

**YO TE EVALÚO, TU ME EVALÚAS...**

**Estado, profesión académica y mercado en la acreditación de carreras en  
Argentina**

Mónica Marquina

Tesis doctoral

Programa de Doctorado en Educación Superior

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Palermo

0



Este obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0  
Internacional.

## INDICE

AGRADECIMIENTOS	5
INTRODUCCION	7
Presentación	7
Capítulo 1: El diseño de la investigación	12
1.1. El proceso de construcción del diseño	12
1.2. El aporte de diferentes enfoques	14
1.2.1. El neo institucionalismo sociológico	14
1.2.2. La perspectiva del análisis de la política pública	18
1.2.3. Aportes del campo de la educación superior	20
1.3. Delimitación del problema: supuestos, interrogantes y propósitos	23
1.4. La “operativización” del problema	26
1.4.1. Unidades de análisis y estrategias de abordaje	26
1.4.2. El análisis documental	27
1.4.3. El abordaje cuantitativo	28
1.4.4. El abordaje cualitativo	30
PARTE I: EL CONTEXTO Y LAS DISCUSIONES TEÓRICAS	35
Capítulo 2: El paradigma de la evaluación de la educación superior	36
2.1. El contexto general y especificidades de América Latina	36
2.2. El Estado evaluador	40
2.3. Nuevo round del Estado evaluador en el marco de la internacionalización	46
2.4. La evaluación universitaria como política pública: Estado, agencias, mecanismos	55

2.5. Las principales discusiones teóricas	62
2.5.1. Neutralidad vs. espacio político	63
2.5.2. Control vs. Mejora	66
2.5.3. Utilitarismo-empirismo vs. intuicionismo – pluralismo	68
2.5.4. Algunas consecuencias de las tensiones	70
Capítulo 3: Evaluar a pares en la academia. Una tradición controvertida	75
3.1. Profesión académica y evaluación por pares. Fundamentos y orígenes	75
3.2. La evaluación por pares en el campo académico	78
3.2.1. La evaluación por pares en revistas científicas	79
3.2.2. En la evaluación de proyectos de investigación	80
3.2.3. En evaluación de la educación superior	85
PARTE II: LA EVALUACIÓN UNIVERSITARIA EN ARGENTINA	90
Capítulo 4: La reforma de la educación superior de los '90 y la evaluación como tema de agenda política	91
4.1. La Reforma de la Educación Superior en el marco de la reforma del Estado	91
4.2. La evaluación en la Ley de Educación Superior	99
4.3. La evaluación en el debate actual de reforma de la LES	105
Capítulo 5: El sistema nacional de evaluación universitaria	108
5.1. La CONEAU	108
5.1.1. La evaluación institucional	110
5.1.2. La acreditación de carreras de grado	111
5.1.3. La acreditación de carreras de posgrado	115
5.2. La tensión entre la función consultiva y resolutive de la CONEAU	118

5.3.	Los actores: miembros, técnicos y evaluadores	121
5.3.1.	Los miembros	123
5.3.2.	Los técnicos	128
5.3.3.	Los pares evaluadores	131
5.4.	Las evaluaciones a la CONEAU como organización	132
5.4.1.	Legitimación de la CONEAU y la “cultura de la evaluación”	134
5.4.2.	Las funciones de aseguramiento y mejoramiento	136
5.4.3.	El impacto de los procesos en las instituciones	137
5.4.4.	La ambigüedad de las funciones	139
5.4.5.	La sobrecarga de trabajo de la CONEAU	140
5.4.6.	El trabajo de los pares	143
5.4.7.	Las decisiones de la Comisión	145
5.4.8.	La articulación con otras políticas	146
5.5.	Otras miradas sobre el impacto de la evaluación	148
	PARTE III: QUINCE AÑOS DE EXPERIENCIA DE EVALUACIÓN	151
	Capítulo 6: Los pares evaluadores	152
6.1.	Quiénes son y de dónde vienen	152
6.2.	Cómo se los elige	157
6.3.	Cómo desempeñan su rol. Los sesgos	161
6.4.	Intereses y preocupaciones	169
	Capítulo 7: Los técnicos y los procedimientos	175
7.1.	Quiénes son los técnicos	175
7.2.	Su influencia en los procesos	178
7.3.	La complejidad de los procesos y la burocratización	183

7.4. Intereses y preocupaciones de los técnicos	189
Capítulo 8: Los miembros	191
8.1. El lugar de los miembros en el funcionamiento de la agencia	191
8.2. Rutina vs. Innovación	196
8.3. La función política del plenario	198
8.4. Sus intereses y preocupaciones	203
Capítulo 9: Los evaluados	207
9.1. ¿Por qué acreditar?	207
9.2. Las conductas adaptativas y de simulación	212
9.3. Intereses y preocupaciones	218
 PARTE IV: LA ARENA EVALUATIVA	 221
Capítulo 10: El entramado de tensiones entre agencia, evaluadores y evaluados	 222
10.1. Los pares evaluadores: saber experto vs. Poder y autoridad en el campo	 222
10.2. La CONEAU: miembros y técnicos entre la lógica burocrática y la lógica política	 227
10.3. Los evaluados: entre la simulación y el cambio	233
Capítulo 11: Equilibrios y tensiones en circuitos virtuosos y viciosos.	
Hacia un modelo conceptual	238
 BIBLIOGRAFÍA	 250
 ANEXOS I II y III	 262

## **AGRADECIMIENTOS**

Esta tesis es el resultado de un proceso de formación profesional y académica de varios años en el cual fueron muchas las personas que acompañaron y estimularon ese tránsito. Quiero en primer lugar expresar mi agradecimiento a Juan Piovani, quien apoyó y guió este proyecto desde su comienzo, con la rigurosidad que caracteriza su trabajo, además de su entusiasmo, generosidad y disposición para todas las inquietudes que se fueron presentando.

También quiero agradecer a los jurados evaluadores de esta tesis, Antonio Camou, Adriana Chiroleu y Cecilia Hidalgo, quienes al momento de la defensa realizaron valiosísimos aportes con sus preguntas y sugerencias, mostrando un análisis profundo del trabajo, un interés extremadamente generoso por colaborar en su mejoramiento y una gran confianza por el contenido de la tesis reflejada en su calificación final y recomendación de publicación.

A los colegas y amigos del Instituto del Desarrollo Humano de la UNGS también va mi agradecimiento, ya que además de cubrir institucionalmente los tiempos en que estuve abocada a la redacción final de esta tesis, me brindaron su apoyo humano y también intelectual. Es muy estimulante formar parte de un espacio interdisciplinar desde el cual recibir aportes en materiales y perspectivas que enriquecen el trabajo cotidiano académico.

Un reconocimiento especial merece el aporte de todos los entrevistados, quienes de manera desinteresada me brindaron no sólo su tiempo sino sus experiencias que fueron fundamentales para obtener los resultados que aquí se presentan. Personas que actuaron y/o actúan como miembros, técnicos, pares evaluadores y evaluados en el

sistema de evaluación universitaria argentino se compenetraron con mis intereses y compartieron un conocimiento invaluable.

Agradezco también el espacio de formación del Doctorado en Educación de la Universidad de Palermo, en especial a los aportes de Cecilia Hidalgo que orientaron la primera etapa del diseño del trabajo en el espacio de los talleres de tesis. Asimismo, a Adolfo Stubrin, quien leyó la versión preliminar y realizó una devolución acorde con el nivel de profundidad y brillantez con que usualmente realiza sus análisis y reflexiones.

Finalmente, a mis padres, que posibilitaron mi formación, y a Leandro, quien no sólo me acompañó con amor y paciencia en este camino que a veces pareció interminable, sino que además brindó una detallada devolución de la última versión de este trabajo, que lo enriqueció a partir de su experiencia y mirada exigente. Y a Emilia y Julia, por el amor y la alegría que me dan todos los días, y por la espera atenta a que este viaje llegara, por fin, a destino.

## **INTRODUCCIÓN**

### **Presentación**

Esta tesis tiene como propósito estudiar la experiencia de funcionamiento del sistema de evaluación y acreditación universitario argentino creado en el año 1995 con la sanción de la Ley de Educación Superior 24.521. Dicho análisis se realiza colocando el énfasis en los procesos de acreditación de carreras y tomando en consideración la mirada de diversos actores que participaron de los procesos evaluativos desencadenados a partir de la aplicación de dicha norma.

La evaluación de la Educación Superior fue un tema privilegiado en las agendas reformistas de la década de los ´90. Muchos países de la América Latina, a partir de recomendaciones de organismos multilaterales y organizaciones regionales, instalaron durante esa década sistemas de evaluación universitaria, incluyéndolos en los nuevos marcos legales que guiaron los cambios. En Argentina, la implementación de la evaluación y la acreditación universitaria se llevó a cabo a partir de la creación y funcionamiento de una agencia creada para tal fin, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), la cual lleva adelante una intensa actividad que involucra a numerosos actores individuales e institucionales.

Este estudio privilegia tres miradas: 1) La de la agencia, a través de los miembros y técnicos de la CONEAU; en el primer caso, personalidades de reconocida trayectoria que tienen a su cargo la conducción política de los procesos evaluativos y, en el segundo caso, personal calificado a cargo del control técnico de los procesos; 2) los pares evaluadores, académicos reconocidos provenientes de los diferentes campos disciplinares de las carreras evaluadas a los que se consulta por su experticia en el tema; y c) los “evaluados”, es decir, autoridades de carreras que fueron objeto de acreditación,

y que en general son profesores reconocidos en sus campos disciplinares o bien en el nivel de la conducción y gestión de las unidades académicas o instituciones.

Este estudio sostiene que la implementación de una política de evaluación y acreditación no constituye un proceso lineal, gradual, ni simple. Implica atender a tensiones y contradicciones presentes en el accionar de los distintos actores implicados. Involucra un problema principal que es el de cómo encontrar el equilibrio adecuado entre al menos tres tipos de autoridad (burocrática, disciplinar, política) (Clark, 1993). Por ejemplo, involucra el problema de cómo obtener una mirada valorativa única del evaluador, producto de su conocimiento y experiencia previa en su campo respectivo, sin que esta mirada tan específica esté guiada por sesgos producto de situaciones e intereses particulares ajenos al rol asignado, pero íntimamente asociados a su pertenencia a la comunidad académica. Por su parte, requiere atender al problema de cómo lograr que las evaluaciones se realicen sobre la base de un conjunto de dispositivos instrumentales diseñados con el fin de orientar e incluso acotar el trabajo de los académicos de cara a los riesgos anteriormente señalados sin que, a la vez, estos marcos generen una automatización de los procedimientos que quiten la riqueza y creatividad que puede aportar el experto evaluador. Finalmente, implica atender a la necesidad de encontrar en quienes son evaluados un punto intermedio entre una aceptación formal de la evaluación como requerimiento externo y la incorporación de la evaluación como elemento útil para la mejora y, por tanto, para el cambio institucional.

Este trabajo consta de cuatro partes integradas por once capítulos. Luego de explicitar en el Capítulo 1 las especificaciones teórico – metodológicas del estudio, la primera parte se concentra en el contexto de surgimiento y consolidación de la evaluación como instrumento de política pública de las últimas tres décadas, a partir de un relevamiento de la literatura más relevante sobre el tema. Así, en el capítulo 2 se

desarrolla el surgimiento y evolución del paradigma de evaluación de la educación superior, describiendo el contexto general europeo, las particularidades de América Latina, y haciendo referencia al tema de la evaluación en el actual contexto de internacionalización. Se caracterizan los atributos generales que adquirieron los sistemas de evaluación universitaria encarados desde los gobiernos, reconociendo los principales problemas de funcionamiento que han sido reconocidos en la literatura. También se sintetizan las principales discusiones teóricas que diversos autores plantearon alrededor del tema de la evaluación de la educación superior desde los años '90 hasta la actualidad.

En un tercer capítulo se repasa la principal literatura que abordó en las últimas décadas la cuestión de la evaluación por pares en el ámbito académico, principalmente en la evaluación de artículos para su publicación en revistas especializadas y en proyectos de investigación como paso previo a su selección para financiación. Con el fin de encontrar similitudes y especificidades, posteriormente se repasa cómo las discusiones en esos ámbitos se traducen en el espacio de la educación superior, particularmente en lo referente a la evaluación y acreditación de carreras.

La segunda parte de este trabajo desarrolla el caso argentino de la evaluación universitaria caracterizando, en el capítulo 4, la reforma de la educación superior de los años '90 y la creación del sistema nacional de evaluación y acreditación. En el capítulo 5 se realiza un análisis del funcionamiento de la agencia a cargo de la tarea de evaluación (CONEAU) y el reconocimiento de los principales actores implicados en los procesos, a partir de relevamientos normativos y de documentos oficiales. También se estudian las principales conclusiones de las evaluaciones internas y externas realizadas por la propia CONEAU a su trabajo, y se presentan los resultados de algunas investigaciones académicas sobre la experiencia de evaluación universitaria argentina.

La tercera parte del trabajo se concentra en el estudio del funcionamiento del sistema a lo largo de sus quince años de existencia, a partir de la sistematización y análisis de la información obtenida en los trabajos de campo realizados en la investigación que da sustento a este estudio. Se dedica un capítulo al accionar de cada uno de los actores principales que intervienen en los procesos de acreditación de la CONEAU, tomando como fuentes primarias los testimonios y opiniones de miembros y técnicos de la CONEAU, de los pares evaluadores y de los responsables de carreras evaluadas, obtenidos de encuestas y entrevistas realizadas *ad hoc*.

La cuarta parte de este trabajo sistematiza, articula e interpreta la información obtenida, a la luz de la literatura revisada al comienzo, distinguiendo las tensiones implícitas y los nudos problemáticos producto de las interrelaciones de los actores, en lo que se denomina la arena de la evaluación universitaria, a los fines de comprender en contexto y conceptualmente la información relevada y sistematizada

Finalmente, a partir del análisis empírico realizado en el capítulo anterior, se elaboran algunas conclusiones que intentan esquematizar las contradicciones inherentes al accionar de cada uno de los actores mencionados, los desequilibrios productos del interjuego entre ellos y los posibles modos en los que el sistema de evaluación universitaria puede terminar resolviéndolos en su proceso de consolidación.

Este trabajo no pretende abordar cuestiones metodológicas o técnicas sobre modelos e instrumentos de evaluación, sino que toma a la evaluación desde su faz de instrumento de política pública, a la luz de enfoques provenientes de la administración pública, la ciencia política y la sociología, así como del aporte del incipiente campo de la educación superior.

El estudio aquí presentado es el resultado de una investigación que combinó un abordaje cuantitativo y cualitativo. Recoge información de dos trabajos de campo, uno

sobre la base de una encuesta estructurada a académicos que actuaron como pares evaluadores en el área de acreditación de grado y de postgrado de la CONEAU desde 1997 a 2008, y otro a partir de la realización de entrevistas a miembros de CONEAU, técnicos y autoridades de carreras de grado y posgrado realizadas entre 2008 y 2010.

El trabajo llevado adelante ha pretendido entrar en la trama de relaciones y contradicciones inherentes a la evaluación universitaria, asumiendo que ese espacio, además de sus fines pedagógicos y de mejoramiento organizacional, constituye un espacio político de disputa y tensiones, a partir del interjuego de actores con diversos intereses. Se trata de dilucidar modos que hacen de este conjunto de relaciones equilibrios virtuosos o viciosos, y que redundan en el éxito o no de la evaluación universitaria como instrumento de política pública para la mejora de la calidad de la educación superior.

## Capítulo 1:

### EL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

#### 1.1. El proceso de construcción del diseño

Esta tesis es producto de un diseño de investigación que se fue construyendo a lo largo de cinco años, a partir de diversos intereses de investigación sobre la educación superior que fueron confluyendo en propósitos comunes. Transitar como actor involucrado, con diferentes roles, en el profundo proceso de reforma de la educación superior argentina, colaboró a la reflexión permanente de los cambios que se fueron desencadenando, posibilitando finalmente tomar decisiones teóricas y metodológicas que delimitaron la investigación a realizar a partir de un diseño flexible<sup>1</sup> (Piovani, 2007). Este proceso de construcción implicó el tratamiento del problema de la cercanía de quien investiga respecto del objeto estudiado. Durante el tiempo transcurrido, especialmente a medida que se fueron realizando los recortes y delimitando el problema, se fue produciendo el extrañamiento del investigador en relación al objeto estudiado, asumiendo una necesaria vigilancia epistemológica que dé permanente cuenta de la imposibilidad de objetividad absoluta del investigador respecto de lo que investiga.

En el proceso de construcción del problema se distinguen algunos antecedentes que funcionaron como “indagaciones preliminares”, que permitieron ganar conocimiento sobre la cuestión en un proceso espiralado (Piovani, 2007). La realización del estudio *“La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Un estudio comparativo de seis casos nacionales”*

---

<sup>1</sup> Siguiendo a Piovani (2007) un diseño flexible se ubica en situaciones intermedias entre dos polos: un extremo en el que todo está absolutamente planificado de antemano, es decir que la investigación implicará la aplicación fiel del plan estipulado, u otro extremo en el que las decisiones que hacen posible la investigación emergen durante el proceso mismo.

(Marquina, 2005) permitió identificar algunos nudos problemáticos susceptibles de ser investigados. Éste fue un ensayo encomendado por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), como resultado de un concurso de propuestas para abordar el análisis de algunas cuestiones de interés para la agencia. Ese trabajo permitió comenzar una indagación teórica sobre los problemas inherentes a la evaluación por pares en las comunidades académicas, así como aproximarse al conocimiento de los principales problemas que, en esa cuestión, enfrentaban algunos sistemas de evaluación universitaria del mundo.

