exigencia de responder a diversos lineamientos en materia de ciencia y tecnología. Así, las políticas públicas en ciencia y tecnología desarrolladas por los organismos de política y planificación, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT), no solo se encuentran definidas en leyes, resoluciones y decretos, por un lado; y planes y programas nacionales, por otro; sino que existen otros tipos de materiales que responden a esas políticas como los criterios de evaluación en ciencia y tecnología y los indicadores usados para medir las actividades de investigación.

Las instituciones encargadas de realizar la evaluación externa a las universidades son dos. Por un lado, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), organismo descentralizado, que funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación, y que tiene entre sus funciones la de coordinar y llevar adelante la evaluación externa (Ley Nacional de Educación Superior Nro. 24.521/1995, Artículo 46). Por otro lado, dentro del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación según lo establece la Ley N°25467/01, el Art. 24 establece que se aplicarán evaluaciones a las instituciones de ciencia y tecnología. Particularmente es el Programa de Evaluación Institucional (PEI) de la Subsecretaría de Evaluación Institucional del MINCyT el encargado de dicha evaluación.

En este trabajo, se analizan los discursos normativos producidos por los dos organismos de política y planificación mencionados, referidos a la evaluación externa

de la función de investigación de las universidades, y su relación con la calidad. El análisis se propone describir y explicar las estrategias de construcción textual que permiten reconocer las políticas de calidad en la investigación. Los discursos normativos (resoluciones, decretos, pautas, guías) son aquellos que fijan o estipulan ciertas prácticas para el logro de determinados propósitos (Orlando, 2004). En un sentido foucaultiano, estos discursos se presentan como ejercicio de poder y consisten en “conducir conductas y en arreglar probabilidades” (Foucault, 1988).

El supuesto es que, a partir de cómo cada organismo define y reglamenta sobre el proceso de evaluación a las universidades, construye su posición respecto de la calidad en la investigación. Así el trabajo permitirá reconocer los alcances de las políticas sobre calidad en ciencia y tecnología que actualmente rigen en las universidades públicas argentinas, a partir del análisis de los sistemas de evaluación propuestos por los organismos de política y planificación, y con ello reconocer el/los modelo/s de investigación que subyacen en las propuestas.

A continuación, realizamos el análisis de las normativas específicas de cada organismo.

La evaluación externa según la CONEAU

La Ley Nacional de Educación Superior Nro. 24.521/1995, en la sección 3: Evaluación y acreditación, contiene cuatro artículos (Art. 44 a 47) que refieren a la obligación que tienen las universidades de asegurar instancias internas de evaluación institucional e instancias de evaluaciones externas, que se harán como mínimo cada seis (6) años. El principal objetivo de tales evaluaciones es el analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de las funciones de docencia, investigación, extensión y gestión institucional, y sugerir medidas para su mejoramiento. Asimismo la Ley establece que las evaluaciones externas estarán a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria³, con la participación de pares académicos de reconocida competencia.

Los documentos normativos producidos con la puesta en marcha de la CONEAU son dos: la Resolución CONEAU 094/97, en la que se aprueban los *Lineamientos para la evaluación institucional*, y la Resolución CONEAU 382/11, en la que se establecen los criterios y procedimientos para la tarea de los pares evaluadores que participen de la evaluación externa y ajustan las pautas para la autoevaluación institucional establecidas en la Resolución CONEAU 094/97.

La Ley de Educación Superior ya establece que la evaluación externa se debe realizar “en el marco de los objetivos definidos por cada institución”. En este sentido, los documentos normativos producidos por la CONEAU ahondan en este concepto que define desde qué lugar se propone el proceso de evaluación. Fundamentalmente, se pone de relieve la obligación de que la evaluación institucional sea útil, y para ello debe partir de las características propias de la institución y comprender su proyecto. En todo momento, los documentos dejan bien establecido el respeto a la autonomía universitaria y se despejan dudas respecto de imposibilidad de que se realicen

³ La Ley indica también que la evaluación la pueden realizar entidades privadas constituidas con ese fin (artículo 45), sin embargo en el país no llegaron a constituirse dichas entidades y solo realiza esas actividad la CONEAU.

