

Comentario de Eduardo Sánchez Martínez a la exposición de Ana Fanelli

No es fácil comentar el trabajo de Ana Fanelli en unos pocos minutos, en primer lugar, por la amplitud y riqueza de sus observaciones, y luego, porque estoy sustancialmente de acuerdo con su “balance” y con sus conclusiones respecto de la situación actual de los indicadores en las políticas de reforma universitaria que se han emprendido en la Argentina en la presente década.

Trataré, no obstante, de cumplir mi rol haciendo algunos comentarios, sea sobre las coincidencias, sea sobre algunas cuestiones que ella, con razón, da por supuestas pero que tal vez sea útil explicitar para poder evaluar dónde estamos y hacia dónde vamos. Y lo haré a partir de mi experiencia en un campo que creo particularmente importante para la transparencia y en definitiva para el mejoramiento de nuestro sistema universitario.

Ana ha enfatizado en su exposición la utilidad que los indicado-

res tienen para las políticas de financiamiento, en tanto ayudan a asignar con eficiencia los recursos para la evaluación de la calidad, en tanto contribuyen a garantizar la calidad de los “productos”; y para la gestión de las propias universidades, en tanto sus decisiones pueden basarse en mejores fundamentos si sus responsables cuentan con la información que proveen los indicadores. No puedo sino estar de acuerdo con esa observación. Pero quisiera agregar que, en mi opinión, la primera utilidad de los indicadores es la de proveer información pública sobre las varias dimensiones de la vida de las universidades para que sus distintos “clientes” puedan tomar decisiones mejor fundadas y para que las propias instituciones universitarias hagan efectiva la responsabilidad pública que con razón hoy se les exige. Sólo entonces viene la otra utilidad a la que se ha referido nuestra distinguida

expositora: la de informar (aunque ella no utilizó esta expresión) el proceso de construcción de políticas y adopción de decisiones, tanto del Estado como de las propias universidades.

En términos generales, creo que el tema de los indicadores plantea tres tipos de cuestiones: unas conceptuales y metodológicas, otras relativas a la recolección y disponibilidad de datos, y unas terceras vinculadas a la aplicación y uso de los indicadores. Ana se ha referido en su exposición, centralmente, a la última de esas cuestiones. Y yo, como comentarista, debería hacer lo mismo. Pero me permitiré hacer antes algunas referencias concretas, teniendo en mira el caso argentino, a los problemas que tienen que ver con la disponibilidad de datos con los cuales construir indicadores. Luego me referiré a los problemas, nada secundarios, que tienen que ver con el uso de los indicadores. No me ocuparé aquí de los problemas conceptuales y metodológicos, que como todos sabemos, no son pocos ni menores.

En relación con la primera de estas dos cuestiones, la *disponibilidad de datos*, quisiera enfatizar unos puntos que la expositora da por supuestos, pero que en el caso argentino creo que merecen considerarse. Porque aunque el

tema en discusión no sea el de la información disponible, me parece casi obvio que no se pueden desarrollar indicadores si no hay información. Y también, que los indicadores no pueden ser mucho mejores que la información con la que se construyen.

Primer punto: ¿cuál es hoy, en la Argentina, la situación de la información sobre las universidades?

Creo que se puede afirmar, con cierta objetividad, que estamos mejor que hace diez años, lo cual no significa que estemos bien, que estemos como deberíamos estar. Recuerden ustedes que la situación a comienzos de los años 90 era la de “un sistema sin información”. Desde varios años antes se habían dejado de relevar –y por supuesto que de publicar– datos para el conjunto del sistema universitario. Algunas universidades seguían produciendo información, pero como parte de su propia dinámica, a veces siguiendo sus propios criterios, sin que el sistema, como tal, se preocupara de generar la información básica que cualquier sistema necesita para su propio funcionamiento. Tengo muy presente, porque me he ocupado profesionalmente del tema por varios años, que en los anuarios estadísticos internacionales –como los de la UNESCO, la OECD

y otros— la Argentina aparecía por entonces como un país ausente, como un país que había dejado de existir. En la mayoría de los casilleros correspondientes aparecían tres puntos suspensivos, o la abreviatura n/d (*no data*). Creo que no exagero si digo que la Argentina aparecía allí como un país que había desaparecido.

Ello explica que el trabajo de esta década en esa materia haya consistido en generar y difundir información, es decir, en construir un sistema de estadísticas continuas, que recogiera, procesara y difundiera información de modo regular. Menciono al pasar algunas de las cosas que con ese objeto se hicieron.