Este antecedente motivó, necesariamente, indagar el asunto en nuestro país. Constituimos así un equipo de investigación en el Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento para llevar adelante entre 2006 y 2009 el proyecto de investigación *“La Participación de Pares Académicos en el Sistema de Evaluación y Acreditación Universitaria en Argentina: entre el mejoramiento y el control”*, y desde 2010 a la actualidad el proyecto denominado *“El rol de los pares evaluadores en el financiamiento público de la investigación: entre el Estado y el campo académico”*. Estos proyectos colaboraron en la identificación de algunos principales problemas del sistema de evaluación por pares en la experiencia argentina de evaluación universitaria. Estos antecedentes permitieron acercarnos al problema desde uno de los actores privilegiados: los pares evaluadores. Sus resultados mostraron la inevitable necesidad de ampliar el foco de análisis, si se quería comprender de manera acabada el accionar de este actor. Surgió el interés por abordar el estudio de un conjunto más amplio de interrelaciones y ámbitos en el espacio de la evaluación universitaria, a fin de acercarnos a una mejor comprensión de lo acontecido en los últimos quince años en nuestro país, específicamente en lo que respecta a un instrumento de política que se decide privilegiar: la acreditación universitaria.

## 1.2. El aporte teórico de diferentes enfoques

Este estudio se nutre del aporte de diferentes disciplinas. La ciencia política, la administración pública, la sociología y el incipiente campo de la educación superior<sup>2</sup> han desarrollado enfoques y perspectivas que son de gran utilidad para el abordaje del objeto de estudio. Esta perspectiva multidisciplinar ya ha sido utilizada para el análisis de la evaluación en Argentina por un grupo de investigadores dirigidos por Pedro Krotsch, y que se plasmó en la compilación “*Evaluando la evaluación*” (Krotsch, Camou y Prati, 2007). Se trata aquí de retomar el tema desde ese enfoque plural. Sin utilizar necesariamente las categorías específicas de cada uno de los autores de dicha compilación, dentro del estado del arte se considera a éste como el principal antecedente de esta tesis respecto de objetos de estudio similares<sup>3</sup>, en lo que respecta a analizar qué pasó con la evaluación universitaria en la Argentina a partir de su consagración en la ley de Educación Superior. Como se dijo, tomando el mismo criterio respecto de los diferentes aportes de enfoques considerados, se trata aquí de responder a preguntas similares, aunque con distintos intereses de análisis y supuestos.

A continuación se realiza una breve síntesis de los elementos que se han tomado de estos variados enfoques y que se retomarán a lo largo del estudio.

### 1.2.1. *El neoinstitucionalismo sociológico*

En este estudio se analizan las conductas de individuos que actúan dentro de instituciones, las cuales en función de sus reglas y valores los motivan a actuar y decidir de determinadas formas. El interés por el estudio del contexto institucional como

---

<sup>2</sup> Ver al respecto Krotsch y Suasnabar, 2002.

<sup>3</sup> No obstante, cabe aclarar que la obra de referencia tomó como objeto la evaluación institucional y como unidad de análisis dos instituciones universitarias específicas. Por el contrario, aquí se considera el estudio de otra función, la acreditación de carreras, y otra escala, la totalidad del sistema.

elemento explicativo de la conducta de individuos y grupos es característico de los enfoques neoinstitucionalistas. Esta corriente teórica surge a mediados de los '70 como contraposición a los enfoques individualistas característicos tanto del conductivismo como de la teoría de elección racional, que explicaban a los fenómenos sociopolíticos exclusivamente desde el comportamiento del individuo, dejando de lado la influencia de las instituciones en las que se insertan y su capacidad para influir en las conductas individuales y colectivas (Varela, 2007). Si bien los individuos son actores importantes para el análisis, el neoinstitucionalismo plantea la necesidad de comprender los marcos institucionales dentro de los cuales estos individuos actúan y la incidencia de dichos marcos en sus conductas.

A su vez, estas corrientes intentan diferenciarse del institucionalismo tradicional, de influencia positivista, que en la ciencia política tuvo un importante desarrollo hasta pasada la segunda posguerra, con los estudios sobre el Estado como estructura política formal legal que encarnaba el poder político, con un fuerte carácter normativo y prescriptivo, a la luz del derecho y la filosofía política (Apter, 2001).

El neoinstitucionalismo asume un papel más autónomo de las instituciones, a la vez que reconoce la importancia del rol de los actores. Para North (1993:13) *“las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”*. En esta perspectiva, distinguimos al neoinstitucionalismo sociológico, que asume que las instituciones son producto del diseño humano, aunque no resultado de acciones útiles llevadas a cabo de manera instrumental por los individuos. En este sentido, se diferencia del neoinstitucionalismo económico (North, 1993), al alejarse de las explicaciones funcionales de los economistas y los científicos políticos y concentrarse en *“las formas en que las instituciones complican y constituyen las vías por las que se buscan las*

*soluciones” (Powell y Di Maggio (1999:45). El individuo “sigue siendo considerado con intencionalidad de apropiación, sin lograrlo plenamente ahora debido sobre todo a su información incompleta y a las limitaciones institucionales que aportan reglas de comportamiento que pueden no conducir a óptimos. La racionalidad es limitada principalmente por el contexto” (Garza Toledo, 2005:8). Por tanto, desde este marco los actores realizan sus elecciones siguiendo una lógica de apropiación, pero no utilitaria, respecto de los valores institucionales. La acción y desempeño de los individuos sería el resultado del marco de referencia cultural y social dado por las instituciones, en donde se producen y apropian normas, valores, hábitos, roles.*

Powell y Dimaggio (1991) destacan que esta perspectiva reconoce las formas en que se reestructura la acción y se hace posible el orden mediante sistemas de reglas compartidos, que privilegian algunos grupos con intereses asegurados por las sanciones y recompensas prevalecientes. Sostienen un interés en las instituciones como variables independientes, con explicaciones culturales y cognoscitivas y una recuperación de las unidades de análisis supraindividuales que no se reducen a agregados o consecuencias directas de los atributos de los individuos.

En el campo educativo este enfoque aparece a fines de la década de los ´70 con los trabajos de Meyer y Rowan<sup>4</sup>, a partir de dos supuestos claves. El primero es que la escuela representa una institución altamente compleja que da lugar a prácticas contingentes y controvertidas. Esto significa que la educación puede asumir diferentes formas dependiendo del trabajo colectivo de los distintos actores. En este sentido, los neoinstitucionalistas buscan comprender y explicar cómo se arriba a acuerdos que permiten que se imponga una de esas formas en el campo organizacional, excluyendo

---

<sup>4</sup> De acuerdo con Buendía Espinosa (2011) el nacimiento del nuevo institucionalismo en los estudios organizacionales y, específicamente en el campo educativo, puede ubicarse en el año de 1977 con la publicación *The Effects of Education as an Institution*, de J. Meyer, e *Institutionalized Organizations: Formal structure as myth and ceremony* de Meyer y Rowan (1978).

otras posibles (Meyer y Rowan, 2006 citado por Buendía Espinosa, 2011). El segundo supuesto es el de diferenciar entre organizaciones “blandas”, tales como las escuelas, universidades y hospitales, de las organizaciones denominadas “duras”, como las empresas y las organizaciones dedicadas a la producción, el comercio y la intermediación financiera. En las organizaciones blandas los criterios e indicadores de productividad y eficiencia técnica no se aplican de manera directa ni se expresan de manera explícita en la estructura y las prácticas de la organización. *“De hecho, se enfatiza el alto contenido simbólico de tales medidas de eficiencia y racionalidad formal al constituirse como mitos que posibilitan la construcción de legitimidad en la organización”* (Buendía Espinosa, 2011:10).

Interesa desde este marco analizar la capacidad de los individuos para controlar los procesos de cambio. Para el neoinstitucionalismo sociológico el control por parte de los individuos es relativo, siendo más fácil iniciar el cambio que luego darle direccionamiento, debido a la ambigüedad de objetivos y preferencias de los actores, cuyas metas y procedimientos tienden a producir resultados inciertos (Cohen y March, 1972; Weick, 1976). En este tipo de organizaciones el cambio es accidental porque es resultado de la agregación circunstancial de agendas, soluciones, decisiones, actividades y formas organizativas de los diversos actores, los cuales carecen de objetivos compartidos. Para los autores inscriptos en esta perspectiva, el cambio institucional se produce a partir de la fortaleza de las rutinas generadas, que hacen que los cambios vayan adquiriendo un carácter incremental o gradual.

Esta perspectiva brinda aportes teóricos interesantes para comprender las transformaciones institucionales y del sistema en el campo de la educación superior, resaltando el papel de los actores en los procesos de toma de decisiones, pero a la vez considerando el entorno organizacional en que dichos procesos se desarrollan. Las

universidades, considerando estos aportes, son ejemplos de organizaciones que actúan dentro de complejos sistemas institucionales de reglas, valores y normas, que influyen y a la vez son influidas por los actores, con diferentes intereses respecto de la organización. Los arreglos institucionales producidos como consecuencia de las reformas de los años ´90 generaron cambios en las conductas de los actores involucrados en la educación superior que será necesario analizar. Así, una de las manifestaciones de la política de evaluación se observa en el nuevo sistema normativo que ha influido en las conductas de los actores universitarios. Las fuerzas exógenas provenientes de estos nuevos marcos normativos se han incorporado a las conductas y relaciones de los universitarios, generando cambios y adaptaciones en sus intereses y valores, que a la vez modifican el entorno en el que actúan, es decir, la organización universitaria. Sin dudas este marco nos permitirá comprender la trama tensiones y readaptaciones sucedidas en las universidades a partir de la instauración de la evaluación como instrumento de política.

### *1.2.2. La perspectiva del análisis de la política pública*

Ampliando el foco de análisis del problema, y centrándonos no ya en las instituciones sino en el sistema y su relación con el Estado, intentar comprender a la evaluación universitaria como instrumento de política pública requiere atender al análisis dinámico de las estructuras estatales. Oszlak y O´Donnell (1982) aportan un marco para este análisis, que implica pensar la acción estatal como parte de un proceso social tejido alrededor del surgimiento, desarrollo y resolución de cuestiones que una sociedad –a través del Estado- considera importante para la reproducción del orden social. Lo interesante de este aporte es que permite el análisis de los cambios y alerta

sobre el carácter contradictorio, y no lineal, del proceso de conformación y redefinición del Estado.

En esta perspectiva, el conjunto de instituciones oficiales, dentro del cual ubicamos a las agencias de evaluación creadas a la luz del Estado evaluador, se explica a partir de su función de dar respuesta estatal a determinadas “cuestiones socialmente problematizadas”. El análisis de políticas públicas supone no sólo una toma de posición del Estado frente a determinada cuestión social sino también la existencia de un proceso más abarcativo que incluye a múltiples actores sociales que se posicionan respecto de la cuestión, cobrando significado sus comportamientos.

Para entender por qué se incluye en una agenda social una cuestión determinada, en nuestro caso la necesidad de mejorar la calidad universitaria, dar mayor transparencia al sistema y resguardar la fe pública de las titulaciones, es preciso analizar el momento previo a fin de identificar el contexto, los actores sociales que la promueven, quienes se contraponen, y desde qué perspectivas ideológicas lo hacen, así como qué medios movilizan para alcanzar sus objetivos. Según Thwaites Rey (2005:31) *“se entiende como política estatal el conjunto de tomas de posición, tácitas o explícitas, de diferentes agencias e instancias del aparato estatal que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que despierta la atención, interés o movilización de actores de la sociedad civil”*. En nuestro caso, la política estatal de reforma de la educación superior, plasmada en la Ley de Educación Superior de 1995, implicó cambios en la organización del Estado para su intervención, creándose agencias e instancias de coordinación encargados de implementar las políticas orientadas a resolver la cuestión universitaria. En ese marco, la evaluación constituyó un instrumento privilegiado de política pública, que operó a través de la creación de una agencia estatal específica: la CONEAU.

El análisis de las políticas públicas, en este caso de la política de evaluación universitaria, se aleja de la mirada lineal de la tradición administrativista que reconoce etapas (formulación, implementación y evaluación) y arenas formalmente previstas a los fines de la comprensión de la política pública. Por el contrario, se asume el campo de la política pública como constituido por procesos de interacción y negociación, y de existencia de espacios de disputa no formales en los que confluyen intereses, en una dinámica de “ajuste mutuo” entre el Estado y los actores involucrados.

En este marco, se intentará ir más allá de la interpretación de la evaluación como instrumento de política pública aplicado “desde arriba”. Asumiendo que éste ha sido el sentido, por originarse en el ámbito del estado, se tratará de comprender con mayor profundidad su desarrollo. Para ello se considera la mirada de los actores, sus conductas y posiciones resultantes en procesos de adaptación, adopción de la política o resistencia. Se trata, como afirma Camou (2007:30), “*de echar luz sobre esa confusa zona donde se vinculan las políticas, las respuestas de los actores y los cambios institucionales*”.

### *1.2.3. Aportes del campo de la educación superior*

El estudio de la Educación Superior constituye un campo de reciente desarrollo sobre todo en América Latina y Argentina que se fue constituyendo a la par del proceso de reformas del sector iniciado en los años '90 (Krotsch y Suasnabar, 2002).

El aporte de autores norteamericanos provenientes de la sociología organizacional ha sido importante para la construcción de este espacio de reflexión alrededor de la cuestión universitaria<sup>5</sup>. Estos aportes confluyen y se complementan a la vez con las perspectivas anteriormente descriptas, focalizando específicamente en el análisis de las relaciones entre las instituciones de educación superior, los sistemas y sus

---

<sup>5</sup> No obstante, la consideración de estos aportes debe tener en cuenta las especificidades de la universidad latinoamericana reformista, especialmente en los atributos de co gobierno y autonomía, a los fines de no caer en transferencias de categorías descontextualizadas.

relaciones con los gobiernos. El modelo utilizado por B. Clark (1983) para el análisis de los sistemas de educación superior, conocido como el “triángulo de coordinación” hace referencia a la existencia, dentro del conjunto de sistemas nacionales de educación superior, de tres tipos de mecanismos de coordinación y regulación. Una forma de regulación es a partir de la acción de la autoridad estatal, que diseña e implementa políticas. Aquí el autor ubicó a aquellos sistemas que en su historia o bien con las reformas recientes han evolucionado y se transformaron a partir de acciones provenientes del Estado. La segunda forma funciona sobre la base de la acción del mercado, en donde la coordinación no se ejerce con arreglo a regulaciones sino a la competencia entre instituciones. La tercera forma de coordinación tiene como base la autoridad profesional académica de los grupos consolidados –oligarquía académica-, dotados de autonomía plena para el desarrollo de las funciones de creación y transmisión del conocimiento. Estas diferentes formas de coordinación de los sistemas dan cuenta del poder proveniente de diferentes ámbitos en los que participan distintos grupos de interés en los sistemas de educación superior.

La evaluación universitaria como instrumento de política pública es reflejo del énfasis en la primera forma de coordinación señalada<sup>6</sup>. Las transformaciones experimentadas por el sistema universitario argentino en los años '90 se originaron en la autoridad estatal, desde donde se diseñó una nueva política pública de coordinación y regulación de las instituciones a partir de incentivos y limitaciones aplicados por medio de instrumentos, beneficios, contratos, evaluaciones, etc. El énfasis puesto en este vértice del triángulo modificó los otros. La evaluación involucró la participación de las

---

<sup>6</sup> En esta tesis se considera específicamente a la evaluación en tanto instrumento de política desde el Estado. Esto no implica desconocer que la evaluación universitaria tiene límites que van mucho más allá de la acción estatal. La experiencia centenaria norteamericana es el mejor ejemplo de la existencia de sistemas de evaluación de instituciones universitarias autorregulados, con mayor o menor intervención de los estados o del gobierno federal ex post, a los fines de vincular la evaluación con otras políticas tales como las de financiamiento.

comunidades académicas al incorporar a sus miembros como pares evaluadores de sus colegas, dentro de un sistema diseñado desde una agencia estatal. A su vez, la evaluación, pese a originarse como instrumento de política estatal, genera conductas de mercado en quienes son evaluados, al asumir a la evaluación como sello necesario para competir en sus respectivos campos.

Siguiendo una interpretación en línea con la del neoinstitucionalismo sociológico, y refiriéndose al modelo norteamericano de universidades de investigación<sup>7</sup>, Clark (1983) sostiene que las universidades cambian de manera incremental e imperceptible, debido a la materia prima con que estas organizaciones trabajan: el conocimiento. El cambio es una función del trabajo realizado por las unidades operativas en la que los académicos llevan a cabo tareas vinculadas a la producción del conocimiento y su transmisión, constituyéndose grupos de interés y espacios de poder y control. Una característica de este tipo de organización es su capacidad de “torcerse y adaptarse” a diferentes circunstancias. Esta capacidad de adaptación, según Clark, puede ser sostenida o frenada por las formas específicas de los diversos sistemas nacionales. Algunas formas fomentan la adaptación, otras se resisten a ello; *“de ahí que ciertas formas negocien exitosamente el cambio y sobrevivan a él”* (Clark, 1993:268).

En este tipo de organizaciones que hemos caracterizado como blandas, el poder se encuentra distribuido en la base del sistema, y en unidades operativas relativamente autónomas con una forma de organización achatada o poco jerárquica, y con escasa interdependencia funcional (Cohen y March, 1974; Weick, 1976). Los rasgos predominantes son el acoplamiento laxo entre las creencias y las elecciones, entre los problemas y las soluciones, entre los procesos y los resultados. Esta característica

---

<sup>7</sup> Para el caso de las universidades tradicionales latinoamericanas, y especialmente las de Argentina, dicho ritmo también está influido por el tipo de gobierno y toma de decisiones, en donde además interviene de manera mucho más fuerte la variable política. Al respecto ver Varela, 2007.

“blanda” de la organización universitaria hace que cualquier análisis de las transformaciones o el cambio en las instituciones universitarias producidos por fuerzas exógenas, de mercado o desde el Estado (cambio reactivo o adaptativo), deba complejizarse al considerar las dinámicas internas (cambio sustantivo). En este marco, será de suma utilidad analizar en qué medida la política de evaluación universitaria fue asumida por las universidades argentinas, procesada e incorporada en el funcionamiento de las instituciones.

