

Reseña Bibliográfica: Guaglianone, A. (2013). Políticas de evaluación y acreditación en las universidades argentinas. Buenos Aires: Teseo. 210 páginas.

María Eugenia González

UNCuyo - UNCórdoba / CONICET

Distintos autores han abordado las políticas universitarias argentinas de los últimos años y los debates en torno a ellas (Sanchez Martinez 2002; Suasnabar 2005; 2011; Rinesi y Soprano, 2007; Giustiniani, 2008; Chiroleu, 2012; Marquina, 2012). En esos trabajos se han analizado tanto los procesos de institucionalización, como el rol del Estado, la profesionalización académica y burocrática, la normativa, los distintos actores involucrados, etc. En general estos trabajos coinciden en ubicar a la Ley de Educación Superior 24.521 como un hito en la historia reciente de las universidades argentinas, ya que a partir de ella —y en consonancia con directivas internacionales— se estableció una nueva agenda universitaria: se cambiaron las prioridades de trabajo, se crearon organismos ejecutivos y mecanismos de implementación de esos nuevos lineamientos.

El libro *Políticas de evaluación y acreditación en las universidades argentinas* de Ariadna Guaglianone, se incluye en esta línea de trabajo. Puede ubicarse así dentro de un enfoque que observa al Estado desde adentro, considerándolo como fragmentado y desacoplado en distintas agencias, figuras, lógicas y prácticas sociales (Bohoslavsky y Soprano, 2010). En esta línea, la autora focaliza su estudio en las prácticas de evaluación y acreditación de las carreras de grado de Argentina, indagando específicamente en el caso de las carreras de Ingeniería de la Universidad de Belgrano y de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. En el texto se analiza entonces la puesta en marcha de estos procesos, como también las consecuencias y los resultados que tuvieron lugar luego de la implementación de estos mecanismos. También plantea interrogantes en torno a estas instancias y al rol de la Comisión Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria (CONEAU), organismo a cargo de ejecutarlas.

Para ello, la autora utiliza una estrategia metodológica cualitativa que permite analizar no sólo la acción social intersubjetiva de los actores del ámbito universitario, sino también su marco de referencia. De este modo, Guaglianone en su investigación parte de

una serie de supuestos que orientan su investigación. En primer lugar sostiene que si bien los procesos de acreditación precisan de la existencia de un fuerte liderazgo por parte de los directivos, también necesitan de un “impulso externo” (pág. 23) —que en este caso consiste en la existencia de la mencionada ley y de la CONEAU— que se encuentre en sintonía con la orientación de los directivos de cada universidad.

Luego, la investigadora afirma que los procesos de evaluación institucional y de acreditación universitaria muestran diferencias en cuanto a los resultados esperados en cada uno de ellos. En el caso de los primeros, sostiene que éstos no cumplieron con las expectativas de aumento de los niveles de participación de la comunidad académica dentro de cada establecimiento universitario, ya que no se registraron “consecuencias expresas a posteriori” (pág. 24). Contrariamente, plantea que sí se pudieron observar esas consecuencias en los procesos de acreditación universitaria. En estos últimos se lograron los resultados esperados en relación al aumento de los niveles de participación. Esta distinción que Guaglianone realiza entre los procesos de evaluación y acreditación resulta de suma utilidad, ya que en la bibliografía vinculada al tema generalmente se suele abordar a ambos de forma conjunta, sin realizar ningún tipo de distinciones ni conceptuales ni fácticas. Mientras que en este libro se pueden visualizar claramente diferencias entre ambos.

Partiendo de estos supuestos, la autora elaboró una tesis doctoral que da lugar a este texto, el cual consiste en seis capítulos. Así, al inicio de este trabajo Guaglianone da cuenta del marco teórico utilizado. Allí aborda a la universidad desde un enfoque organizacional, destacando el carácter complejo de la misma y el nivel de conflictividad que surge ante las iniciativas de cambioⁱ. La multiplicidad de actores y la frágil articulación que existe entre ellos, dan cuenta de una “anarquía organizada” (pág. 30) donde a pesar de los niveles de conflictividad se genera una suerte de orden propio de las universidades que les permite funcionar. En el caso argentino, ese funcionamiento y las relaciones entre los distintos actores y grupos académicos, se vieron modificados ante la introducción de lineamientos de evaluación de calidad y la incorporación de los procedimientos de evaluación y acreditación durante la década de 1990. En este apartado entonces, Guaglianone revisa esa polisémica noción de calidad, considerando a la acreditación como un proceso para evaluarla, a la vez que destaca la necesidad de las instituciones de contar con una “cultura de la evaluación” (pág. 49) para la obtención de mejores resultados en el marco de estos procesos.