"mediciones homogéneas, descontextualizadas y deshistorizadas". (*Lineamientos*, p.27)

Cuando la referencia es a la finalidad de la evaluación, encontramos que debe servir "para interpretar, cambiar y mejorar y no para normatizar, prescribir, y mucho menos como una "actividad punitiva". (*Lineamientos*, p. 17) Asimismo, debe crear "las condiciones óptimas para que los participantes, incluyendo al evaluador, mejoren su comprensión sobre la realidad institucional". (*Lineamientos*, p.11) Finalmente, debe servir para mejorar la calidad de las universidades. Cuando se establecen los *Criterios y procedimientos para la evaluación externa* (pp. 6-7), se explicitan los objetivos para las funciones de investigación, desarrollo y creación artística, entre los que predominan las acciones de analizar y evaluar.

Las funciones a evaluar por la CONEAU en las universidades son: tanto la docencia, investigación, extensión y gestión, como los insumos y resultados de la actividad universitaria, sus procesos e impacto en el medio social. Por otro lado, considerar los diferentes elementos y aspectos de la institución articulados para el cumplimiento de los objetivos propuestos por la institución para el cumplimiento de sus funciones. Finalmente, la producción de conocimientos científicos deben estar evidenciados en planes, programas, proyectos y resultados accesibles y evaluables, y deben validarse por la comunidad de pares académicos y científicos." (*Lineamientos*, p. 30)

En el documento, se establecen las pautas que define esta Comisión respecto de la "Gestión académica" incluyen la cantidad de docentes investigadores que realizan investigación por institución y por unidad académica, según cargo y dedicación, y categorías según organismo de promoción científico tecnológica; la cantidad de docentes investigadores que realizan actividades de extensión y/o vinculación y/o transferencia por institución y por unidad académica; y la descripción de los mecanismos de selección, permanencia y promoción de los docentes e investigadores. También se incluyen pautas específicas referidas a la "Investigación, desarrollo y creación artística", que responden a los siguientes indicadores: descripción de la política de investigación de la institución; descripción de los órganos de gestión de la investigación, centrales y por unidad académica; descripción de los vínculos intra y/o interinstitucionales destinados al desarrollo de la investigación, desarrollo y creación artística; fuentes de financiamiento de la investigación, desarrollo y creación artística; cantidad de alumnos de grado y posgrado que participan en proyectos de investigación, desarrollo y creación artística por institución y unidad académica; cantidad de proyectos de investigación, desarrollo y creación artística en los últimos 6 años por institución y unidad académica; resultados de la investigación por institución y por unidad académica según tipo; descripción de los mecanismos de evaluación de proyectos de investigación, desarrollo y creación artística.

En síntesis, la función investigación para la CONEAU incluye indicadores referidos a la tarea de investigación estructuralmente vinculados a la docencia, a los que las universidades públicas deben responder en el momento de someterse a la evaluación externa.

Si bien se encuentran bien explicitados la perspectiva de la evaluación, los objetivos, las funciones a evaluar y las pautas de la evaluación externa, no sucede lo mismo respecto de los criterios para analizar y evaluar que deben los evaluadores. Parecería que no existen parámetros externos sino solo el criterio contextual de análisis de la institución de acuerdo con su propia misión. En *Lineamientos* (p. 28) leemos:

"La evaluación no es neutral, como no es neutral ni desinteresado el lenguaje. (...)

Se debe asumir con honestidad y franqueza que hay valores que se aprecian y que se quiere que se instalen en un momento histórico dado, con la conciencia de que ellos no son necesariamente eternos, por lo menos no en la forma que hoy se conciben.”