### **1.3. Delimitación del problema: supuestos, interrogantes y propósitos**

Esta tesis se propone estudiar el funcionamiento del sistema de evaluación universitario argentino desde sus orígenes hasta la actualidad. A partir de la inclusión de la evaluación universitaria en la agenda de política pública, este estudio se propone responder a la siguiente pregunta: ¿cómo se ha desarrollado ese sistema, en qué sentidos, y atravesando qué tipos de problemas? A los fines de dar respuesta a este interrogante se ha tomado en consideración la mirada de diversos actores participantes de los procesos evaluativos, y colocando el énfasis en una de las variadas funciones del sistema de evaluación argentino: la acreditación de carreras de grado y posgrado<sup>8</sup>.

En este trabajo no se ha considerado la utilización de hipótesis dado que no hay *a priori* respuestas claras sobre el fenómeno bajo estudio, ni es posible precisar una formulación en un grado de formalización relevante (Piovani, 2007). No obstante, se asume la necesidad de contar con supuestos e interrogantes que orienten el abordaje de la investigación y hagan posible su delimitación.

---

<sup>8</sup> Esto significa que más allá de ocasionales referencias, no se considera en este estudio la función de evaluación institucional, ni las de evaluación de instituciones privadas a los fines de su reconocimiento y autorización definitiva. Tampoco la función de evaluación de proyectos de nuevas universidades nacionales.

El supuesto que ha orientado el trabajo<sup>9</sup> sostiene que la evaluación, en tanto instrumento de política pública, no constituye un proceso lineal, gradual y evolutivo hacia su consolidación. Lograr el buen funcionamiento de un sistema de evaluación desde una política pública (es decir un sistema que colabore con el mejoramiento de la calidad universitaria y el cambio institucional) involucra un problema principal que es el de encontrar equilibrios adecuados entre al menos tres tipos de autoridades: política, burocrática y académica (Clark, 1983), ejercidas desde diferentes ámbitos por distintos actores. La difícil tarea de asegurar tales equilibrios implica reconocer que al interior de los diferentes ámbitos en que se desenvuelven los actores existen contradicciones que ponen en tensión su desempeño. El reconocimiento de esos ámbitos y del accionar de los actores da lugar a tres interrogantes principales que intentaremos responder a lo largo de este estudio:

a) ¿Cómo obtener de los pares evaluadores juicios basados en una mirada valorativa única, producto del conocimiento y experiencia del evaluador que le dan autoridad para ejercer esa función, sin que esa mirada tan específica esté sesgada por preconceptos u otras subjetividades producto de situaciones e intereses particulares ajenos al rol asignado, pero íntimamente asociados a su pertenencia a la comunidad académica?

b) ¿Cómo lograr un sistema de evaluación anclado en un conjunto de dispositivos instrumentales, diseñados con el fin de orientar e incluso acotar el trabajo de los evaluadores de cara a los riesgos anteriormente señalados, sin que esos marcos generen rutinización de los procedimientos, quitando la riqueza y la creatividad que puede aportar el par evaluador?

---

<sup>9</sup> De acuerdo con Piovani (2007:80), “*los supuestos son inherentes al planteo de las preguntas de investigación, al menos en la medida que están implícitos en las definiciones y perspectivas teóricas desde las cuales se las construye. Sin embargo, estos supuestos no siempre adquieren un grado de articulación tal de poder plantearse como hipótesis, es decir, conjeturas que postulan un cierto tipo de relación entre los aspectos observables de la realidad que el problema de investigación ha delimitado*”.

c) ¿Cómo asegurar un punto de equilibrio entre una aceptación formal de la evaluación como un requerimiento externo por parte de quienes son evaluados, y la incorporación de sus aportes a la mejora de las carreras para, en definitiva, generar el cambio en las instituciones de educación superior?

Como se dijo, asegurar estos equilibrios desde la política pública no es un objetivo simple de lograr, ni constituye un proceso lineal. La complejidad está dada porque la evaluación universitaria se desarrolla en una arena en la que confluyen intereses de los diferentes actores, con distintas cuotas de poder y tipo de autoridad, quienes procesan, adaptan y resignifican las nuevas reglas provistas desde la política. Así, se genera un entramado de relaciones producto de acciones, valores y creencias dignas de analizar por su riqueza y complejidad.

En este marco, el objetivo principal de este trabajo es estudiar la experiencia argentina de acreditación universitaria en su complejidad, a la luz del supuesto y los interrogantes desarrollados. Para ello, son objetivos específicos:

- a) Analizar las tensiones internas del ámbito estatal -la CONEAU- desde donde se organizan los procesos de acreditación, surgidas como producto del accionar de sus técnicos y miembros.
- b) Analizar las tensiones presentes en el ámbito académico como consecuencia de la tarea de los pares evaluadores de las carreras a acreditar.
- c) Analizar las tensiones que se generan en las instituciones universitarias y/o unidades académicas, a partir del accionar de quienes son evaluados.

Es también propósito de este estudio aportar al conocimiento sobre el tema de la evaluación universitaria, con el desarrollo de modelos teóricos que permitan una mejor comprensión del funcionamiento de los sistemas en contextos similares y diferenciados.

En este sentido, se espera que estos aportes sirvan a futuros estudios que puedan discutir, corregir o completar lo aquí desarrollado.

#### **1.4. La “operativización”<sup>10</sup> del problema**

##### *1.4.1. Unidades de análisis y estrategia de abordaje*

Tal como sostiene Piovani (2007), un problema de investigación se hace operativo cuando se explicita el interés del investigador por conocer “algo” de “alguien”. En este estudio, ese “quien”, que técnicamente identificamos como la “unidad de análisis”, son actores que se desempeñan en el marco de instituciones y en ámbitos específicos, que conforman el sistema de evaluación y acreditación universitaria de la Argentina.

En este sentido, se han delimitado tres principales ámbitos en los que actúan los siguientes grupos:

- a) *El ámbito académico*: el principal actor aquí identificado es el **par evaluador**.

Dentro de este ámbito la población está compuesta por académicos que actuaron como pares evaluadores una o más veces entre 1997 y 2008.

- b) *El ámbito del Estado*: Representado en este estudio por la CONEAU. Los principales actores aquí considerados son individuos que se han desempeñado o se desempeñan como **miembros y los técnicos** en este organismo a lo largo de su existencia.

- c) *El ámbito del mercado*: Se hace referencia al conjunto de carreras que se someten a los procesos de evaluación, las que compiten por prestigio y recursos.

Si bien dentro de este ámbito es posible identificar algunos actores como

---

<sup>10</sup> De acuerdo con Piovani (2007:77) se usa este neologismo “en un sentido amplio –y en lugar del más difundido “operacionalización”- para referirse al proceso por el cual se hace operativamente investigable un problema de interés”.

también integrantes del ámbito académico, predomina en este grupo una identificación con la institución o la carrera que conducen. Se trata de **autoridades de carreras de grado y posgrado** evaluadas por la CONEAU al menos dos veces a lo largo de la existencia del organismo.

La investigación ha utilizado la estrategia de “métodos múltiples” o “investigación multimétodo” (Bryman 2004 citado por Archenti y Piovani, 2007), para hacer referencia a la “triangulación” de metodologías de abordaje cuanti y cualitativas. En este sentido, recoge información de fuentes documentales y de dos trabajos de campo, uno sobre la base de una encuesta estructurada a académicos que actuaron como pares evaluadores en el área de acreditación de grado y de postgrado de la CONEAU entre 1997 a 2008, y otro a partir de la realización de entrevistas en profundidad a miembros y técnicos de CONEAU, pares evaluadores y autoridades de carreras de grado y posgrado que pasaron por al menos dos ciclos de evaluación, las cuales fueron realizadas entre 2008 y 2010.

#### *1.4.1. El análisis documental*

Como trabajo inicial, se ha recurrido al análisis de fuentes documentales varias, tales como normas (leyes nacionales, decretos nacionales, resoluciones ministeriales, declaraciones y ordenanzas de la CONEAU) e instrumentos elaborados o utilizados por la CONEAU (lineamientos, criterios, manuales de procedimiento, guías, etc.). Asimismo, se ha relevado información institucional plasmada en documentos oficiales del organismo y otros estudios realizados por miembros, técnicos y consultores. De este modo se ha podido reconstruir gran parte de la historia institucional de la agencia que ha servido como marco para el diseño de los instrumentos de encuesta y entrevista.

Prácticamente toda esa información estuvo disponible en la página web de la CONEAU hasta el año 2010, fecha en que cambia el formato de la página. Una de las características de esta institución ha sido desde sus comienzos la transparencia de la información y su constitución como fuente de información muy rica para el estudio de la evaluación en Argentina. Si bien el nuevo aspecto estético de la página ha mejorado, con el cambio se ha perdido el acceso a una enorme cantidad de documentación<sup>11</sup>.

#### *1.4.2. El abordaje cuantitativo*

La primera tarea de campo consistió en construir una muestra de académicos que actuaron como pares evaluadores de la CONEAU a fin de administrarles una encuesta. La información pública que brinda la CONEAU no provee la identidad de las personas que efectivamente evaluaron las carreras de grado y postgrado. En las actas de reuniones del plenario se publican las listas de candidatos a integrar los comités, el número que deberá tener cada comité y el perfil de los pares que deberán integrarlos. Con esta información se reconstruyó un listado utilizando como fuentes el análisis de todas las actas de reuniones de Comisión de la CONEAU, desde el inicio de su funcionamiento hasta fin del año 2008, listado que fue clasificado según tipo de evaluación en la que participó, área de conocimiento (disciplina) e institución de pertenencia. La confección de este listado y la búsqueda de los respectivos contactos permitieron constituir un listado que supera los 4000 candidatos que pudieron desempeñarse como pares evaluadores.

---

<sup>11</sup> Principalmente se han perdido trabajos realizados por el propio personal del organismo, técnicos y miembros, que reflejaban el interés puesto en la reflexión permanente desde la propia creación de la agencia hasta la actualidad. En el nuevo formato de página se ha mantenido solamente información formal: normativa y documentos institucionales oficiales, así como estudios formalmente contratados. Se ha podido recurrir a la información faltante a partir de pedidos a los autores y a través de procesos informáticos que permiten acceder a versiones pasadas de páginas web, aunque no hay certeza de haber podido recuperar toda la información.

Al no contarse con el dato preciso del total de la población, se realizó una estimación de la cantidad de evaluadores efectivos que actuaron en los comités. En el período analizado la cantidad de comités de evaluadores alcanzaba los 550, contando cada uno en promedio con 3 miembros, número que era ampliado en casos particulares. Esta estimación permitió aproximarnos a un número de entre 1.500 y 2.000 evaluadores posibles. Se contaba con la información a través de informantes clave que existía un porcentaje elevado de pares que eran convocados en más de una oportunidad para integrar los comités. Este hecho parecía también sugerido por la repetición de candidatos en los listados publicados en las actas. De manera tal que se supuso una cantidad aproximada de 1.000 evaluadores efectivos<sup>12</sup>.

Se procedió luego a elaborar el instrumento que permitiera recabar información sobre las opiniones de los pares evaluadores respecto de su propia participación en procesos de evaluación, a través de diferentes dimensiones de análisis. Para ello se confeccionó un cuestionario estructurado que se administró a una muestra al azar del listado de 4000 pares elaborado en la etapa anterior. Se obtuvieron 290 respuestas que, como se esperaba, tenían un importante número de personas que, si bien habían aparecido en las nóminas, nunca habían evaluado. Por tanto, a fin de obtener una muestra de encuestados que efectivamente habían actuado como pares en evaluaciones del organismo, se procedió a utilizar reemplazos con similares perfiles (en término de sexo, procedencia y disciplina) para aumentar el número de respuestas de evaluadores efectivos descartando candidatos que no habían participado o reemplazando los que no respondieron luego de tres intentos de contacto, obteniendo una muestra aleatoria incidental de 184 evaluadores. Las características demográficas de la muestra dan

---

<sup>12</sup> El resultado de la encuesta confirma la repetición de los miembros, con un 70% de los pares con una participación de 2 ó más comités (un 42% en más de 4 comités). Ver anexo II *Cuadro. Número de comités que integraron los encuestados que confirmaron actuación como pares.*

cuenta del perfil de los evaluadores de la CONEAU, al menos desde sus comienzos hasta 2008. Son mayoritariamente hombres, residentes en la región metropolitana, dedicados principalmente a la actividad académica, provenientes de universidades públicas, titulares con dedicación exclusiva y con importante interés en la investigación<sup>13</sup>.

El instrumento utilizado consistió en un cuestionario auto-administrado (mediante un gestor de encuestas on-line contratado a tales efectos) que comprende cuatro secciones<sup>14</sup>. La primera refiere a datos personales y laborales; la segunda sección indaga sobre la selección, aceptación y capacitación en el rol de par evaluador; la tercera sobre el trabajo efectivamente realizado en el rol de evaluador; la cuarta indaga sobre la opinión del encuestado acerca del sistema de evaluación y su evaluación de la experiencia como evaluador. Las preguntas de las secciones 3 y 4 se construyeron principalmente en base al formato Likert que explora el nivel de acuerdo o desacuerdo del respondente con respecto a una información dada.

#### *1.4.3 El abordaje cualitativo*

La segunda parte del trabajo de campo consistió en una indagación de las percepciones de los responsables de la organización de los procesos de acreditación de carreras de grado y posgrado (miembros y técnicos de CONEAU) y de los actores que evalúan y son evaluados, es decir pares evaluadores y autoridades de carreras sometidas a procesos de acreditación. Para ello se decidió la realización de entrevistas personales semiestructuradas y en profundidad (Piovani, 2007), para lo cual se elaboraron guiones de entrevistas y se seleccionaron los entrevistados tomando como criterios los

---

<sup>13</sup> Ver Anexo II: características demográficas de la muestra.

<sup>14</sup> En anexo I se adjunta el cuestionario.

propuestos por Valles (1997:213, citado por Piovani 2007)<sup>15</sup>, obteniendo así una muestra intencional de cada uno de los grupos de actores entrevistados. A continuación se hace referencia a los criterios considerados para la construcción de dichas muestras.

Para el caso de los miembros y técnicos, se seleccionaron informantes con responsabilidades pasadas y actuales en la agencia<sup>16</sup>, entre los que se lograron realizar trece entrevistas en profundidad (seis a miembros y siete a técnicos<sup>17</sup>). Si bien se diseñó inicialmente un instrumento de entrevista (ver anexo III), las mismas se realizaron en diferentes momentos de la investigación. La selección de informantes y el guión se ajustaron a criterios que se fueron considerando relevantes a lo largo de la indagación, por lo que la muestra intencional para las entrevistas tuvo un carácter flexible.

Especialmente para el caso de miembros y técnicos de CONEAU el guión de entrevista se fue construyendo a partir de la sucesión de entrevistas que fueron familiarizando al investigador con el tema. Como afirma Combessie (1996/2005:37, citado por Piovani, 2007) *“la entrevista debe seguir su propia dinámica. (...) Es común que ésta se construya a lo largo de un proceso por medio del cual el investigador va ganando familiaridad con el tema y con los entrevistados a partir de lecturas específicas y de una sucesión de entrevistas exploratorias que permiten ir completando, modificando y refinando la guía, hasta alcanzar cierta convicción de que ella cubre todos los aspectos relevantes”*.

La cantidad de entrevistas estuvo definida por el grado en que se fue alcanzando saturación en las respuestas (Glaser y Strauss, 1967, citado por Piovani, 2007), aunque

---

<sup>15</sup> 1) ¿Quiénes tienen la información relevante para la investigación?, 2) de ellos, ¿quiénes son más accesibles física y socialmente?, 3) ¿quiénes entre ellos están más dispuestos a cooperar brindando información al investigador?, y 4) ¿entre los que cumplen los requisitos anteriores, ¿quiénes son los más capaces de comunicar la información de interés con precisión?

<sup>16</sup> A lo largo del análisis de sus testimonios no se hace referencia a su condición actual o pasada como miembro o técnico a los fines de resguardar su anonimato.

<sup>17</sup> Bajo la categoría de “técnicos” se incluyen también a directores y coordinadores de área. No se discrimina por área de trabajo ya que se han constatado casos en que el entrevistado, a lo largo de su experiencia, fue cambiando de puesto y área.

no en torno a la constitución de un discurso homogéneo, sino que interesó reflejar el interjuego de posiciones y opiniones. Se asume que con la muestra obtenida para miembros y técnicos han quedado cubiertos tanto los consensos como los puntos de conflicto. Para ambos casos, en el análisis de entrevistas se han considerado las respuestas más representativas del conjunto obtenido.

Luego de la realización de la encuesta a pares evaluadores se puso en duda la capacidad del cuestionario como instrumento para relevar algunos problemas puntuales en profundidad. Llamó la atención el nivel de consenso en los resultados de algunas respuestas que desafiaba las tensiones relevadas en otros tipos de estudios realizados en otros contextos. Se advirtió así la necesidad de profundizar algunas de las opiniones obtenidas ante la posibilidad de obtención de respuestas rutinarias. En efecto, se advirtió el riesgo de que las preguntas realizadas con formato Likert pudieran provocar respuestas socialmente deseables, o bien respuestas formales como consecuencia de un efecto rutinario y de posible cansancio del encuestado con el instrumento, lo que se conoce como el sesgo de “aquiescencia”<sup>18</sup>. Esto es posible especialmente en aquellas preguntas que requieren mayor reflexión o pueden comprometer al entrevistado, pese al anonimato asegurado.