Ya en el capítulo dos Guaglianone avanza en su análisis hacia experiencias internacionales concretas de procesos de evaluación y acreditación, tanto en Europa, como en Norteamérica y Latinoamérica. Se analizan específicamente los casos de Estados Unidos, Francia, Holanda, Brasil, México, y por último el caso de Argentina. En esta comparación la investigadora postula que el denominador común, incluso para el caso argentino, ha sido el protagonismo que ha tenido el Estado en la construcción de los sistemas de evaluación y acreditación. Esta afirmación y el trabajo del libro en general, permite ubicar al texto en las antípodas de aquella bibliografía —sobre políticas públicas en la década de 1990 y reforma del Estado— que consideró al “Estado mínimo” argentino, como ausente de sus funciones (Bohoslavsky y Soprano, 2010).

Para el caso argentino entonces, la autora detalla aspectos relativos a la implementación de estos mecanismos: en qué consisten las funciones de la CONEAU, el proceso de evaluación institucional, las diferencias entre la autoevaluación y la evaluación externa, y las características de los procesos de acreditación de carreras de grado y de acreditación regional del que Argentina es parte (Mecanismo Experimental de Acreditación). Una vez reseñados los casos internacionales, Guaglianone señala que Argentina retoma en lo que respecta al sistema de evaluación institucional, el modelo francés. La diferencia con aquel modelo, es que allí la autoevaluación es estructurada, mientras que en Argentina ésta depende de los responsables de su ejecución al interior de cada institución universitaria. Este aspecto delimita la importancia entonces de analizar caso por caso en las experiencias de evaluación y acreditación argentinas, ya que la cultura organizacional de cada establecimiento, influenciará el resultado final de estos procesos.

En el tercer capítulo se realiza un breve recorrido de lo que ha sido el desarrollo de la universidad argentina. Allí se analizan los principales sucesos históricos desde el origen de las universidades en nuestro país. En lo que en el libro se considera la tercera expansión del sistema universitario, se produce la creación de nuevas universidades nacionales en el conurbano bonaerense. También se genera un notable ascenso en la cantidad de nuevos institutos y nuevas universidades privadasⁱⁱ. Por esto, la investigadora afirma que la ley 24.521 y los mecanismos a cargo de la CONEAU logran poner un freno al ritmo acelerado de autorización de instituciones privadas. En consecuencia, pueden ser considerados no sólo como parte de las políticas públicas universitarias argentinas, sino también como políticas sociales, en el sentido de que

constituyen “diseños normativos e institucionales que buscan limitar las consecuencias sociales producidas por el libre juego de las fuerzas del mercado” (Biernat y Ramacciotti, 2012). No obstante, en esta línea de trabajo se hace necesario profundizar en las características que presentó la relación Estado – mercado en ese momento, en aras de lograr una mejor comprensión del fenómeno de surgimiento y desarrollo de universidades privadas durante la década de 1990ⁱⁱⁱ.

Luego en el capítulo siguiente Guaglianone distingue los actores que participaron en las reformas universitarias a partir de 1980, como así también demarca hitos normativos previos a la promulgación de la Ley de Educación Superior. Más allá de los aspectos institucionales desarrollados aquí, resulta interesante resaltar las menciones a la resistencia que sufrieron los primeros intentos de evaluación institucional en la década de 1990. Estas oposiciones se produjeron tanto por parte de los establecimientos universitarios públicos, como de los privados. En el caso de los primeros, la investigadora señala que la negativa se produjo debido a que “el impulso de evaluar la calidad se había gestado extramuros académicos, a partir de un proyecto financiado por un organismo como el Banco Mundial” (pág. 119) vinculado además a lógicas no académicas, sino económicas y presupuestarias. En el caso de los privados, residió en “la oposición a un ente estatal de evaluación” (pág. 123), para lo que se propuso que las instituciones conformaran sistemas de evaluación y acreditación externos. Esta posibilidad finalmente no se puso en marcha. Luego, en el caso de los estudiantes, en el texto se aclara que al momento de promulgación de la Ley de Educación Superior éstos se manifestaron en contra de la normativa, pero no específicamente en relación a los procesos de evaluación y acreditación. Es necesario agregar entonces, que posteriormente en distintos momentos de ejecución de estos procesos —en otras carreras— los alumnos sí se pronunciaron en reiteradas oportunidades en contra de ellos^{iv}.