·Se reconstruyeron series estadísticas que se venían relevando desde fines de los años 60 y que habían sido discontinuadas;

·Se llevó a cabo, por primera vez, un relevamiento de datos de las universidades privadas, no por única vez sino como comienzo de una serie que tendría luego continuidad;

·Se llevó a cabo, también por primera vez, un censo de estudiantes universitarios de universidades nacionales, que aportó información sobre variables hasta entonces desconocidas;

·Se desarrolló el sistema conocido como SIPUVER, que provee

información sobre el personal docente y no docente de las universidades nacionales;

·Se comenzó el relevamiento regular de estudiantes de posgrado, una dimensión hasta hace poco también desconocida;

·Se construyó el SIU, un sistema que desarrolla software específico para la gestión universitaria en diversas áreas (económico-financiera, patrimonial, académica, de recursos humanos, de bibliotecas), a partir de la cual se obtiene información confiable sobre esas áreas;

·Más recientemente, de modo conjunto con el INDEC, se incluyó en la primera onda de 1998 de la Encuesta Permanente de Hogares, un módulo especial sobre educación en general y sobre educación superior en particular, que ha permitido, por un lado, contar con información imposible de obtener a partir de la estadística continua, y por otro, poder controlar la información que provee el propio sistema universitario con la que surge de una fuente distinta.

He recordado algunas de estas cosas, no para hacer publicidad sobre lo que se hizo, que en mi opinión no hace falta (el material está publicado y ha tenido amplia difusión), sino para fundamentar mi afirmación de que hoy tenemos

mucho más información disponible. Y también la otra: que necesitamos trabajar mucho todavía para generar información más fina, sobre dimensiones no exploradas hasta ahora, que es sin embargo necesaria para la construcción de algunos indicadores que vayan más allá de la cantidad de alumnos, docentes, graduados o presupuesto y permitan penetrar en los pliegues de la realidad y en sus dimensiones cualitativas.

Segundo punto: ¿hasta dónde es “confiable” la información de que disponemos?

Ana ha hecho referencia, en su trabajo, a la situación de información asimétrica entre las universidades y el gobierno, donde aquellas que son autónomas tienen más información sobre su propia realidad que éste, que debe atender a su financiamiento y es responsable de la política pública en la materia. Creo que esta situación de asimetría debe tenerse presente como el contexto que ayuda a entender algunos de los problemas de confiabilidad que tenemos en materia de información.

En este sentido, veo dos aspectos a tener en cuenta. Por un lado, un aspecto si se quiere técnico: en más de un caso las oficinas de estadística de las universidades muestran debilidades importantes

en recursos humanos, en sistemas de relevamiento y procesamiento de la información, en sistemas de control de calidad, en la jerarquía que se les asigna en la estructura burocrática de la institución. Y esto, más que a carencia de recursos como ha señalado Ana Fanelli, creo que se debe a la escasa prioridad que las instancias de decisión le asignan, porque sin duda no está suficientemente desarrollada una cultura de la información para las decisiones. En todo caso, como la información para el conjunto del sistema surge de la que provee cada institución, ello incide en la calidad de la información que generamos.

Por otro lado, hay un aspecto político que también incide en la confiabilidad de la información. Como la asignación de recursos que está a cargo del gobierno se asienta en medida importante en la información disponible sobre alumnos, sobre graduados, sobre las plantas de personal o sobre los costos de los servicios de funcionamiento, en ocasiones hay indicios que permiten sospechar que la información que envían algunas instituciones está sobreestimada, lo que es preocupante aun cuando ello no tenga mucha incidencia sobre los datos de conjunto. Y tal vez con más frecuencia que mani-

pulación abierta, lo que se observa es que algunas universidades claramente retacean la información de que disponen, y en una suerte de opacidad deliberada convierten al objetivo de mayor transparencia al que deben servir los indicadores en un discurso que poco tiene que ver con la realidad.

Tercer punto: ¿cómo resolver el problema de la información poco confiable?

No puedo extenderme aquí sobre este punto, de modo que apenas señalo tres caminos posibles, en realidad complementarios. Por un lado, habría que instrumentar, como se hace en varios países, auditorías de los sistemas de información, que nos den razonable seguridad de que la información que se genera es confiable. Por otro lado, tengo mucha confianza en el desarrollo de sistemas para la gestión universitaria, que está haciendo el SIU (Sistema de Información Universitaria), porque en este caso la información para el área estadística deriva de los trámites de la gestión, lo que nos garantiza que la información que así se genera refleja la realidad. En fin, creo que lo más importante de todo es la creciente conciencia de los propios actores, de las propias universidades, porque cuando una de ellas distorsiona

o retacea la información en realidad se perjudican todas. Me parece que las autoridades universitarias son cada vez más conscientes de esta situación y de la necesidad de superarla.