Esta posibilidad condujo a la realización de quince entrevistas a académicos que actuaron como pares evaluadores. En la selección se privilegió un equilibrio entre evaluadores de grado y de posgrado (6 de grado y 9 de posgrado) y dentro de este balance cierta variedad disciplinar entre carreras de disciplinas más duras y más blandas para el caso de posgrado, mientras que los entrevistados de grado fueron mayoritariamente de ingeniería. El guión de entrevista (anexo III) buscó cubrir un

---

<sup>18</sup> Este sesgo designa a la tendencia de los encuestados a expresar acuerdo con el ítem, independientemente del contenido del mismo. Las escalas tipo Likert para medir constructos afectivos bipolares utilizan el balanceo entre los ítems que designan uno y otro polo como estrategia para evitar el sesgo de aquiescencia. Sin embargo algunos estudios han demostrado que los factores que emergen no siempre son los que se pretenden medir (Lloret y otros, 1997).

segmento de la información que llamativamente había quedado respondido casi por unanimidad, vinculado a las opiniones de los pares encuestados sobre el momento del trabajo en el comité de pares, sobre los vínculos entre ellos y con los técnicos, intermediados por los instrumentos. Para este segmento de respondientes se consideraron las generalidades de las respuestas, no diferenciadas por disciplinas ni por otro criterio particular, entendiendo que si bien se observaba saturación en las respuestas que mostraban consenso, no se podía asegurar representatividad al diferenciarlos por algún criterio, dada la escasa cantidad de entrevistados.

Para el caso de las entrevistas a los evaluados, autoridades de carreras acreditadas, tanto de grado como posgrado, se tomó como criterio aquellos responsables que hubieran experimentado al menos dos ciclos de acreditación, entendiendo que con esta característica se aseguraba cierta mirada de mediano y largo plazo sobre los procesos de acreditación, y no una experiencia puntual. La selección procuró obtener una representación equilibrada entre disciplinas y dependencia de la universidad, sean estas públicas o privadas. Sobre esta base, se realizaron quince entrevistas en profundidad. Aquí también se rescataron en general las respuestas de consenso, aunque a veces se ha querido resaltar alguna posición extrema, haciéndose en esos casos explícita referencia.

El instrumento de entrevista para los evaluados (anexo III) se diseñó sobre la base de algunas dimensiones relevantes, a saber: 1) descripción del proceso de acreditación; 2) percepciones sobre la experiencia de la visita; 3) percepciones sobre el trabajo de los pares evaluadores respecto del ejercicio y la práctica concreta de la evaluación; 4) percepciones sobre el dictamen final; 5) percepciones sobre la utilidad de las recomendaciones.

A continuación se sintetiza la composición de la muestra intencional de entrevistados, y el tipo de respuestas que se consideraron.

*Muestra intencional de entrevistados*

	<b>Actor</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Características guión</b>	<b>Criterio selección de testimonios</b>
<b>CONEAU</b>	Miembros	6	Abierto / flexible	Reflejo del conflicto y del consenso
	Técnicos <sup>19</sup>	7		
<b>Pares</b>	Grado	6	Semi estructurado	Reflejo del consenso
	Posgrado	9		
<b>Evaluados</b>	Grado públicas	4	Semi estructurado	Reflejo del consenso
	Grado privadas	2		
	Posgrado públ.	5		
	Posgrado priv.	4		
<b>Total</b>		43		

---

<sup>19</sup> Incluye a tres coordinadores o directores

**PARTE I:**

**EL CONTEXTO Y LAS DISCUSIONES TEÓRICAS**

## Capítulo 2:

### EL PARADIGMA DE LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

#### 2.1. El contexto general y especificidades de América Latina

En las últimas décadas, los sistemas universitarios en el mundo han experimentado profundas transformaciones. La crisis económica de los ´70, el fin del Estado Benefactor, la globalización, entre otros, han sido reconocidos como causas de estos cambios en el nivel macro. Al interior de los sistemas, la masificación en contextos de escasez de recursos ha sido el principal desafío al que se han enfrentado los sistemas universitarios. Las políticas tendientes a frenar el impacto de la expansión sobre la calidad de la formación son causas internas al sistema que también permiten comprender las transformaciones.

La necesidad de achicamiento del gasto público sucedida a la crisis de los Estados benefactores colocó a las instituciones de educación superior en el difícil papel de dar cuenta por los recursos sociales utilizados, y de competir con otros niveles educativos y otros sectores sociales como los de salud y seguridad. Los diagnósticos y las propuestas de la época comenzaron a confluír, más allá de las diferencias nacionales y regionales, en el marco de un escenario cada vez más global. La crisis de confianza en los sistemas de educación superior se constituyó en el motivo para justificar los recortes del financiamiento a las universidades y mayores controles del gasto por parte de los gobiernos (Trow, 1996), redefiniendo la relación entre el Estado, la educación superior y la sociedad<sup>20</sup>.

Cada sistema, desde distintos puntos de partida, con sus particularidades, marchó hacia la adopción de un modelo con similares características. Este proceso, que enmarca

---

<sup>20</sup> Trow reconoce tres formas de relación de las universidades con el estado y su entorno: la confianza, el mercado y el *accountability*. Esta última forma es hacia donde confluyeron principalmente los sistemas europeos en el período analizado.

a los distintos sistemas de educación superior en patrones comunes como nunca antes (Altbach, 2000), tiene dos orígenes: la mayoría de estos cambios son expresiones de la gran influencia del mercado y de los gobiernos en los sistemas de educación superior, en el marco del esquema triangular diseñado por Clark (1983) para caracterizar diferentes modelos de coordinación de los sistemas universitarios.

Una nueva relación entre el Estado, el mercado y las instituciones de educación superior comienza a configurarse a partir de los años '80 en Europa y los '90 en América Latina, siguiendo un patrón común, más allá de las diferencias con que cada país procesó los cambios. En estas nuevas relaciones, el Estado y el mercado aumentan el poder de influencia en la coordinación del sistema, en detrimento de la tradicional autoridad que poseía la comunidad académica desde los orígenes.

La nueva relación del Estado con las universidades se basará, en este nuevo contexto, en una relación de “*accountability*” o rendición de cuentas, en la que se exige a las universidades la obligación de justificar ante otros –la sociedad, el Estado, los contribuyentes- cómo son usados los recursos y con qué resultados. La cuestión ha generado un debate basado en aspectos metodológicos y políticos. Los primeros están relacionados con la validez de las herramientas analíticas utilizadas para medir la eficiencia requerida. Las segundas cuestiones, de nuestro interés, están relacionadas con la autonomía, dado que la rendición de cuentas como mecanismo de control no sólo remite al nivel administrativo y fiscal, sino también al aspecto académico, que involucra las actividades de enseñanza, investigación y extensión, generando para muchos autores consecuencias nocivas en la medida que se ponen en riesgo los límites propios del espíritu científico y del saber intelectual de las universidades. En este marco, para Krottsch, “*el triunfo de la rendición de cuentas implica el sometimiento por parte de las Universidades a un régimen de eficientismo basado fundamentalmente en resultados y*

*encuadrado en términos de productividad concreta. Sin embargo, las dimensiones del conocimiento, del aprendizaje y la valorización ética del pensamiento científico no reconocen tales criterios de medición como prioritarios, con lo cual la tensión de fundamentos se vuelve evidente”* (Krotsch, 2003: 104).

Las nuevas propuestas relacionadas con la rendición de cuentas entraron así en discusión con la tradicional autonomía, basada en la atribución de las universidades de definir sus propios fines, políticas, gobierno, y utilización de presupuesto. Mientras que en la experiencia de Europa continental el paradigma del “*accountability*” aparece como un cambio de la relación previa gobierno – universidad muy controlada y burocratizada<sup>21</sup>, en la mayoría de las experiencias latinoamericanas la exigencia de rendición de cuentas hacia las universidades ha dado como resultado el crecimiento de la intervención gubernamental en la vida académica respecto de un modelo anterior de plena autonomía.

Las transformaciones descritas para el nivel mundial han impactado de alguna forma en la evolución de los sistemas de nuestra región en las últimas décadas. Tal como afirma Krotsch (2003) la reforma de la educación superior en América Latina durante de los años ´90 se caracterizó, a diferencia de la de los años ´60, por el pesimismo y desencanto que se reflejaba no sólo en la situación de los sistemas en la región sino también en las contradicciones a las que se enfrentaban las sociedades como producto de la inserción global en plena crisis económicas.

Principalmente la necesidad del cambio fue expresada claramente por los organismos internacionales, los que, además de financiar las reformas, establecieron el

---

<sup>21</sup> El Estado planificador, como etapa previa a la analizada, implicaba un rol preponderante de los Estados en el desarrollo de las sociedades y en la integración de los sistemas de educación superior para atender a la demanda creciente y transformar a los sistemas en masivos. De acuerdo con Krotsch (2001:98) “*esta etapa indicaba la posibilidad de que el Estado no sólo modificase distintos aspectos de su relación con las instituciones de educación superior, sino que fuese capaz de convertirse en un planificador de esta compleja esfera política, instrumentando una racionalidad productiva a largo plazo*”.

marco político regional de las mismas. Tal como lo expresa Tunnerman (1995:124), “*mientras en la década de los sesenta nadie dudaba del papel clave de la educación superior en los esfuerzos conducentes al desarrollo, (..) el debate actual se caracteriza por la existencia de toda una escuela de pensamiento, sustentada por algunos organismos internacionales de financiamiento, que ponen en tela de juicio la eficacia de la educación superior pública, cuestionan su rendimiento económico y social y la prioridad de las inversiones destinadas a ella*”. A partir de la necesidad de financiamiento para el sector, estos organismos han ejercido durante los años ‘90 gran influencia mediante condicionamientos al acceso al crédito vía la instalación de agendas nacionales y para la región. La presencia de este fenómeno explica en parte la tendencia regional hacia un modelo común de heteronimia (Shugurensky, 1999). No obstante, el mayor o menor grado de resistencia o adaptación de los actores universitarios en los distintos casos nacionales, y los distintos grados de éxito en la aplicación de las diferentes medidas recomendadas, son una vez más una muestra de la importancia de considerar las particularidades de cada caso nacional.

Fue el Banco Mundial (1994) el organismo internacional que más activamente participó en la construcción de la agenda de reformas de la educación superior en América Latina, a partir de un ideario plasmado en el informe “*La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*”, basado en los principios de eficiencia, calidad y equidad. A partir de este marco, las principales líneas de reforma propuestas serían la diferenciación institucional, incluida la privatización y el “vocacionalismo”<sup>22</sup>; la introducción de incentivos para la diversificación de fuentes de financiamiento, el financiamiento estatal guiado por indicadores de desempeño y la introducción de

---

<sup>22</sup> Se hace referencia con este término al crecimiento de la oferta de educación superior por medio de opciones terciarias no universitarias, orientadas a la formación técnica.

políticas orientadas al logro de la equidad, entendida como ayudas estatales con criterios meritocráticos destinadas a los sectores más pobres.

Por tanto, una nueva agenda de políticas de educación superior se estableció en los '90 para los países de América Latina. Entre otras cuestiones se planteó como diagnóstico un bajo nivel de la calidad de la enseñanza impartida, una escasa relación entre el trabajo realizado en las instituciones y los requerimientos sociales, rigidez curricular, y problemas de financiamiento<sup>23</sup>. En este marco la evaluación aparece como uno de los ejes clave para las mejoras, en el marco de nuevos mecanismos de relación entre los gobiernos y las instituciones y la necesidad de redefinir el histórico concepto de autonomía de las universidades complementándolo con la “responsabilidad social”. Las medidas implementadas como consecuencia de estas propuestas significaron una mayor presencia del Estado y del mercado en la coordinación de los sistemas de educación superior en América Latina (García de Fanelli, 1998).

## **2.2. El Estado evaluador**

Dentro de estas tendencias, interesa para este estudio la introducción de políticas públicas orientadas al aseguramiento de la calidad en la universidad. Guy Neave (1991) desarrolló el concepto de “Estado Evaluador” para referirse al análisis de fenómenos contradictorios sucedidos en la educación superior europea a fines de los '80 en los cuales, en el marco de procesos de descentralización financiera, los gobiernos instauraron políticas de recentralización basadas en nuevos tipos de regulaciones, dentro

---

<sup>23</sup> José Joaquín Brunner, uno de los intelectuales con más incidencia en los diagnósticos y políticas en la región, describe la situación con una dureza llamativa “*Universidades sobrepobladas e infradotadas; en la práctica, ingobernables. Con escaso prestigio ante la opinión pública... Con profesores mal pagos y muchas veces desmoralizados. Con estudiantes descontentos y expuestos a un futuro laboral incierto... en muchas de ellas la calidad de la vida intelectual que desarrollan se ha venido al suelo o no ha logrado despegar nunca. Los académicos producen poco o lo hacen de manera poco relevante para la sociedad; los cursos que se imparten son obsoletos y aburridos...*” (Brunner, 1990: 162).

de las que ubicamos a las evaluaciones estandarizadas (Neave y Van Vught, 1994)<sup>24</sup>.

Los estados dejaron atrás su rol planificador y garante de la universalización del acceso al nivel superior para el desarrollo económico, para asumir un rol de evaluador del rendimiento y el desempeño medido por resultados<sup>25</sup>. Dicho rol se materializó en el despliegue de políticas de evaluación externa, como mecanismos de control de la calidad, llevadas a cabo tanto por agencias públicas como privadas, así como la puesta en práctica de mecanismos de estandarización de resultados y de sistemas de incentivos financieros vinculados a los resultados de las evaluaciones<sup>26</sup>.

Hasta entonces, el “modelo histórico” de vínculo entre el Estado y las instituciones consistía en la Europa continental en un control oficial de rutina, dado por información institucional de gastos, ingresos, movimiento de estudiantes y titulaciones otorgadas, todas funciones establecidas en leyes y decretos que aseguraban un control administrativo formal. Por otro lado, existía lo que Neave denominó “evaluación exploratoria”, llevada a cabo por comisiones especiales que de manera esporádica eran constituidas –sobre todo en momentos de crisis- con el fin de proponer reformas o fijar nuevos conjuntos de reglas, es decir con un rol que estaba más allá de los procedimientos de control rutinarios. *“Servían como una revisión ocasional y profunda de la política de enseñanza superior de la nación, del rendimiento de lo que hoy se*

---

<sup>24</sup> Como ya se dijo anteriormente, ha interesado para este estudio la experiencia de la evaluación universitaria originada desde los gobiernos, característica de los años '80 y '90. Si bien no se desconoce la tradición de evaluación de la educación superior norteamericana, y sus implicancias en términos del diseño de modelos y metodologías para nuestros sistemas, la reciente experiencia europea de la evaluación y su reflexión se ajusta mejor a la comprensión del concepto de Estado evaluador, entendido como instrumento de política pública originado desde los gobiernos.

<sup>25</sup> Este cambio se da en Europa en el marco de gobiernos conservadores que vinculan a los sistemas de educación superior directamente con el mercado. El caso más destacado es el de Gran Bretaña, en donde el Estado actúa a favor de esta vinculación, fomentando la oferta de carreras cortas con rápida salida laboral (Neave, 1994).

<sup>26</sup> La aparente mayor autonomía que se da en el escenario europeo con la emergencia del estado evaluador es relativizada por Neave: *“detrás de una fachada de autonomía ampliamente proclamada, la estrategia tradicional de planificación y control esté quizá tan activa como nunca lo estuvo antes (...) la renuncia de los gobiernos a desarrollar una política intervencionista es, en el mejor de los casos, solamente parcial, pues al mismo tiempo esos mismos gobiernos están empeñados en proyectar procedimientos e instrumentos igualmente coercitivos para la educación superior”*. (Neave y Vught, 1991: 392).

*llamarían los recursos institucionales y humanos; y todo esto se hacía con una profundidad mucho mayor que la que podía alcanzar la verificación de “mantenimiento” (Neave, 2001: 215).*

Es decir, que el cambio de paradigma se dio en un nuevo contexto. En primer lugar, por la necesidad de reducir el gasto público y encontrar mecanismos de verificación de la eficiencia, productividad y costos de las instituciones. En segundo término, el fuerte impulso que se venía dando al control de la calidad en la industria, ahora adaptado a la educación superior. Finalmente, es importante marcar que en este nuevo contexto, a la vez que desde las administraciones centrales se desarrollaban los sistemas de garantía de calidad, se introdujeron fuertes restricciones que generaron al mismo tiempo deterioro en las condiciones de estudio y trabajo en las universidades. Ejemplo de ello son los recortes a las designaciones docentes que en toda Europa suceden en los ´80 a la par del crecimiento de la matrícula de estudiantes.

Sobre los motivos que dieron lugar al cambio de paradigma, Neave reconoce dos interpretaciones. La primera, contemporánea al triunfo del ultraliberalismo, sostiene que la emergencia del Estado evaluador se debe a una respuesta a las demandas del gobierno de lograr eficiencia y espíritu emprendedor de las instituciones, en el marco de la introducción del mercado como principio regulador de la enseñanza superior.

La segunda interpretación intenta ir más a fondo respecto del cambio en las funciones del Estado de la época. Para Neave, una de las consecuencias de la masificación de la educación superior fue la necesidad de recurrir con mayor frecuencia a esas “evaluaciones exploratorias” para resolver los problemas originados por la masividad, a fuerza de legislaciones generales que regulaban el acceso, los contenidos y el gobierno interno. Esta situación generó un proceso conocido como de “mayor juridicidad” en la educación superior, es decir, recurrir a la sanción de leyes como

medio para forzar los cambios a través de la introducción de medidas políticas. El nuevo rol del Estado consistía entonces en establecer un nexo más remoto y semiprescindente entre las universidades y la autoridad central. Sin embargo, Neave va más a fondo de esta interpretación a la que denomina “ortodoxa”, poniendo en discusión justamente esta aparente mayor autonomía de las universidades presentada por el nuevo modelo. El autor, desde una interpretación más heterodoxa, encuentra los fundamentos del cambio en el concepto habermasiano de “crisis de legitimación” y como extensión de esa teoría, el concepto de “legitimación compensatoria” de Hans Weiler<sup>27</sup>. Es decir, que para el autor, en el campo de la educación superior el Estado evaluador aparece como “*la apoteosis de la legitimación compensatoria*” (Neave, 2001: 221).