En el quinto capítulo ya se abordan los casos específicos de los procesos de evaluación y acreditación de las carreras de Ingeniería de la Universidad de Belgrano y la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Aquí se analizan las entrevistas realizadas en el marco de su tesis doctoral y se exponen los resultados del trabajo realizado por la investigadora. Guaglianone entiende que los procesos de acreditación en ambos casos promovieron una mayor participación de los actores que los procesos de evaluación. Esto se debe a que en el caso de los últimos “al no existir

programas de financiamiento para las mejoras ni consecuencias expresas, las instituciones asumen una ‘burocracia de la evaluación’ (pág. 168). En cambio, en los procesos de acreditación “la existencia de consecuencias expresas, como la posibilidad de no acreditar, y por consiguiente, perder la validez de los títulos y la necesidad de cumplir con los compromisos asumidos para el mejoramiento, ha contribuido a la efectividad de los procesos y a producir reformas institucionales internas” (pág. 171).

Ahora bien, entre las distintas universidades se presentan diferencias ante la aplicación de medidas de este tipo, que tienen que ver por ejemplo con los niveles de conflictividad en la toma de decisiones. Además de los aspectos culturales propios de cada establecimiento, es esperable que en las instituciones de gestión pública se produzca una discusión más plural, democrática y extendida —y en consecuencia, un desgaste mayor— que en los establecimientos de gestión privada. Esta situación se deja entrever en general en el abordaje que realiza el capítulo de estos casos. Sin embargo, se observa que para un estudio de este tipo podría haberse realizado un análisis más profundo acerca de las diferencias entre los distintos estilos de gestión en el ámbito público y privado, tanto en su dimensión conceptual como histórica. Este aspecto hubiera contribuido a comprender de forma más acabada las diferencias identificadas por la autora en lo que se refiere a los procesos de evaluación y acreditación en el país.

Luego, en el capítulo seis y el último apartado de conclusiones la autora presenta postulados que sintetizan su trabajo de campo. Principalmente indica cómo a través de los casos abordados la evaluación y la acreditación han desarrollado su faceta política. Esto implica que además de su función técnica y académica, estas instancias se constituyen como espacios de disputa por el poder. En ellas, como ya se ha mencionado, se ha producido mayor o menor participación, generándose tensiones y conflictos debido a la diversidad de actores involucrados en distintos niveles. “La evaluación se desarrolla en un contexto político (...) Las acciones institucionales y las carreras que se evalúan son producto de decisiones políticas” (pág.175). Asimismo estos procesos han generado disparidades no sólo hacia adentro de las instituciones partícipes de estos procesos, sino en relación a las carreras que no se encuentran afectadas por estos mecanismos. En palabras de la autora, la acreditación “estaría derivando en una diferenciación tan importante entre las unidades académicas que haría que la mayoría de las carreras quieran ser incorporadas en el artículo 43 de la LES y transitar la acreditación en busca de calidad, reconocimiento, prestigio y recursos” (pág. 182).

Finalmente, Guaglianone sostiene que en estas políticas se han privilegiado aspectos formales de implementación de estas instancias, subestimando la efectividad real de estos procesos: “La visión lineal y acotada ha imposibilitado observar la complejidad de las instituciones redundando en reformas educativas formales que ponen en duda la efectividad de los procesos de evaluación y acreditación” (pág. 192). En este sentido, el trabajo que realiza la investigadora logra subrayar la importancia de las consecuencias efectivas de estos mecanismos en las carreras analizadas. Sin dudas, el resultado más importante de estos procesos en líneas generales, reside en el aumento en la participación de los actores involucrados, lo que colabora con el fortalecimiento de la dimensión política —y ya no meramente técnica y académica— de estas instancias. Además abona el terreno para la generación de la cultura organizacional necesaria para que estos mecanismos se sustenten desde adentro de las propias instituciones, esto es: la tan destacada en el texto “cultura de la evaluación”.