Quisiera ahora referirme a la segunda cuestión planteada, esto es, al uso de los indicadores. Algunos autores han dicho que los indicadores no son mediciones neutrales, que están cargados de valores, que no son políticamente neutrales. Yo no comparto esta idea. Creo que, como tales, son neutrales, y en todo caso deben serlo, aunque luego se utilicen para construir modelos que operan como “señales” que indican una dirección deseable, que apuntan a modificar los comportamientos individuales o institucionales. En mi opinión, una cosa son los indicadores, entendidos como medidas sintéticas de una determinada dimensión de la realidad, y otra los modelos que con ellos podemos contruir.

Me parece interesante, en este sentido, la distinción que suele hacerse entre un uso con fines “comparativos” (cuando el interés se centra en el análisis de las similitudes o diferencias en el comportamiento y los resultados de instituciones con perfiles y condiciones análogas), un uso con fines

“programáticos” (cuando el interés radica en medir el avance en el logro de las metas programadas, con el objeto de conocer su grado de cumplimiento) y un uso con fines “paradigmáticos” (cuando los indicadores se utilizan como punto de referencia para orientar las acciones en una determinada dirección). Está claro aquí que los indicadores, estrictamente, son unas medidas neutrales, que pueden sin embargo usarse con distintos fines.

Uno de los usos posibles, como ha explicado extensamente la profesora Fanelli, tiene que ver con las políticas de financiamiento, cuando se busca asignar los recursos con más eficiencia, con más equidad o con más eficiencia y equidad, además de otros objetivos posibles como promover la mayor calidad. Lo cual, como se comprende fácilmente, tiene para las instituciones implicaciones que van mucho más allá del simple financiamiento.

Este uso es particularmente importante en sistemas como el nuestro, de gestión descentralizada (por la autonomía de que gozan las universidades) pero con financiamiento público centralizado. En este caso puede hacerse un uso “fuerte” de los indicadores, utilizándolos para orientar el financiamiento (o parte de él) con el

objeto de promover la eficiencia, la equidad o la calidad, como recién decíamos. Como se ha dicho muy bien, este tipo de uso responde a la idea de que el funcionamiento autónomo de las universidades puede, en ciertos casos, conducir a resultados no deseados, como consecuencia de las inercias adquiridas, de desequilibrios en su funcionamiento interno, o de la priorización de los intereses corporativos por sobre los intereses generales de los ciudadanos.

En los sistemas que se financian total o parcialmente con recursos privados, habitualmente el uso de los indicadores es más “suave” pero no por ello menos importante. Su papel, en este caso básicamente informativo, ayuda a los potenciales clientes (sean estudiantes en trance de elegir universidad o empresas e instituciones interesadas en los “productos” que ella ofrece, como graduados, tecnologías o servicios) a tener más elementos para que puedan tomar sus decisiones con más y mejores fundamentos. Un uso semejante, de carácter informativo, es el que se da a los indicadores en los sistemas atendidos con recursos públicos pero donde la gestión y el financiamiento están centralizados. Pero en este caso, a diferencia de lo que ocurre en los

sistemas que funcionan con recursos privados, la información que proveen los indicadores se utiliza (o se debiera utilizar) básicamente para ayudar a mejorar la gestión.

Creo, como Ana Fanelli, que avanzar hacia un mayor desarrollo y un adecuado uso de indicadores, es un paso necesario para aumentar la transparencia y la responsabilidad que se espera de las instituciones, para mejorar las políticas públicas y para fortalecer la gestión de las universidades. Y ello, sea que cumplan un papel básicamente informativo, sea que se les asigne un papel más robusto como señales que indican una dirección deseable y en función de las cuales se juzgan desempeños, se asignan recursos o se promueve el desarrollo institucional.

Ello exige que los indicadores no sean fácilmente manipulables, que tengan cierta estabilidad temporal, que haya un acuerdo básico sobre su utilización y que los objetivos que se persiguen sean claramente entendibles para todos, de modo que puedan interpretarse correctamente.

El objetivo, pensando en el futuro, debiera ser, en mi opinión, poder desarrollar un sistema integrado, conformado por un número relativamente pequeño de indicadores seleccionados, representativos y confiables, que permita construir “tableros de comando”, para que tanto la instancia central como cada una de las instituciones, pueda contar con información sintética y actualizada como base para sus decisiones estratégicas.