En este nuevo modelo, el Estado evaluador ya no necesitó recurrir a las “evaluaciones exploratorias” para obtener un diagnóstico del sistema y proponer reformas, sino que a partir de su instauración, aspectos tales como el rendimiento estudiantil, los costos, la productividad de las instituciones y otros resultados que antes sólo ocasionalmente eran sometidos a revisión, pasaron a formar parte de mecanismos complejos, regularmente aplicados y revisados “*e íntimamente vinculados con el propósito estratégico, no sólo de orientar la política educativa nacional, sino también, y al mismo tiempo, de que la institución hiciera su propia autoevaluación a fin de que pudiera discernir qué lugar ocupaba en el escenario nacional y planificar las maneras de mejorarlo o consolidarlo*” (Neave, 2001: 224).

---

<sup>27</sup> Hans Weiler define su concepto de "legitimación compensatoria" como una modalidad en la que el Estado moderno “.. *tiene como gran desafío la reconciliación de estos dos objetivos opuestos: mantener en lo posible el control (centralizado) del sistema y mostrarse al mismo tiempo cuando menos comprometido con la descentralización y, por tanto, obtener las ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia*”. Para ello, utilizará la investigación, el conocimiento de expertos, la evocación de procedimiento de planificación racional y la participación de instituciones legales (Weiler, 1996).

Finalmente, el concepto de Estado evaluador se completa con una nueva concepción de vínculo entre Estado, sociedad y universidades. Para Neave, la clave de la nueva “autorregulación” de las instituciones en el nuevo escenario está dada por el concepto de “contractualización”. Si bien podría sostenerse que siempre ha existido una suerte de contrato entre estas instancias, en donde las instituciones impartían enseñanza superior o creaban conocimiento para la sociedad, a cambio de recibir apoyo financiero, condiciones de empleo académico y respaldo a formas específicas de gobierno interno y respeto por la libertad académica, el concepto de “contractualización” se basa en dos principios inexistentes anteriormente: “renegociabilidad” y “condicionalidad”. En sintonía con lo planteado por Trow (1996) sobre el quiebre de un acuerdo implícito de confianza histórica entre la sociedad y las instituciones, Neave sostiene que la relación contractual se sustentó en la figura de derecho adquirido y de renovación tácita. El quiebre de esta relación se manifiesta en la ahora duración determinada del contrato cuyo contenido, además, está dado por el ciclo de negociación entre la institución, el organismo de control y el encargado de distribución del dinero, sobre la base de aspectos tales como presupuesto disponible, objetivos institucionales y cumplimiento de metas. Esta nueva relación, para Neave, constituye el núcleo mismo del Estado Evaluador, que conduce a relaciones que lejos de aumentar la autonomía o libertad de las instituciones puede generar vínculos de sumisión de éstas ante el poder central.

En este marco se desarrollaron la mayor parte de los sistemas de aseguramiento de la calidad en los diferentes países de Europa occidental, y estas perspectivas llegaron a nuestra región a fines de los ´80. Sin embargo, en América Latina el cambio se dio con las particularidades propias de los sistemas de la región de tradición reformista, caracterizados por altos grados de autonomía de origen y un rol del Estado

“benevolente” (Brunner, 1990), con la función de distribuir fondos públicos a las universidades en ausencia de controles o de rendición de cuentas.

Para Brunner, América Latina experimentó en la década de los años ´90 un agotamiento de la estructura de relaciones establecidas durante la segunda mitad del siglo XX entre los sistemas de educación superior, la sociedad y los gobiernos. Los problemas que para este autor causaron los males de la educación superior en América Latina –y que fueran caracterizados en apartados anteriores- tienen su origen en esa estructura de relaciones. Básicamente los problemas se basan en tres tipos de crisis: 1) de financiamiento incremental; 2) por falta de regulación; 3) por falta de evaluación. Se hace necesario, pues, un nuevo “contrato social” cuyos ejes deben ser una relación de *evaluación* entre el control administrativo del Estado y las instituciones, la sustitución de la relación basada en el compromiso estatal de otorgar aportes automáticos de recursos por otra más diferenciada y compleja, que incluye la existencia de otras fuentes de financiamiento distintas a la del Estado, y un financiamiento estatal en función de objetivos y metas convenidos. De esta forma, para Brunner, se podrá “*recuperar la confianza social en las instituciones de enseñanza superior y mejorar la disposición de los agentes económicos, públicos y privados, para incrementar los recursos que ellos destinan a la educación superior*”. (Brunner, 1991).

Por tanto, la adopción de procedimientos de evaluación fue un eje clave en las transformaciones propuestas para los sistemas de educación superior de América Latina. Específicamente, se pusieron en funcionamiento procesos de acreditación que garantizaran públicamente la solvencia académica de establecimientos y carreras, y procedimientos de evaluación para las instituciones. Este eje de la evaluación, desde el discurso hegemónico de los reformistas de los ´90, debía estar acompañado por cambios

en el financiamiento, en procesos complementarios de control de eficiencia y otorgamiento de incentivos diferenciales.

Sin embargo, cabe atender al argumento de García de Fanelli (1998), respecto de que la política de evaluación, además de ser un tema “importado” de agenda internacional, fue un mecanismo rápidamente incorporado en las reformas a medida que el mercado educativo se fue haciendo menos transparente y los productos de dudosa calidad como consecuencia de la expansión institucional del sector privado y el crecimiento del sector no universitario.

El caso argentino será, al respecto, un ejemplo del papel clave que jugó la instauración de los procesos de evaluación en el freno de la tendencia de crecimiento del sector privado de educación superior que parecía replicarse en nuestro país al mismo ritmo de América Latina. Éste, como otros, es un ejemplo que permite reconocer aspectos particulares en tendencias globales o regionales de reformas diseñadas desde los gobiernos más o menos contemporáneas. La modalidad que finalmente adopta el concepto de Estado evaluador en cada realidad nacional dependerá de la complejidad de cada sistema y del poder de los actores para direccionar la política, procesarla o adaptarla según sus intereses.

### **2.3. Nuevo round del Estado evaluador en el marco de la internacionalización**

El concepto de “Estado Evaluador” permitió durante dos décadas reflexionar en Europa sobre los procesos de evaluación en marcha, que hicieron converger sistemas de educación superior con diferentes tradiciones, poniéndose el principal foco en las implicancias para el desarrollo institucional autónomo de procesos “controlados a distancia” por los gobiernos. Pasados más de veinte años, es posible identificar la emergencia de un Estado Evaluador de “segunda generación” (Harvey, 1999; Van Der

Wende y Westerheijden, 2001), es decir un segundo ciclo de la experiencia evaluativa que se ubica en un contexto diferente del de aquella primera etapa, en el que prima un acelerado proceso de internacionalización, particularmente para Europa con la convergencia de la educación superior iniciada a partir del acuerdo de Bolonia de 1999.

Este procesos de convergencia proponen la constitución de espacios regionales comunes de educación superior con la eliminación de obstáculos a la movilidad de estudiantes, docentes, investigadores y administradores. Su inminente avance ha llevado a la discusión de enfoques comunes de aseguramiento de la calidad de los programas que se articulan entre países. Asimismo, el nuevo contexto obliga a las naciones a redefiniciones de sus políticas de aseguramiento de la calidad.

En 1999, la firma por parte de los ministros de educación europeos de la *Declaración de Bolonia* constituyó el puntapié inicial de un proceso orientado a la conformación de un Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) coherente y compatible dentro de Europa y competitivo a nivel mundial, que implicó una profunda reorganización y armonización de los sistemas de educación superior en esa región<sup>28</sup>. La declaración refleja la búsqueda de una respuesta europea a problemas comunes de los sistemas de educación superior de la región. Entre los problemas se reconocen el crecimiento de los sistemas, la empleabilidad y formación de los egresados, la expansión de la educación privada y transnacional, entre otros (Salaburu, 2011).

Concretamente, con el acuerdo los países firmantes se comprometieron en el término de diez años a que los sistemas de educación superior confluyeran en una estructura común de titulaciones sobre la base de dos ciclos principales de formación (Bachelor y Master) con posibilidad de salida directa al mercado laboral, y un tercer

---

<sup>28</sup> El proceso se inicia en 1998 con la conocida Declaración de la Sorbona, resultado de una reunión de los ministros de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido en la que se manifiesta la voluntad de creación de un espacio común europeo de educación superior, a partir de un diagnóstico de los sistemas nacionales y una caracterización del nuevo contexto internacional. La declaración de Bolonia de 1999 contó con la firma de 30 países.

ciclo de doctorado. Esta tarea implicó la adopción de un marco común de “cualificaciones” legibles y comparables a nivel europeo. Asimismo, se acordó el diseño y puesta en funcionamiento de un Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS), con el fin traducir en moneda corriente la composición de los ciclos<sup>29</sup> y de eliminar los obstáculos a la movilidad de los estudiantes. También se acuerda la introducción de un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior a escala europea, con criterios y métodos comparables. Ya en 1998, con la creación de la *European Network for Quality Assurance in Higher Education (ENQA)* la Comisión Europea se había propuesto la coordinación de los existentes sistemas de evaluación de la calidad sobre la base de principios comunes, a partir de la existencia de una red de agencias europeas para el intercambio de experiencias y discusión de los procesos comunes de evaluación, de cara al reconocimiento mutuo de programas educativos. En la reunión de ministros de Berlín de 2003 se asumió el compromiso de disponer de sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad en 2005 y se reconoció la importancia de desarrollar instrumentos metodológicos de evaluación comunes, tarea encomendada a la ENQA. En este camino hacia el reconocimiento internacional de estudios y titulaciones se ha puesto especial énfasis en sostener la diversidad de los respectivos sistemas y tradiciones. A la vez, la necesaria mutua confianza entre instituciones y agencias sobre la base de mayor transparencia de los procesos de acreditación se aseguró a partir del impulso a la evaluación de las agencias por sus pares, es decir, otras agencias de los países participantes (Galán, 2008).

---

<sup>29</sup> En términos de créditos, el primer ciclo, de grado, se establece entre 180 a 240 ECTS (3 a 4 años); el ciclo de máster de entre 90 a 120 ECTS (un año y medio o dos); y un ciclo de doctorado cuya duración no debería exceder los 3 años, aunque no se especifican cantidad de créditos (Salaburu, 2011). Cada crédito es equivalente a 25 – 30 horas de trabajo a tiempo completo del estudiante. Es importante destacar también la intención de dotar a la *curricula* de los programas de una dimensión europea, que prepare no solamente para el mercado laboral de un país sino para la región. De aquí que los diferentes proyectos de convergencia financiados por la UE promovieron las dobles titulaciones o los cursos comunes entre carreras de diferentes países (Haug, G. 2005).

El desencadenamiento de estos procesos generó efervescencia en torno al tema de la evaluación y acreditación por parte de los dirigentes de las universidades europeas nucleados en la *European Association of Universities (EUA)*, constituida en 2001, sobre la base de los principios de autonomía, diversidad y calidad, entre otros<sup>30</sup>. La EUA se ha reunido formalmente de manera previa a cada encuentro de ministros, discutiendo sus posiciones y demandas frente al proceso, y reconociendo el riesgo de que los aspectos acordados implicaran más control y regulación por parte del gobierno central europeo (Ginés Mora, 2005). En este sentido, las comunidades universitarias alertaron sobre la necesidad de sostener los valores de la diversidad, de la autonomía y la independencia de las instituciones<sup>31</sup>. Cabe en este sentido destacar la tarea llevada adelante por la EUA y la ENQA en torno a la constitución de lineamientos de estándares europeos (European Standard Guidelines) para el EEES (EUA, 2011), reconociendo en ese trabajo conjunto las tensiones, desafíos y necesidad de transitar el adecuado equilibrio entre la convergencia, la diversidad y autonomía, en materia de aseguramiento de la calidad en Europa. En esos debates, se hace presente la amenaza de la mercantilización y la homogeneidad en estos procesos, reflejando una preocupación de las comunidades universitarias de esa región.

Si bien originariamente el acuerdo de Bolonia no fue una iniciativa adoptada en el marco de la Unión Europea (UE), la agenda de Bolonia se fue vinculando de forma inmediata con la agenda modernizadora de la educación superior propuesta por la UE<sup>32</sup>. Esta confluencia facilitó que la Comisión Europea financiara a lo largo de los diez años

---

<sup>30</sup> Ver declaración de esta asociación en <http://www.educacion.gob.es/dctm/boloniaeees/documentos/02que/salamanca.pdf?documentId=0901e72b8004aa8b> consultado el 5-2-12

<sup>31</sup> Carta Magna Universitatum, firmada por más de 500 universidades del mundo en 1988. (Salaburu, 2011). <http://www.magna-charta.org/Default.aspx>

<sup>32</sup> Es en Praga, en la reunión del 2001, cuando la Comisión Europea es admitida como miembro pleno del grupo de seguimiento del Acuerdo de Bolonia. Si bien esa participación se hizo en pie de igualdad con el resto de los países, la tarea de presidir el grupo de seguimiento de Bolonia fue encomendada, a partir de allí, al mismo país encargado de la presidencia de la UE (Salaburu, 2011).

que duró el proceso diversas iniciativas supranacionales que involucraron discusiones, trabajo conjunto y acciones en línea con la constitución del EEES<sup>33</sup>, lo que ha dado lugar también al fortalecimiento de los propios sistemas nacionales y a experiencias de acuerdo mutuos entre países con sistemas similares. El trabajo de los ministros en el marco de Bolonia ha sido intenso y se plasmó en diversas reuniones a lo largo de estos años<sup>34</sup>, en las que prácticamente todos los países de la UE se adhirieron de manera voluntaria<sup>35</sup>, trabajando en la modificación de sus legislaciones y la adaptación de sus sistemas. En Viena, en marzo de 2010, se dio por finalizada la primera etapa del proceso de Bolonia, presentándose el Espacio Europeo de Educación Superior, reconociéndose los avances y planteándose las líneas de trabajo para las futuras décadas<sup>36</sup>.

Estas experiencias impactaron en América Latina. Muchos de los programas financiados por la UE incluyeron la participación de países externos a Europa, tales como los programas ERASMUS, ALFA, ALBAN, que se proponen la movilidad de docentes y estudiantes. Particularmente en lo que respecta al fomento de los procesos de convergencia cabe destacar el Proyecto Tuning – América Latina, en el que participaron 18 países de la región entre los que estuvo Argentina, que se propuso definir criterios comunes para el aprendizaje de cinco disciplinas, así como criterios profesionales comunes en términos de conocimientos, habilidades y competencias. La preocupación por encontrar caminos de convergencia en América Latina también otorgó a los procesos de evaluación universitaria roles destacados.

La experiencia más reconocida en nuestra región fue el Mecanismo Experimental de Acreditación de carreras (MEXA), experiencia realizada en el marco del MERCOSUR por los países miembros. Este mecanismo buscó acordar criterios

---

<sup>33</sup> Por ej, el Programa Erasmus Mundus, orientado a la promoción de la movilidad de estudiantes y docentes; el proyecto Tuning, orientado a la armonización curricular de algunas titulaciones.

<sup>34</sup> Praga 2001, Berlín, 2003, Bergen 2005, Londres 2007, Lovaina, 2009 y Viena 2010.

<sup>35</sup> A La fecha de elaboración de este estudio los países eran 47.

<sup>36</sup> Se acordó la próxima reunión de Ministros en Bucarest el 26 y 27 de abril de 2012.

comunes de calidad de las carreras de grado consideradas de interés público, con el fin otorgar validez pública a los títulos académicos en términos de calidad a nivel regional y facilitar así la movilidad estudiantil. Esta experiencia implicó un trabajo conjunto de las agencias de evaluación existentes en el MERCOSUR, a la vez que impulsó la creación de instancias homólogas y normativa vinculada a la evaluación y la acreditación en aquellos países que no contaban aún con sistemas de evaluación constituidos. En la actualidad, el carácter experimental del mecanismo pasó a ser permanente en el marco del denominado Sistema de Acreditación Regional de Carreras del MERCOSUR (ARCUSUR).

Asimismo, cabe mencionar la creación en 2003, en el ámbito de Iberoamérica, de la Red Iberoamericana de Agencias de Acreditación de la Educación Superior (RIACES) en el marco de una tendencia del último lustro de creación de redes regionales en torno al aseguramiento de la calidad (Lemaitre, 2011). Esta red se propuso promover entre los países participantes la cooperación y el intercambio en materia de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior, a fin de promover un progresivo sistema de acreditación que favorezca el reconocimiento de títulos, períodos y grados de estudio, y programas académicos e instituciones de educación superior. De esta forma se pretende facilitar la movilidad de estudiantes, académicos y profesionales, así como de los procesos de integración educativa regional. La red está compuesta por 18 países de América Latina más España, y en ella Argentina actuó en la presidencia entre 2003 y 2005, y desde entonces en la Secretaría General y Técnica<sup>37</sup>. A diferencia del caso europeo, pareciera que esta iniciativa de trabajo en red en torno a la calidad de la educación superior en América Latina no se dirige tanto a lograr “convergencia” sino a encontrar “marcos de contención de la diversidad y lenguajes que permitan la

---

<sup>37</sup> [www.riaces.net](http://www.riaces.net) Cabe mencionar que a nivel mundial, estas agencias regionales, así como las nacionales, se nuclean en INQAAHE, desde donde se han realizado acciones similares, pero a escala global. <http://www.inqaahe.org/main/about-inqaahe/constitution/constitution-html>

comunicación y el intercambio entre los sistemas y sus actores”<sup>38</sup>(Villanueva, 2008: 55).