Aquí, como en todo discurso normativo, predomina la tercera persona gramatical de impersonalidad, no hay agentes que realicen acciones, y de ese modo se fija la práctica de la evaluación con un grado tal de generalidad e imprecisión que no permite responder algunas cuestiones: ¿qué es la calidad en la investigación?, ¿cómo se establece la calidad en la investigación?, ¿la garantizan los pares evaluadores?, ¿se presentan condiciones equitativas para todas las universidades?, ¿cuáles son los criterios para evaluar? Los materiales no responden estas cuestiones.

La evaluación externa según el Programa de Evaluación Institucional (MINCyT)

El Programa de Evaluación Institucional del MINCyT tiene como objetivo principal promover y facilitar la evaluación de las instituciones de ciencia y tecnología, y procurar su mejoramiento continuo y su adecuación al planeamiento estratégico del sector científico y tecnológico nacional. Para ello, coordina dos conjuntos de actividades relacionadas entre sí: la evaluación institucional y la implementación de planes de mejoramiento. La evaluación institucional comprende a su vez dos etapas: la autoevaluación y la evaluación externa.

El objetivo de la evaluación externa –según los documentos- es contar con una valoración independiente, realizada por personas expertas en el tema. Estas analizan los procesos y los resultados obtenidos por la institución y recomiendan cursos de acción para el mejoramiento de la institución. El PEI describe cuidadosamente el perfil de los pares evaluadores: deben ser reconocidos por su credibilidad e integridad profesional y científica y tener trayectoria en la gestión científica y tecnológica y en experiencias exitosas de aplicación de la ciencia. Tienen además que ser expertos en gestión institucional y “usuarios de los productos” de la institución de ciencia y tecnología.

El objetivo final de la evaluación institucional es la elaboración, por parte de la institución, de un Plan de Mejoramiento que atienda a los resultados de la evaluación. No se trata entonces de premiar la excelencia o sancionar las debilidades, sino de promover el desarrollo de las instituciones de ciencia y tecnología. Las instituciones que participen de la evaluación quedarán habilitadas para recibir apoyos económicos y/o técnicos orientados a la formulación y concreción del plan de mejoramiento institucional que se derive de la evaluación.

El “Manual de Procedimientos para la Evaluación Institucional y la Formulación de los Planes de Mejoramiento de las Instituciones de Ciencia y Tecnología” (2010), producido por el PEI sostiene que las evaluaciones institucionales son integrales y sus dimensiones son: la gestión institucional; las actividades de investigación científica y tecnológica; el impacto ambiental de las actividades desarrolladas; las medidas de higiene y seguridad adoptadas; la formación de recursos humanos; los servicios, asesoramiento y transferencia a terceros; la infraestructura y equipamiento; y la capacidad de la institución de vincularse a redes. Asimismo valorarán a cada institución en relación con su contribución al sector específico de pertenencia y

con su capacidad de participar e integrarse al planeamiento estratégico del sector de C&T nacional.

El documento también menciona “externalidades” positivas: las reflexiones y toma de conciencia de los miembros de la institución acerca de sus fortalezas, debilidades y orientaciones para su mejoramiento; la capacitación en la realización de autoevaluaciones institucionales y evaluaciones externas para un mejor planeamiento institucional; la mayor claridad en la articulación de la Institución de Ciencia y Tecnología con su sector de pertenencia y con el planeamiento estratégico nacional en Ciencia y Tecnología; y la mayor precisión acerca de su participación en las acciones de mejoramiento.

Al igual que la autoevaluación, la evaluación externa propuesta por el PEI toma en cuenta el origen de la institución, sus objetivos y desarrollo, contextualizándola con el sector específico de pertenencia y con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Los evaluadores externos, entonces, deben encuadrar su accionar considerando: los objetivos de cada institución, el listado de variables e indicadores utilizado en la autoevaluación, la autoevaluación realizada por la institución, el informe sobre el sistema científico tecnológico nacional y el informe sobre el sector en el que está incluido la institución objeto de evaluación.