Bibliografía

- Argentina, Ministerio de Educación, Ciencia y Técnica de la Nación (1995). Ley de Educación Superior N° 24.521.
- Biernat, C. y Ramacciotti K. (2012). Introducción. En *La construcción de las políticas sociales en Argentina: entre demandas y resistencias*, Buenos Aires: Biblos.
- Buchbinder, P. (2010). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana
- Chiroleu, A.; Suasnábar, C. et al. (2012). *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Buenos Aires: UNGS-IEC.
- Estudiantes y docentes se rebelan contra la Coneau. 12 de mayo de 2013. *La voz del interior*. Consultado en junio de 2013 en <http://www.lavoz.com.ar/cordoba/estudiantes-docentes-se-rebelan-contra-coneau>.
- Giustiniani R. y Carbajal L. (2008). *Universidad Democracia y Reforma: algunas reflexiones y una propuesta*. Buenos Aires: Prometeo.
- Letelier, M. (1993). Resistencia al cambio en las instituciones de Educación Superior. Un análisis crítico. En *Innovación en la educación universitaria en América Latina. Modelos y Casos*. Centro Interuniversitario de Desarrollo. Santiago de Chile. Págs. 105-123.

Malestar en Psicología por el proceso de acreditación, 21 de mayo de 2013. *El Diario*. Consultado en agosto de 2013 en <http://www.eldiario.com.ar/diario/interes-general/81577-malestar-en-psicologia-por-el-proceso-de-acreditacion.htm>

Marquina, M., Chiroleu, A., Rinesi, E. (comps.) (2012). La política universitaria de los gobiernos Kirchner. Buenos Aires: UNGS

Rinesi, E. y Soprano, G. (comps.) (2005). *Facultades Alteradas. Actualidad de El conflicto de las Facultades de Immanuel Kant*. Buenos Aires: Prometeo.

Sanchez Martinez, E. (2002). La legislación sobre Educación Superior en Argentina. IESALC/UNESCO. Proyecto *Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*

Suasnábar, C. (2005). Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda política: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner. *Temas y Debates*, (10).

Suasnábar, C. (2011). Políticas y reformas de la universidad argentina desde el retorno a la democracia: tendencias históricas de cambio y movimiento pendular de las políticas públicas/Policies and reforms of the university argentina since the return of democracy: historical trends of change and pendulum of public policy. *Pensamiento Jurídico*, (31), 87-103.

Tenti Fanfani, E. (2009). *Sociología de la educación*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Notas

ⁱ Las dificultades que encuentra cualquier proceso de cambio o actualización en las instituciones escolares, tienen que ver con el hecho de que toda burocracia instituida muestra una tendencia a la autoreproducción institucional (Tenti Fanfani, 2009). Consecuentemente, se han señalado también estas dificultades para los establecimientos universitarios (Letelier, 1993).

ⁱⁱ En 1985 existían 20 universidades privadas y diez años después ese número ascendía a 44. (Buchbinder, 2010)

ⁱⁱⁱ Se ha planteado que las políticas neoliberales en las cuales se enmarcó esta ley, llevaron a que la autonomía de las universidades se encontrara doblemente presionada: tanto por el estado evaluador, como por el mercado que restringe su funcionamiento (Rinesi y Soprano, 2007).

^{iv} Ver: Estudiantes y docentes se rebelan contra la Coneau. 12 de mayo de 2013. *La voz del interior*. Consultado en junio de 2013 en <http://www.lavoz.com.ar/cordoba/estudiantes-docentes-se-rebelan-contraconeau>. También léase: Malestar en Psicología por el proceso de acreditación, 21 de mayo de 2013. *El Diario*. Consultado en agosto de 2013 en <http://www.eldiario.com.ar/diario/interes-general/81577-malestar-en-psicologia-por-el-proceso-de-acreditacion.htm>