En síntesis, estos procesos dan cuenta que en pocos años se han instalado en los sistemas de educación superior del mundo políticas de evaluación y acreditación las que, más allá de sus particularidades, permiten identificar la presencia del Estado evaluador. Evidencia de este proceso puede constatarse en los documentos de encuentros mundiales de educación superior organizados por la UNESCO, en los que los diferentes países realizan periódicamente diagnósticos y se proponen logros conjuntos para los siguientes años. La Conferencia Mundial de la UNESCO realizada en París en 1998 mencionaba tímidamente la necesidad de la evaluación en las instituciones avanzado el documento, en su Artículo 11. “Evaluación de la calidad”:

*“a) La calidad de la enseñanza superior es un concepto pluridimensional que debería comprender todas sus funciones y actividades: enseñanza y programas académicos, investigación y becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipamiento y servicios a la comunidad y al mundo universitario. Una autoevaluación interna y un examen externo realizados con transparencia por expertos independientes, en lo posible especializados en lo internacional, son esenciales para la mejora de la calidad. Deberían crearse instancias nacionales independientes, y definirse normas comparativas de calidad, reconocidas en el plano internacional. Con miras a tener en cuenta la diversidad y evitar la uniformidad, debería prestarse la atención debida a las particularidades de los*

---

<sup>38</sup> En este sentido, RIACES ha desarrollado un “código de buenas prácticas”, es decir pautas mínimas de consenso y criterios comunes para las agencias participantes, así como el desarrollo de talleres, cursos, estudios y otras actividades tendientes al logro de su propósito. Estas acciones contribuirán en el futuro al establecimiento de equivalencias, la movilidad y el reconocimiento de titulaciones en el ámbito internacional (Villanueva, 2004 y 2008).

*contextos institucional, nacional y regional. Los protagonistas deben ser parte integrante del proceso de evaluación institucional”.*<sup>39</sup>

El tema de la evaluación no estaba entonces presente en las acciones prioritarias de las naciones, y sí para las instituciones:

*“6. A la hora de determinar las prioridades en sus programas y estructuras, los establecimientos de educación superior deberán: (...) g) como norma, garantizar una alta calidad de las normas internacionales, **tener la obligación de rendir cuentas y de efectuar evaluaciones tanto internas como externas, respetando la autonomía y la libertad académica, considerando que son inherentes a su funcionamiento, e institucionalizar sistemas, estructuras o mecanismos transparentes específicamente adecuados a ese fin.***

El tema de la evaluación se inserta así en a agenda mundial, con especial resguardo por asegurar la pluralidad de enfoques y evitar la homogeneidad, en sintonía con las prevenciones manifestadas por las comunidades universitarias.

Por el contrario, en 2009, en un contexto profundamente internacionalizado, la UNESCO asume a la evaluación como una cuestión más destacada y necesaria, bajo el formato de sistemas de aseguramiento de la calidad. En su punto 20, la declaración<sup>40</sup> de 2009 sostiene:

*“La expansión en el acceso a la educación genera desafíos en materia de calidad en la educación superior. **Asegurar la calidad** es una función vital en la educación superior contemporánea y debe involucrar a todos los actores. La calidad requiere tanto el establecimiento de **sistemas de aseguramiento de la***

---

<sup>39</sup> El destacado es del documento.

<sup>40</sup> El destacado en propio.

*calidad y pautas de evaluación, así como la promoción de una cultura de la calidad en el seno de las instituciones”.*

El desafío de asegurar la calidad es una condición para el nuevo contexto internacional. Más adelante sostiene el mismo documento:

*“31. Las nuevas dinámicas están transformando el paisaje de la educación superior y la investigación. Requieren **asociaciones y acciones concertadas a nivel nacional, regional e internacional para asegurar la calidad** y sustentabilidad de los sistemas de educación superior de todo el mundo, en particular de África Sub-sahariana, Estados Insulares en Desarrollo y otros Países de Menor Desarrollo. Esto también debería incluir acciones de cooperación Sur-Sur y Norte-Sur-Sur”.*

*“34. Una mayor cooperación regional en educación superior es deseable en áreas tales como reconocimiento de títulos, **aseguramiento de la calidad**, gobernanza, investigación e innovación. La educación superior debería reflejar las dimensiones internacional, regional y nacional tanto en la docencia como en la investigación”.*

Y, a diferencia de diez años atrás, se asume el papel de los Estados para asegurar dichos sistemas de evaluación. En el apartado de “Acciones prioritarias de los Estados miembros” se declara:

*“49 (...) c) Poner en marcha y reforzar sistemas **apropiados de aseguramiento de la calidad** y marcos regulatorios con la participación de todos los actores involucrados...”*

Por tanto, en la agenda internacional de la primera década del siglo XXI, queda así consagrada la evaluación como responsabilidad de los Estados, a través de sistemas

nacionales articulados con el nivel regional e internacional, desdibujándose la importancia del tema en el nivel de la diversidad institucional.

#### **2.4. La evaluación como política pública: Estado, agencias, mecanismos**

Como se dijo al comienzo, este estudio concibe a la evaluación como instrumento de política pública, lo cual requiere atender al análisis dinámico de las estructuras estatales. Tomamos el enfoque de Oszlak y O'Donnell (1982) que considera la acción estatal como parte de un proceso social tejido alrededor del surgimiento, desarrollo y resolución de cuestiones que una sociedad –a través del Estado- considera importante para la reproducción del orden social. Se señaló también la necesidad de asumir el carácter contradictorio, y no lineal, del proceso de conformación y redefinición del Estado, en cuyo conjunto de instituciones oficiales ubicamos a las agencias de evaluación creadas a la luz del Estado evaluador. Esta perspectiva también supone no sólo una toma de posición del Estado frente a determinada cuestión social sino también la existencia de un proceso social más abarcativo que incluye a múltiples actores sociales que se ubican estratégicamente respecto de la cuestión, cobrando significado sus comportamientos. Este esquema de análisis permite por tanto comprender desde un marco más amplio, el surgimiento, desarrollo e implicancias de la evaluación como política pública.

Ubicando el surgimiento del paradigma de la evaluación, tal como se ha hecho, entre los '80 y '90, según el contexto, se puede explicar desde el enfoque de análisis de políticas públicas los fundamentos que sostuvieron las políticas de la evaluación, específicamente provenientes de la corriente de la Nueva Gestión Pública (o *New Public Management*) como marco de modernización de las administraciones públicas de las políticas neoliberales de entonces. Esta corriente, de origen norteamericano pero con

alta incidencia en el mundo y específicamente en América Latina, puso el énfasis en la ampliación de las capacidades institucionales y en la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados (López, 2005). Esta perspectiva fue adoptada por diferentes organismos supranacionales, como el Banco Mundial, el BID y el FMI, pero también la OCDE, desde donde conceptos tales como “gestión por resultados” y “mejora continua de la calidad” predominaron en los programas de modernización del Estado, que se constituyeron en condiciones para el otorgamiento de créditos. La legitimidad de la Nueva Gestión Pública como fuente de propuestas para el mejoramiento del Estado encontró su sustento en el discurso neoliberal que contraponía la eficiencia privada a la ineficiencia pública, a partir de un conjunto de técnicas y prácticas de aparente neutralidad, y que según López (2005) fuera rescatado tanto por los ámbitos políticos como los académicos, así como por consultores provenientes de centros de pensamiento durante las últimas décadas. Asentada sobre los principios básicos de “economía, eficacia y eficiencia”, esta corriente planteó la aplicación al ámbito de lo público de las tecnologías típicas del ámbito privado, tales como la planificación estratégica, la dirección por objetivos, el marketing, la gestión financiera y de sistemas de información, principalmente orientadas hacia la cuantificación y la elaboración de indicadores.

En América Latina esta corriente modernizadora del Estado ingresó de la mano del Banco Mundial y del BID, como requisitos para la asistencia financiera. Apareció dando luz a las reformas de “segunda generación”, diferenciándose de las políticas derivadas del “Consenso de Washington” que apoyaron las reestructuraciones sociales y económicas en América Latina orientadas al Estado mínimo. Mientras la primera generación de reformas, realizadas bajo la base de este ideario, se centraron en la reestructuración de las relaciones entre el Estado y el mercado (privatización,

descentralización, desregulación, disciplina fiscal, reforma impositiva, liberalización financiera)<sup>41</sup>, la segunda generación de reformas se ocupó de la “reinención del gobierno” (Gaebler y Osborne, citado por Oszlak, 1999)<sup>42</sup>; reformas orientadas a la calidad institucional, principalmente de las áreas indelegables del Estado (justicia, seguridad, educación), así como de acciones orientadas a compensar los efectos negativos del libre juego del mercado mediante políticas sociales activas de gerencia del desarrollo social y combate de la pobreza que asegurasen la gobernabilidad<sup>43</sup>. *“De este modo, eficiencia, calidad, equidad y responsabilidad pública aparecen como cuatro principios rectores de la nueva agenda de la reforma estatal”* (Camou, 2002:139).

En este marco, las políticas de evaluación constituyeron un eje estratégico y transversal de toda la segunda generación de reformas estatales. Dado que las instituciones de educación superior se financian mayoritariamente (sobre todo en nuestra región) con fondos públicos escasos que pueden tener otros fines, la evaluación operó como principio racionalizador en el proceso de asignación de recursos. *“En tal sentido, la evaluación en el sector público es el equivalente funcional al principio de*

---

<sup>41</sup> En este punto hay ciertas diferencias de matices en el análisis de la relación entre ambas reformas. Según Camou (2002), la subestimación del papel activo del Estado en el desarrollo económico y para el ejercicio de sus funciones básicas indelegables luego de las reformas económicas hizo necesario el planteo de una nueva generación de reformas orientadas a corregir los problemas heredados de la primera, así como avanzar en otros campos no transitados por el Consenso de Washington. Por su parte, para Oszlak (1999) la segunda generación de reformas, más que un fin compensador o remedial de los errores de la primera, tuvo la función de reeditar la necesidad de aprobar las asignaturas pendientes de la primera. Ambos autores, no obstante, reconocen la uniformidad del discurso en diferentes contextos y desde diferentes sectores. Así, ambos admiten que esta perspectiva no se limitó sólo a la región, sino que es posible advertir esta nueva generación de reformas en las propuestas de un amplio arco político, que va desde el Banco Mundial, pasando por el plan de acción del nuevo laborismo británico en el marco de la llamada “tercera vía” desarrollada por Giddens.

<sup>42</sup> La “reinención del gobierno” supone para estos autores la búsqueda de mayor efectividad en la acción estatal, lo cual implica: guiarse por una misión, orientarse por resultados, tener una orientación empresaria, tener capacidad de anticipación, estar descentralizado, orientarse hacia el mercado, servir al cliente, cumplir un papel “catalítico” (es decir, actuar también como facilitador de emprendimientos con el sector privado, el transnacional y ONGs. (Gaebler y Osborne, citado por Oszlak, 1999).

<sup>43</sup> De acuerdo con Oszlak (1999:7) el Banco Mundial, en su Informe *Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un Mundo en Transformación* colocó en el centro de su preocupación el desafío de la reconstrucción del estado. *“Muchos se preguntaron por qué se había vuelto necesario reconstruir aquello que el propio Banco había recomendado reducir, años antes, a su mínima expresión. La respuesta es simple: porque le resultaba evidente que junto con el desmantelamiento estatal se había vaciado la escena pública y desgarrado el tejido social, comprometiendo la paz social y la gobernabilidad democrática”*.

*‘competencia’ en el mercado, y como tal un instrumento algo más adecuado a patrones ‘objetivos’ para asignar los recursos que la mera presión política, la costumbre o los favoritismos de variada laya” (Camou, 2002, 146).*

La aplicación de la evaluación de la educación superior como instrumento de política pública, ha conllevado la expansión de un “nivel intermedio” (Neave, 2001) inserto entre los ministerios y las instituciones, desde donde se han definido y desplegado los mecanismos a la luz de la visión estratégica general de los gobiernos.

Este nivel intermedio está representado por las agencias u organismos de otro tipo encargados de llevar adelante esta tarea. El carácter más o menos autónomo de estos organismos respecto del gobierno central ha sido producto del interjuego de los actores con sus pesos relativos en la definición de esta política. En algunos casos, las agencias fueron creadas con relativa autonomía del Estado, mientras que en otros casos la agencia ha sido creada en la órbita gubernamental. En todos los casos conviene aclarar que estas entidades llevan adelante procedimientos de naturaleza académica, diferenciándose de las oficinas estatales tradicionales que se ocupan del control de legitimidad, las inspecciones formales, aunque pueden aprovechar la producción realizada en las agencias para ejercer “*su indisputable función de autorización y reconocimiento para la validez nacional de los títulos*” (Stubrin, 2008).

En términos generales, las agencias públicas de evaluación de la educación superior se encargan de llevar adelante la evaluación de carreras y/o de instituciones universitarias, con diferentes objetivos en torno a la calidad: ya sea para mejorarla para asegurar niveles mínimos aceptables o bien para proveer altos niveles<sup>44</sup>. El resultado de esos procesos bien puede ser el de proveer recomendaciones para la *mejora*, a partir de

---

<sup>44</sup> Incluso ambos objetivos pueden encontrarse en un mismo sistema nacional, como es el caso de Colombia con la evaluación de alta calidad de carreras e instituciones, a cargo de la Consejo Nacional de Acreditación (CNA) y por su parte la CONACES, órgano gubernamental encargado del aseguramiento de niveles mínimos de calidad de las carreras.

la identificación de fortalezas y debilidades, lo que se conoce como evaluación externa propiamente dicha, o bien para *asegurar* la calidad, mediante procesos de acreditación, es decir, otorgar garantía pública a la sociedad acerca del buen funcionamiento de una carrera o institución. En este caso, las implicancias de la evaluación son más serias ya que a través de estos mecanismos la evaluación podría hacer peligrar la continuidad de una carrera o institución.

También es posible identificar otra distinción, según sea el objeto a evaluar / acreditar, es decir, si se trata de considerar la calidad de carreras o de instituciones. La experiencia internacional es variada también en este aspecto, y muestra el interés por comprender aspectos vinculados, aunque diferentes: la calidad institucional o la calidad académica. Con la primera se apunta a evaluar la capacidad de rendimiento de la universidad como institución (perfil, estrategia, organización, estructura de gestión y decisión, administración, recursos, infraestructura). Con la segunda, el foco está colocado en los planes y programas, los rendimientos científicos, el perfil de los docentes e investigadores (Villanueva, 2008: 57). En la mayoría de los casos estos procesos son complementarios, sobre la base de un reconocimiento de la necesidad de evaluar carreras enmarcadas en sus propios marcos institucionales.

Más allá de estas posibilidades, las evaluaciones comienzan con un primer proceso de autoevaluación, a cargo de la institución o carrera a ser evaluada, bajo pautas más o menos establecidas, dependiendo del criterio más cerrado o abierto aplicado. Este proceso termina con un informe de autoevaluación que es tomado como insumo por la agencia evaluadora para la evaluación externa, junto con otra información solicitada. En todos los casos el proceso continúa con la constitución de un comité de pares evaluadores, elegidos por la agencia según criterios preestablecidos. Estos evaluadores realizan la evaluación externa a partir de la información recibida de la autoevaluación,

más la información recolectada a partir de visitas *in situ*, en donde realizan observaciones y entrevistas, también mediante procedimientos más o menos pautados por la agencia. Con toda la información recabada, el comité de pares elabora un informe final de evaluación externa que luego es considerado por la agencia para dar el resultado final de la evaluación. El margen de variación entre este informe de los evaluadores y el resultado final del dictamen también dependerá de las reglamentaciones particulares de cada agencia.

Por tanto, si bien existe un patrón general, cada sistema nacional de evaluación ha configurado sus mecanismos de acuerdo a características más específicas. Por ejemplo, según el grado de dependencia o autonomía de la agencia respecto del gobierno; o según el fin de las evaluaciones ya sea para mejoramiento o control de la calidad. También respecto de cuán abiertos o cerrados son los criterios sobre los cuales los pares evaluadores realizan su trabajo, cuál es la composición de los equipos de evaluadores en términos de sus perfiles disciplinares, regionales o incluso externos al ámbito académico. También se pueden encontrar variaciones en el peso del informe del equipo evaluador respecto de la decisión final.

En un trabajo reciente (Marquina, 2006) se han identificado algunas tendencias generales de estos sistemas en dos décadas de existencia, a partir de cambios observados como producto de mayores demandas externas por el aseguramiento de la calidad universitaria, así como de los requerimientos provenientes de los procesos de internacionalización. Estas tendencias estarían mostrando transformaciones en el tiempo que van de una situación inicial de mayor autorregulación de los procesos de evaluación, con un destacado protagonismo de las instituciones, comunidades académicas o profesionales<sup>45</sup> hacia un segundo momento de mayor control

---

<sup>45</sup> Claros ejemplos son los CIIES de México o la CNA de Colombia, con participación del Consejo Nacional de Educación Superior.

gubernamental<sup>46</sup>, con las particularidades de cada caso dadas por la historia y características propias de cada sistema.

Asimismo, se ha observado un cambio en los propósitos de la evaluación, en una tendencia que va de una situación inicial con procesos orientados al mejoramiento –ya sea de instituciones o carreras- a procesos que tienen como fin primordial la garantía de calidad mínima. Como corolarios de este movimiento, se advierte un pasaje de procesos voluntarios a obligatorios, así como un cambio en los efectos de los resultados, orientados inicialmente a la mejora, a efectos de tipo punitivo o determinantes para la autorización o reconocimiento oficial. Esta transformación en los propósitos de las evaluaciones y acreditaciones se manifiesta de diferentes formas, que van desde el cambio del foco de la evaluación –de instituciones a programas- por parte de las mismas agencias, pasando por la creación de nuevas agencias gubernamentales de acreditación paralelas a las ya existentes, o bien a través de la creación de sistemas de agencias descentralizadas coordinadas y controladas por una agencia central<sup>47</sup>.

También se ha advertido cierta tendencia a la inclusión de miembros que no pertenecen al ámbito académico en los equipos. En algunos casos, esta característica es histórica por tratarse de acreditación de programas con fuerte vinculación con el sector productivo, social o profesional. En otros, la participación de miembros externos obedece a cierta preocupación reciente de las agencias por mostrar transparencia o *accountability* de sus procesos para con la sociedad<sup>48</sup> (Marquina, 2006).