Para la tarea de los evaluadores externos se propone como insumos indispensables el informe sobre el sistema científico tecnológico argentino y el informe sectorial. El primero será elaborado por el MINCyT y presentará una visión global de la ciencia y tecnología en la Argentina considerando las políticas nacionales en ciencia y tecnología, el organigrama de instituciones de I+D del país, los presupuestos y los indicadores de interés para el sector. El informe sectorial será elaborado por la Secretaría o Ministerio del cual depende la institución sujeta a evaluación y aportará un diagnóstico actualizado del sector, presentando los antecedentes y elementos que permitan conocer la situación del área en cuestión. Sin embargo, ninguno de estos informes se encuentra disponible.

En el caso de la evaluación externa del MINCyT, existe una referencia externa que estaría certificando la calidad (el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación), solo que los materiales referidos no son explícitos al respecto. Una vez más aparece aquí la idea de que la evaluación debe servir para el mejoramiento, pero ¿respecto de qué se proponen las mejoras?, ¿cuál es el concepto de calidad en la investigación? Otra vez, lo no dicho sugiere distintas respuestas pues ninguna de ellas se encuentran contenidas en los materiales.

Conclusión

Como puede observarse, los requerimientos a las Universidades Públicas argentinas de parte de organismos de política y planificación nacional incluyen perspectivas que responden a los intereses de los organismos en cuestión. En la normativa que analizamos, se observan que cada organismo (CONEAU y el PEI del MINCyT) determina / propone / establece / exige condiciones para la evaluación externa referidas al desarrollo de la investigación en las universidades desde dos perspectivas diferentes. Una más cercana a la universidad como institución (CONEAU) y otra un poco más lejana, que intenta acercarse a las instituciones ofreciendo subsidios a cambio de ser evaluadas.

Los indicadores de ambos organismos presentan similitudes en su enunciación, aunque en el caso del PEI se presenta una interesante desagregación. Así, si bien la propuesta del PEI (MINCyT) se presenta en forma más explícita, en ambos casos, quedan pendientes los criterios de valoración de la evaluación, así como las definiciones de calidad y mejoramiento en la investigación.

De lo expuesto, podemos concluir que las normativas de los organismos analizados reglamentan / normalizan las condiciones y procedimientos para llevar a cabo la evaluación externa de la función investigación en las universidades. El análisis nos permite reconocer una preocupación por contextualizar la evaluación de acuerdo con la institución de que se trate, e incluso algunas referencias externas planteadas por el MINCyT, pero no se hallan disponibles herramientas que permitan comprender cómo se llevan a cabo en la evaluación externa tales relaciones. Podríamos dar un paso más y preguntarnos si es pertinente que dos organismos evalúen la investigación en la universidad.

Las políticas, si bien no se presentan como complementarias, se encuentran estrechamente vinculadas e inciden unas en otras. Así, el supuesto es que esa diversidad enfrenta a sus lectores / receptores (entre ellos, las universidades) al requerimiento de estrategias en algunos casos yuxtapuestas; en otros, contradictorias o encontradas. Si bien en ambos casos se destaca el anclaje social de los contextos institucionales, las exigencias puestas de manifiesto en los indicadores parecieran responder a paradigmas neutros. Pero aun así, la insistencia en los conceptos de calidad, mejoramiento, e incluso "externalidades" nos instalan en un campo semántico relacionado con paradigmas internacionales de transformación, cambio, innovación, competencia, cuya explicitación se encuentra negada en los discursos analizados. Lo "no dicho" en los documentos cobra una entidad privilegiada, autorizada por el carácter normativo de los documentos.

Sin duda, lo interesante es observar cómo esas dimensiones se ponen en marcha en la implementación de las evaluaciones externas concretas, las distancias que se establecen entre la normativa y la práctica. La confrontación de estos resultados con los informes de evaluación externa, nos permitirá –en futuros trabajos- dar cuenta del lugar que cada una de esas dimensiones tiene en cada evaluación. De ese modo, podemos contribuir a la discusión respecto de la dimensión normativa acerca de la evaluación externa y la evaluación llevada a cabo en las universidades públicas argentinas.