---

<sup>46</sup> Siguiendo con los dos casos de la nota anterior, ejemplos de esta tendencia hacia mayor control gubernamental son la creación en México por el Gobierno Federal del *Consejo para la Planificación de la Educación Superior* (COPAES), en el año 2000, o para el caso de Colombia la creación por parte del Gobierno Nacional de la CONACES, en 2003.

<sup>47</sup> Por ejemplo, en México, con el COPAES, y Holanda con la NAO.

<sup>48</sup> Esta tendencia aún no se observa en América Latina, y sí en países europeos tales como Holanda, Suecia (que también incorpora a estudiantes) y en Nueva Zelanda, entre otros.

## 2.5. Las principales discusiones teóricas

De acuerdo con Neave, una de las explicaciones al hecho de que la mayor parte de los sistemas europeos occidentales hayan colocado sus mayores esfuerzos en el desarrollo de la evaluación radica en la propia complejidad del concepto “calidad”, el cual comporta diferentes nociones con resultados distintos en términos de autoridad y control. Que estas iniciativas hayan surgido de los propios gobiernos es lo que habría generado que el debate se haya centrado en una de las tantas perspectivas de la evaluación. *“La imprecisión epistemológica implicada en lo que llega a las notas de una agenda política es lo que en parte explica por qué el debate en marcha ha tendido a centrarse en las dimensiones de evaluación, los procedimientos y los mecanismos que permitiesen la realización de la calidad tal como la entiende la administración central”* (Neave, 2001: 159).

En este sentido, la calidad y la evaluación aparecen en el debate como asuntos novedosos, cuando en realidad el cambio está dado en las últimas décadas por la autoridad última que dota a las universidades con la misión de certificar los conocimientos de los estudiantes<sup>49</sup>. Esto significa que el nuevo contexto del Estado evaluador ha reeditado discusiones en torno a la calidad y la evaluación en donde aparece un nuevo ámbito, el Estado, alrededor del cual se plantean nuevas tensiones producto del interjuego de los diversos grupos implicados.

En este sentido, House (2000) realiza una caracterización de esta visión de la evaluación surgida como consecuencia de la modernidad. El autor distingue en este marco a la evaluación privada, en la que interviene el consumidor y el evaluador, y la

---

<sup>49</sup> Al respecto, Neave (2001) realiza un rápido análisis histórico en el que muestra cómo la calidad había estado en manos de la autoridad pontificia, en el Medioevo, para luego pasar al príncipe, y posteriormente por la revolución y las fuerzas de la modernización, que residieron, para el caso de Europa continental, en la administración central. Por su parte Vroeijenstijn (1995), distingue claramente las distintas significaciones del término calidad dada por los diferentes actores en juego en los procesos de evaluación de la educación superior.

evaluación pública, en donde gobierno y evaluador desencadenan evaluaciones de programas cuyos resultados no afecta a un individuo concreto sino a muchas personas interesadas, dado que las decisiones que surjan de la evaluación afectarán a todas ellas. En este nuevo contexto, *“el evaluador debe preocuparse de que la evaluación satisfaga las normas de los procedimientos de decisión previstas en aras del interés público. La evaluación no sólo es ya un asunto interpersonal, sino colectivo. Este es el problema fundamental del evaluador moderno y es lo que echa sobre sus espaldas la carga más pesada de todas. Su evaluación no sólo debe ser veraz y creíble, también debe ser justa”* (House, 2000:22).

A partir de este marco se plantean a continuación algunas discusiones conceptuales que están presentes en el debate acerca de la evaluación.

### **2.5.1. Neutralidad vs. espacio político**

Analizando la evolución reciente de los sistemas de evaluación universitaria de América Latina, Díaz Sobrinho (2003, 2005, 2006, 2008) brinda aportes teóricos que son de utilidad para este trabajo. El autor realiza una primera distinción en la perspectiva netamente política de la evaluación, es decir, como un espacio social de disputa de valores y de poder. Para el autor, todos los modelos de evaluación se basan en diferentes epistemologías y referencias éticas, que se corresponden con concepciones básicas de sociedad, diferentes intereses y visiones de futuro. *“Por eso se debe reconocer que la evaluación de la educación superior es un campo de conflictos, tensiones y disputas, de espacios de poder”* (Díaz Sobrinho, 2003:171). Ninguna evaluación está exenta de valores y subjetividad. Su operacionalización está cargada de actitudes valorativas, interpretaciones, intereses e ideologías, y no puede ser vista por fuera de las realidades históricas y sociales.

Pensar en la evaluación como ámbito político implica reconocer la existencia de contradicciones, dadas por la presencia de variados sectores y grupos. *“Como no hay homogeneidad en esos grupos ni ellos producen consensos perfectos y duraderos respecto de las políticas de educación superior, hay que pensar en contradicciones internas y externas: contradicciones entre los distintos grupos de la comunidad educativa superior; entre partes de esa comunidad y sectores del gobierno, entre segmentos de la administración central, etc. (...) Las tensiones y los problemas más complicados no son los técnicos, y sí, todo aquello que envuelve a actores e intereses”*. (Dias Sobrinho, 2006: 172). Es por ello que la evaluación no debe ser determinante, como una demostración definitiva de la verdad. Más bien su función es la de generar procesos reflexivos que produzcan sentidos respecto de las acciones. *“También por esta razón es que hay que considerar que los evaluadores (los mediadores de la evaluación) y los evaluados (que en muchos sentidos también son evaluadores) son co-actores esenciales (...) Uno no podría existir sin el otro. La evaluación (...) debe ser esencialmente una cuestión de cada cual sobre sí mismo enfrente del otro, en una situación concreta de interrogación sobre los significados de las prácticas sociales. En este sentido, la evaluación es también un proceso de formación de la apropiación de los significados de las experiencias, situaciones y proyectos de vida”*. (Dias Sobrinho, 2008: 205).

En efecto, el autor refiere a contradicciones que se dan dentro de las comunidades científicas, y también a las que se dan dentro del ámbito del gobierno así como entre éste y las entidades transnacionales involucradas. Se trata de una evaluación atravesada por valores, intereses y prácticas que en gran parte se realiza por fuera de los ámbitos educativos.

En esta arena de disputa y contradicciones ha prevalecido con fuerza, en las últimas décadas, lo que el autor denomina una “ideología de la competitividad”, cuyas palabras clave son productividad, eficiencia, efectividad, flexibilidad, confiabilidad, previsibilidad, comando control, gestión, todas palabras provenientes de la lógica de la economía. Más que responder a un imperativo educativo, desde este marco la evaluación se ha visto restringida a responder a una presión externa caracterizada por la maximización del individualismo y la competencia por parte de sujetos e instituciones que deben probar su accionar en base a estos principios.

El predominio de esta perspectiva de la evaluación se ha presentado desde un lugar de neutralidad técnica que choca con la visión anteriormente descrita, y se tradujo en prácticas con supuesta objetividad apoyadas en instrumentos que pretenden limitar los procesos evaluativos a búsquedas de datos o indicadores mensurables, y a los evaluadores en actores que operan en el marco de una estricta neutralidad. Al respecto, Neave (2001) habla de una “*instrumentalidad abrumadora*” tendiente a inducir a los académicos a cumplir con los objetivos, las metas y los fines de los dirigentes. Esta visión de la evaluación es la que ha prevalecido en el diseño de las políticas gubernamentales mencionadas en apartados anteriores, y que en nuestra región fuera tomada por las propuestas de los organismos internacionales sostenedores de las reformas de los sistemas de educación superior de los años ‘90.

En el mismo sentido, Mollis (1999:2) distingue y alerta sobre las dos miradas contrapuestas que sostienen el debate en lo que la autora denomina el campo de la evaluación, en donde las agencias de financiamiento internacional, a través de sus recomendaciones, pretenden introducir una aparente visión neutral de la evaluación: “*Conflicto y poder son dos fuerzas constitutivas del campo de la evaluación recientemente conformado, en el que el discurso y las prácticas de las agencias*

*internacionales, del gobierno central y de los actores universitarios se interpelan en un contexto de negociación que es más político que académico. Nada más alejado para este enfoque que la presunción de neutralidad en la estructuración de este campo. Dicho enfoque se aparta de la “búsqueda desinteresada de la “calidad total” homogénea, universal, cuantificable, mediante la puesta en marcha de procesos de evaluación estandarizados”.*

### **2.5.2. Control vs. mejora**

La intervención del Estado en la búsqueda de la calidad de la educación superior introduce otra discusión, vinculada con los propósitos mismos de los procesos evaluativos. Para Días Sobrinho, en los momentos de crisis de la educación superior los gobiernos tratan de modificar los currículos, la formación de profesores, cambios organizativos y cambios en las legislaciones y financiamiento, a partir de la implantación de controles. Como se ha visto, el concepto de evaluación se ha presentado en estrecha conexión con la crisis de los sistemas, o más específicamente con el control de esa crisis. *“Ese nexo define una concepción de la evaluación que en general los gobiernos practican de modo preponderante. La evaluación, en esa lógica y en ese escenario, tiene fuertemente el sentido de control”.* (Dias Sobrinho, 2006:171).

La evaluación entendida como mecanismo de regulación y control ha tenido un lugar central en las reformas de la educación superior encaradas desde los gobiernos, en su vínculo con las reformas sociales. En su aplicación, esta mirada ha estado íntimamente asociada a la extrema utilización de métodos y técnicas ya mencionadas, mostrando una visión de la evaluación objetiva y neutra de ideología. Esta perspectiva se diferencia de una mirada más completa de la evaluación, *“distinta de un retrato momentáneo de una realidad fija”* (Dias Sobrinho, 2003:37), que implica una

construcción colectiva de sentidos éticos, políticos y filosóficos que se da una comunidad académica con el propósito de un mejoramiento permanente. En los términos operativos, considerar a la evaluación como medio de mejoramiento, más que de control externo, implica concebir a la evaluación como *“un proceso amplio de conocimiento, interpretación, atribución de juicios de valor, organización e instauración de acciones y metas para el mejoramiento y el cumplimiento de las finalidades públicas y sociales de las instituciones”* (D. Sobrinho, 2003: 38).

Para el autor, evaluación y control no deberían ser vistos como conceptos antagónicos, aunque tampoco subsumir al primero en el segundo. El control sin cuestionamiento y reflexión, es simplemente medida, verificación, actitud burocrática y conservadora. Por su parte, evaluación sin procedimientos, mediciones y otros aspectos objetivos carecería de los trazos básicos para la reflexión, la producción de sentidos<sup>50</sup>. El control es una práctica de verificación y comparación con el fin de establecer los grados de conformidad entre lo realizado y una norma establecida externamente. Esto conlleva una tendencia a la homogeneización a fin de la comparación. Cuando es el control el que absorbe todas las funciones de la evaluación, tomando la parte por el todo, los instrumentos terminan constituyéndose en los propios objetivos del fenómeno verificado *“una prueba acaba identificándose como el objetivo de la enseñanza, un indicador económico es tomado como el objetivo de la economía, un producto pasa a ser la representación de todo un fenómeno”*. (Dias Sobrinho, 2006: 184). Así, el control exclusivo se transforma en la contracara de la autonomía y un obstáculo para la

---

<sup>50</sup> En una perspectiva similar, Vroeijenstijn (1995:22) sostiene como válidos los dos propósitos de la evaluación externa de la calidad: el mejoramiento de la calidad y la rendición de cuentas. *“...es como navegar entre dos peligros. Cuando sólo se apunta al mejoramiento, el sistema chocará contra Scylla porque las partes externas interesadas requerirán rendición de cuentas y diseñarán su propio sistema de evaluación. Si se enfatiza demasiado en la rendición de cuentas, el sistema desaparecerá en Caribides, porque el mejoramiento se verá obstaculizado, o incluso será imposible. El desafío es mantener el curso y, al hacerlo, reconciliar los dos propósitos del sistema”*.

construcción del “sujeto emancipado”. Impone el cumplimiento de normas conforme a patrones producidos externamente, sin implicación de los sujetos.

Lo interesante de esta mirada más compleja de la evaluación aportada por Dias Sobrinho (2006) es que desliga al concepto de evaluación de la exclusividad del discurso hegemónico economicista de la eficiencia y el control. El autor propone una re-institucionalización de la educación superior, es decir una recuperación de su sentido de institución social que contribuye a la formación intelectual autónoma para la lectura crítica de la historia y la formación de la conciencia del papel de las ciencias. En este marco de reinstitucionalización, la evaluación forma parte de un proceso de autonomía y de emancipación, al colaborar en la construcción de sentidos de la institución universidad y, por ende, colaborar a la cultura y a todo proceso civilizatorio y educacional.

Estas dos perspectivas de la evaluación tienen, como vimos antes, su correlato en la finalidad de estos procesos. Vroeijenstijn (1995), distingue una visión “sumativa” de la calidad por parte de los gobiernos, orientada al control de la calidad, la eficiencia, la comparación y rankings, el planeamiento gubernamental y el financiamiento; y otra visión “formativa”, defendida por las universidades, vinculada a la mejora de la calidad, la autoregulación y la garantía de calidad. Mientras que la primera está asociada a instrumentos cuantitativos e indicadores de desempeño, la segunda pone el énfasis en la autoevaluación cualitativa y la revisión por pares.

### **2.5.3. Utilitarismo-empirismo vs. intuicionismo - pluralismo**

De acuerdo con Araujo (2007) *“la evaluación consiste en una práctica en la cual se emite un juicio fundamentado y comunicable sobre el valor de algo (currículum, programa, institución, etc.) sobre la base de la definición de criterios o normas de*

*referencia y para lo cual se requiere de la búsqueda, sistematización e interpretación de información obtenida a través de diferentes medios*". A la vez, usualmente existe una vinculación de la evaluación con la toma de decisiones para ratificar o modificar el rumbo de las acciones vinculadas al objeto evaluado (Cormick y James 1996, citado en Araujo 2007).

Sin embargo, como se dijo antes, la evaluación constituye una práctica compleja. Aquí interesa analizar la disputa en torno a qué tiene valor evaluar, en donde se distinguen los enfoques utilitaristas - empiristas, que han dominado la práctica de la evaluación desde un marco de pretendida objetividad; y aquellos que reconocen la existencia de múltiples valoraciones basadas en las creencias y representaciones de los actores implicados. En este sentido, aun existiendo criterios o patrones que guían la evaluación, hay espacio para la subjetividad tanto en la elección de esos criterios como en su aplicación e interpretación. A la vez, la adopción de criterios determinados conlleva la aplicación de técnicas específicas para la obtención de la información del objeto a evaluar.

Los enfoques utilitaristas – empiristas, sobre la base de una ética objetivista, buscan en la evaluación información científicamente objetiva, conclusiones verdaderas acerca de resultados que eleven al máximo la felicidad de la sociedad. Por su parte, los enfoques intuicionistas pluralistas de la evaluación aplican una ética subjetivista, en donde la verdad depende de la naturaleza humana y por tanto la evaluación consiste en obtener juicios válidos en el marco de referencia del grupo para el que trabajan (House, 2000). Dentro de estos últimos enfoques, por tanto, se privilegian aproximaciones cualitativas, que colocan el énfasis en la descripción y la interpretación más que en los aspectos cuantitativos, la valoración y la predicción. Se trata de una *“evaluación*

*democrática, edificada sobre la base de la participación, y el reconocimiento y la representación de la pluralidad de valores existentes” (Araujo, 2007:76).*

El cálculo del principio de utilidad justifica mayores intervenciones gubernamentales, por lo que los enfoques enmarcados en la perspectiva utilitarista – empirista se basan en una acción de gobierno. Por su parte, los enfoques intuicionistas – pluralistas resaltan la autoridad profesional y combinan en la evaluación el método científico con la participación de quienes desarrollan la actividad evaluada, promoviendo la colaboración directa de las personas más comprometidas con el programa evaluado. Sin profundizar en las especificidades de los modelos de evaluación que House ubica en cada una de estas dos categorías, importa aquí reconocer la epistemología que sustenta cada una de estas perspectivas y las consecuencias respecto de sus fines. Necesariamente, esta tensión se vincula con las anteriores: la visión utilitarista – empirista se asocia a la visión neutra de la evaluación, y con la perspectiva de la evaluación como control. La visión intuicionista – pluralista, por su parte, coincide en reconocer la perspectiva política de la evaluación, y se orienta al fin de la mejora.

#### **2.5.4. Algunas consecuencias de las tensiones**

Según varios autores latinoamericanos, la prevalencia de la visión de la evaluación como control, neutralidad y medición ha penetrado en los nuevos marcos que los actores institucionales apropiaron para ajustar sus prácticas, generando cambios no deseados en las instituciones. Para Díaz Barriga (2005:6) estos cambios siguieron un concepto de calidad vinculado a *“la capacidad institucional de mostrar el incremento de una serie de indicadores”*, es decir, una mirada empírica de la evaluación: *“La evaluación dejó de ser un reto conceptual, la posibilidad de una mínima teorización en el campo quedó marginada. De alguna manera se puede afirmar que privó la*

*perspectiva instrumentalista y empirista en la conformación de las estrategias de evaluación y acreditación de programas”.*

Una de las principales consecuencias radica en el incremento de la burocratización y en el fortalecimiento de las administraciones centrales de cada institución para afrontar los procesos de evaluación externa. Para Díaz Barriga (2005, 2008), los diferentes programas de evaluación requieren que las instituciones dediquen una parte significativa de su tiempo a las nuevas tareas asociadas a la evaluación, tiempo que puede llevar a desatender otros aspectos prioritarios de la vida académica. En esta nueva actividad predomina el llenado de información por sobre la reflexión, un fenómeno que ha dado lugar al concepto de “Universidad de papel” (Porter, 2003).