Referencias

BOTTANI, N. & TUIJNMAN, A. (1994): "International education indicators: framework, development and interpretation", en CERI: Making Education Count. Developing and Using International Indicators, Paris, Centre for Educational Research and Innovation – OECD, pp. 21-35.

ELZINGA, Aant y Andrew JAMISON (1996) "Agendas políticas en ciencia y tecnología." En Revista *Zona Abierta* 75/76 Madrid.

FAIRCLOUGH, N., 1992, *Discourse and Social Change*, Polity Press, Blackwell Publishers, Cambridge-Oxford.

Foucault, Michel (1988). "El sujeto y el poder". En: Dreyfus, Hubert L. y Rabinow, Paul: *Michel Foucault: Más allá del Estructuralismo y la Hermenéutica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

MALLO Eduardo. "Políticas de ciencia y tecnología en la Argentina: la diversificación de problemas globales, ¿soluciones locales?" *Redes*, vol. 17, núm. 32, junio, 2011, pp. 133-160, Universidad Nacional de Quilmes. Argentina.

MALLO, E. (2008), "Ciencia, tecnología y políticas públicas. En busca de un estilo conceptual para América Latina", *esocite 2008. VII Jornadas Latinoamericanas de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología*, Río de Janeiro, 20 al 23 de mayo de 2008.

ORLANDO Eleonora (2004) "El problema de las reglas y el discurso normativo" Obtenido el 13/04/2008. Desde: <http://www.accionfilosofica.com/misc/1213426269art.doc>

RICO-CASTRO Pilar y Rafael Morera Cuesta. "Enfoques positivos y normativos en las políticas de ciencia y tecnología", *Arbor*, Vol 185, No 738 (2009)

RAITER, A. (1999) *Discurso y Política*. Biblos, Bs. As.

SARRAMONA, J. (2003): "Los indicadores de la calidad de la educación", en ETXEBE-RRIA, F. (coord.): *Calidad, equidad y educación*. Donostia, Erein.

SARRAMONA, J. (2004): *Factores e indicadores de calidad en la educación*, Barcelona, Octaedro.

SCHEERENS, J. (2004): "Perspectives on education quality, education indicators and benchmarking", en *European Educational Research Journal*, Volume 3, Number 1, 2004.

WODAK, Ruth y M. Meyer (comp.) (2003) *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona, Gedisa.

DOCUMENTOS

CONEAU. RESOLUCIÓN N°: 382/11. ASUNTO: *Criterios y procedimientos para la evaluación externa*. 22 de junio de 2011.

CONEAU. RESOLUCIÓN N° 094/97 *Lineamientos para la Evaluación Institucional Buenos Aires*. Noviembre de 1997.

LEY NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR Nro. 24.521. Sancionada: 20 de julio de 1995.

LEY 25.467 Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Objetivos de la política científica y tecnológica nacional. Responsabilidades del Estado Nacional. Estructura del Sistema. Planificación. Financiamiento de las actividades de investigación y desarrollo. Evaluación de las mismas. Disposiciones especiales y generales. Sancionada: agosto 29 de 2001.

MINCyT. Subsecretaría de Evaluación Institucional. Dirección Nacional de Objetivos y Procesos Institucionales. *Guía para la Formulación de los Planes de Mejoramiento*

de la Función I+D+i en Instituciones Universitarias. 2010.

MINCyT. Secretaría de Articulación Científico Tecnológica. Subsecretaría de Evaluación Institucional. Programa de Evaluación Institucional. *Guía para la Autoevaluación de las Instituciones de Ciencia y Tecnología. 2010.*

MINCyT. Secretaría de Articulación Científico Tecnológica. Subsecretaría de Evaluación Institucional. *Guía para la Autoevaluación de la función I+D+i en instituciones universitarias. 2010.*

MINCyT. Secretaría de Articulación Científico Tecnológica. Subsecretaría de Evaluación Institucional. *Guía para la Evaluación externa de la función I+D+i en Instituciones Universitarias. 2010.*