Asimismo, la emergencia de estos procesos ha generado la existencia de especialistas en la gestión de cada institución así como una intensa dedicación de académicos destacados abocados a su participación como pares evaluadores en esos procesos: *“De un día a otro, académicos con trayectorias reconocidas en su disciplina de origen (biólogos, arquitectos, sociólogos, literatos, etc.) se convirtieron en evaluadores, bajo el lema “todos sabemos de evaluación, porque todos hemos sido evaluados alguna vez” surgió una amplia generación de “expertos” en evaluación de programas, de los cuáles no se puede esperar más que la aplicación, en el mejor de los casos, de los conocimientos profesionales en los cuales han destacado con un sentido común en la evaluación”* (Díaz Barriga, 2005: 6).

La evaluación, así, aparece como una actividad costosa tanto por sus costos directos como los diferentes costos asociados. Estos procesos generan una gran cantidad de información bajo la forma de llenado de formularios y anexos de documentos que tienen como fin fundamentar lo que se afirma. Pero, paradójicamente, esta información y los informes institucionales generados raramente son objeto de retroalimentación

institucional para la reflexión acerca de lo que la institución hace. En este sentido, como se ha mencionado antes, la información termina teniendo un fin en sí misma y no es utilizada como un medio para el mejoramiento.

Específicamente los procesos de acreditación cobran relevancia en las instituciones como factor de legitimación y diferenciación en el mercado. Analizando el caso de la educación superior mexicana, Buendía (2011) comenta que *“las noticias sobre los resultados obtenidos en tales procesos de evaluación y acreditación se difunden “con bombo y platillo” tanto por las instituciones como por los propios organismos evaluadores y/o acreditadores, pues ello les permite preservar y ampliar su legitimidad. Generalmente se trata de eventos que alcanzan tal nivel de solemnidad que comienzan a parecerse a los actos de entrega de algún tipo de reconocimiento al mérito universitario. Ello les va proporcionando un alto valor simbólico que busca reforzar el prestigio y la reputación de la institución y sus programas académicos, además de permitirles competir en mejores condiciones por los recursos a concurso disponibles”*.

Por otra parte, la evaluación se convierte también en un motor regulador del funcionamiento universitario interno. Los académicos y las instituciones realizan aquello que es considerado en forma favorable en los procesos de evaluación, dando lugar a procesos de simulación en los ejercicios de autoevaluación. *“En esta situación se genera una dinámica perversa entre impulso de la evaluación a través de acciones autoritarias y generación de “miedo” ante los resultados de la evaluación y establecimiento de reglas de poder. La evaluación se define en el escenario de la toma de decisiones y no en una perspectiva de mejoramiento de la calidad”* (Díaz Barriga, 2008: 37).

Otra consecuencia de la implementación de la evaluación estaría dada por el funcionamiento del conocido “efecto Mateo”<sup>51</sup>: las instituciones y los académicos que tienen establecidas las pautas de comportamiento vinculadas con la calidad reciben los apoyos que se generan en los programas, mientras que aquellos que muestran debilidades tienden a permanecer excluidos. *“La evaluación se inclina a favorecer a los que ya son favorecidos; en diversas ocasiones desconoce y descalifica los esfuerzos que realiza una comunidad para mejorar sus indicadores académicos”* (Díaz Barriga, 2008:38).

En este marco, las diferentes concepciones sobre la evaluación como instrumento de política pública y las interacciones de los actores frente a la misma pueden también interpretarse como un reflejo de la vieja tensión weberiana entre la racionalidad instrumental, característica de las sociedades occidentales modernas, y los componentes de “parcialidad, lucha y pasión” del político, cuyo accionar está guiado por una ética de la convicción, pero también de la responsabilidad, dando por resultado una racionalidad instrumental ‘maduramente reflexionada’, que es la que conduce al éxito político (Weber, 1998). La tensión aquí mencionada puede interpretarse como expresión de la propia ambigüedad moderna, que a la vez que señala que la salida a la irracionalidad es el pensamiento racional, advierte que esa misma racionalidad, abandonada a su propia fuerza lleva a la existencia de una máquina burocrática conducente a la catástrofe.

Días Sobrinho (2005) llega a conclusiones similares acerca de la preponderancia en América Latina de un paradigma tecnocrático con las reformas de los años ´90. Para el autor es un rasgo común en los sistemas de educación superior de América Latina y de

---

<sup>51</sup> El efecto Mateo es un concepto propuesto por el sociólogo de la ciencia Robert K. Merton (1973) que toma su nombre de un versículo de la Biblia. Concretamente del capítulo 13, versículo 12 del Evangelio de San Mateo, que dice así: “Porque al que tiene se le dará y tendrá en abundancia; pero al que no tiene incluso lo que tiene se le quitará”.

otras partes del mundo que los procesos de acreditación y las evaluaciones externas llevadas a cabo por los gobiernos hayan ocupado el lugar de las auto-evaluaciones y de las evaluaciones cualitativas, a través de procesos cada vez más globalizados, transnacionales, estandarizados, cuantitativos y objetivos, que buscan ampliar las posibilidades de convalidación externa, comparaciones y rankings. Para el autor, el problema central *“es la escasa interrogación y reflexión sobre los sentidos y valores (científicos, éticos, sociales etc.) de las ideas, misiones, visiones, proyectos, procesos, impactos, relaciones, llevados a cabo en las instituciones y sistemas. No habiendo interrogación sobre los valores, o sea, producción de sentidos, la tendencia es confundir evaluación con sus instrumentos de medida, estadísticas, organización de datos y rankings”*. (Días Sobrinho, 2005:8).

Las tendencias y conceptos revisados en este capítulo servirán de marco para estudiar el sistema de evaluación y acreditación universitaria de la Argentina. Habiendo surgido la evaluación como instrumento de política en el contexto analizado, a la luz del paradigma del Estado evaluador, será objeto de nuestro interés identificar la forma en que estas tendencias globales y regionales, y las tensiones conceptuales descritas, se articularon con la realidad argentina, con su historia y sus actores. Asumimos así que los paradigmas y visiones característicos de una época, en lo que a evaluación universitaria se refiere, no se aplican de arriba hacia abajo, de manera directa, en cada realidad nacional. Por tanto será fundamental estudiar la configuración específica, en dicho marco, del sistema de evaluación y acreditación universitaria creado en Argentina en la década de 1990, a la luz de las tendencias analizadas. Antes, no obstante, nos detendremos en otros aspectos conceptuales necesarios a la comprensión más acabada de nuestro objeto de estudio.

### **Capítulo 3:**

## **EVALUAR A PARES EN LA ACADEMIA. UNA TRADICIÓN CONTROVERTIDA**

Dentro de los múltiples debates teóricos que han surgido como consecuencia de la emergencia de políticas públicas de evaluación, se ha querido otorgar especial consideración a las discusiones desarrolladas sobre el campo académico a partir de la evaluación por pares, que analizan fenómenos que si bien son preexistentes a la aparición de las propias políticas que se estudian, adquieren principal relevancia y a la vez complejizan el análisis del impacto de los procesos de evaluación en las instituciones universitarias.

### **3.1. Profesión académica y evaluación por pares. Fundamentos y orígenes**

El espacio de producción y transmisión del conocimiento ha definido que son los académicos los actores legítimos para juzgar la calidad del trabajo de sus pares. Se parte de la definición de Clark (1983) de “académico” en tanto miembro de una comunidad o “profesión” cuya razón de ser es su capacidad de generar y transmitir conocimiento en la universidad.

Esta “comunidad de sabios”, con intereses en común, tiene algunas características específicas que nos interesará considerar: 1) ser beneficiarios de ciertos privilegios, como la libertad de investigar y de enseñar; 2) ser objeto de una heterogeneidad que atraviesa su tarea, dada por la tensión entre una pertenencia disciplinar *versus* una pertenencia institucional; 3) poseer cierta tendencia al conservadurismo dada por un nivel estructural de regulaciones que protegen sus intereses legítimos; 4) compartir un conjunto de creencias y mitos que los cohesionan.

Bourdieu (1983, 1989) enriquece esta caracterización de los miembros de esta profesión, incorporando la noción de “campo académico”, en donde se plasma una disputa por el acceso a bienes materiales y simbólicos en un ámbito como la universidad, creado socialmente para ello<sup>52</sup>. Para el autor, el campo académico, como todo otro campo, es el espacio de autonomía relativa respecto de otros campos -político, económico, religioso- en el que se plantea una pugna para determinar las condiciones y criterios de la pertenencia y la jerarquía legítimas para decir la verdad, y que remiten siempre a una lucha que no se limita al campo universitario, sino que se extiende a lo social y político. En este campo, la actividad profesional desarrollada por el académico es incompatible con la vida política y está animada por un ideal propiamente universitario.

En este marco, ¿cuál es el motor que motiva a un miembro de la profesión académica a desarrollar su tarea de investigar y enseñar? De acuerdo con Becher y Trowler (2001:77), si bien algunos autores afirman que se trata de la búsqueda desinteresada de la verdad, “*y se condimenta con la alegría que proviene de cada nuevo descubrimiento o del aumento de la comprensión*”, existe otro propósito más directo, basado en la necesidad de lograr reconocimiento profesional. En este sentido, lo que “*busca el académico no es el poder, tras el cual va el político, ni la riqueza, tras la que va el hombre de negocios, sino la buena reputación*”.

Esta necesidad “de renombre” (Hardy, 1941), o de lograr “buena opinión de los demás” (Reif, 1961), existe más allá de cada disciplina en particular, y por tanto es una característica intrínseca fundamental de la profesión académica. Por tanto el resultado del trabajo académico no constituye para muchos un fin en sí mismo, sino un medio

---

<sup>52</sup> La vinculación hecha se refiere específicamente al análisis del poder entre los grupos de interés académicos dentro de la organización universitaria. A este análisis, Bourdieu aporta un valor agregado dado por la relación que establece entre estas tensiones y la estructura social dominante.

para alcanzar ese “logro profesional” (Knorr-Cetina, 1982). Y ese medio para alcanzar el logro es el que puede variar en cada disciplina, aunque dicho crédito proviene principalmente de las publicaciones, de la institución de procedencia, del trabajo junto con otros académicos de renombre, y de las “relaciones públicas” (Becher y Trowler, 2001).

Así, la vida académica está atravesada por un constante ejercicio del “juicio discriminatorio” (Becher y Trowler, 2001) que termina reconociendo una minoría o elite de consagrados y una subestimación sobre los que no se encuentran entre estos privilegiados, los que son mayoría. Y la brecha entre la fama y el anonimato se hace cada vez más creciente en una suerte de “efecto Mateo” (Merton, 1973) o como otros autores denominaron a este fenómeno: “estructura de elite auto – reafirmante (Mulkay, 1977).

Alcanzar prestigio o renombre en la academia trae aparejada la posibilidad de ejercer el poder. Y aquí aparece la cuestión de la evaluación por pares. Dado que la evaluación de la tarea académica, para que sea de calidad, debe ser ejercida por personas que ya se han consagrado en el campo respectivo, quienes forman parte de esta elite tienen la capacidad de ejercer influencia sobre los “estándares operativos” (Mulkay, 1977) dentro de su campo. Y todo aquél que desee avanzar en su carrera y ser aceptado en dicho campo debe cumplir con los estándares establecidos por estos líderes. De esta forma, estos guardianes o “*gatekeepers*”, mediante sus actos como evaluadores, determinan qué trabajo es considerado aceptable y cuál no es importante (Cole, 1983).

De acuerdo con Becher y Trowler (2001), si bien se destacan los pronunciamientos de los más eminentes, éstos no están solos a la hora de definir valores y estándares, dado que la responsabilidad del control de calidad académica se hace colectiva al distribuirse a través de otros miembros. Este principio del juicio mutuo

dentro de una disciplina pareciera tener fundamentos, ya que sólo aquellos que poseen amplio dominio en un campo en particular pueden realizar evaluaciones autorizadas.

### **3.2. La evaluación por pares en el campo académico**

El origen de la idea de evaluación por pares se remonta al siglo XVIII con el surgimiento del conocimiento profesional y, de acuerdo con Bazerman (1987), es a mediados de ese siglo cuando los referatos son introducidos para mantener la calidad y los intereses profesionales. Hoy la evaluación por pares en la actividad científico – académica es una práctica usual que, sin embargo, ha merecido la atención de pocos autores. La escasa literatura en la materia sostiene que la revisión por pares es un proceso central del trabajo académico que aún constituye un campo inexplorado y en algunos casos una actividad “secreta” (Tight, 2003). No obstante, existe algún desarrollo sobre el tema en actividades específicas de la vida científica como es el de sistema de arbitraje de revistas especializadas, siendo menos abundantes los trabajos sobre evaluación de proyectos de investigación, y prácticamente nulo el desarrollo de estudios sobre la evaluación por pares de carreras universitarias.

Esta característica común en la actividad científico - académica de distribución de recompensas a través de “análisis por iguales” constituye el mecanismo autorregulador de la ciencia moderna; contribuye a la consolidación de la comunidad científica a través de sus integrantes, que son los únicos que definen las reglas de acceso y exclusión, distribuyendo recursos, prestigio y autoridad (Roy, 1984).

A continuación se analiza el estado del conocimiento sobre evaluación por pares en dos ámbitos: la evaluación de trabajos para su publicación en revistas científicas y la evaluación de propuestas de investigación para su financiamiento. Si bien el aporte en el primero de estos ámbitos resulta de utilidad a los fines de esta investigación, el segundo

interesa más aún por involucrar usualmente agencias dependientes de los gobiernos, y por presentar mayor complejidad a causa de la intervención de agentes externos a las comunidades académicas.

### *3.2.1. La evaluación por pares en revistas científicas*

El ejemplo más tradicional de un proceso de revisión por pares es el sistema de arbitraje con que cuentan las revistas científicas. En este caso, un manuscrito anónimo es juzgado por un grupo de colegas, también anónimos (pares), a quienes se les reconoce tener suficiente experticia para pronunciarse sobre las cuestiones abordadas en el artículo. Las normas y criterios que ellos emplean en su juicio son producto del conocimiento acumulado por la "buena ciencia" que predomina en la disciplina de que se trate. Dichas normas no son, generalmente, explícitas, ni podrían transformarse en datos compartidos. Ese grado inevitable de subjetividad involucrado en el juicio de colegas es un componente esencial del proceso de revisión por pares, el cual ha sido desde hace tiempo objeto de críticas.

De acuerdo con Berkenkotter (1995), pese a no ser infalible, el sistema de revisión por pares es el principal medio a través del cual los editores de revistas especializadas y los jurados expertos consultados confieren autoridad y autenticidad a los trabajos científicos. Por tanto, la revisión por pares puede ser vista como un mecanismo social a través del cual los expertos disciplinares mantienen control de calidad sobre el nuevo conocimiento desarrollado en un campo determinado. Este control de calidad es, por tanto, una forma de control social.

En este sentido, varias de las críticas se sustentan en el hecho de que usualmente un autor se enfrenta a evaluadores cuyos temas de investigación compiten, por lo que no resulta extraño que esos evaluadores usen su poder como guardabarreras o

“*gatekeepers*” para prevenir la publicación de posibles competidores. Esto se observa en mayor medida en las ciencias sociales y humanas, en las que el proceso tiende a ser más complicado por la existencia de diversos discursos, metodologías, epistemologías y prácticas discursivas de las distintas partes (Berkenkotter, 1995).

Sesgos respecto de la nacionalidad de los autores, el idioma, la especialidad y el género han sido probados en algunos estudios existentes. Asimismo, factores como el anonimato del autor para el evaluador o la previsión de co-evaluadores no han garantizado la calidad de las revisiones (Goldbeck Wood, 1999). A su vez, el anonimato de los referees aparece como condición necesaria, por parte de los propios evaluadores, para asegurar evaluaciones de calidad (Mc Nutt y Evans, 1990).

No obstante las críticas, hay un consenso implícito en la comunidad científica sobre la inevitabilidad del mecanismo de evaluación por pares como forma más adecuada de regular el avance del conocimiento. El mejor camino, por tanto, es el de ir perfeccionándolo, más que reemplazarlo, mediante investigaciones en las que se reflexione y evalúen esos procesos que aún se mantienen crudos, falibles y poco estudiados, pero que son indispensables para el progreso de la ciencia (Kassirer y Champion, 1994).

### *3.2.2. En la evaluación de proyectos de investigación*

La revisión por pares en la evaluación de proyectos de investigación se realiza frecuentemente como paso previo para su financiamiento por agencias públicas y/o organismos privados. Ya desde los años ´70 esta dimensión de la revisión por pares aparece fuertemente criticada en la literatura norteamericana, específicamente respecto de la tarea llevada adelante por la *National Science Foundation* y los *National Institutes of Health*.

De acuerdo con Mitroff y Chubin, en un trabajo de 1979 ampliamente citado, si bien la revisión por pares es el mejor sistema disponible para la asignación de recursos a propuestas de investigación, los procesos pueden ser utilizados para justificar cualquier decisión, debido a que el poder del mecanismo se deriva, en gran medida, del poder del referee o “*gatekeeper*”, el cual es racionalizado por el sistema. Los autores definen al proceso de revisión por pares en propuestas de investigación como un proceso dialéctico, en el que cada posición sólo puede explicarse teniendo en cuenta la posición contraria, y comprendiendo los intereses de los contendientes.

Así, para los grupos más conservadores el sistema de evaluación por pares es abierto, libre de sesgos, se inclina a favor de los disidentes o inconformistas<sup>53</sup>, y aún cuando es susceptible de ser manipulado por los administradores del sistema, ello no sucede. Por el contrario, quienes se oponen al sistema sostienen que éste es cerrado, contiene sesgos sustanciales en contra de las ideas innovadoras o revolucionarias y es manipulado por los administradores a fin de obtener las evaluaciones deseadas.

Mientras que para los primeros, los más consolidados, la autoría de las propuestas no debería ser anónima, ya que la identidad del evaluado constituye un factor esencial para determinar la posibilidad de éxito de un proyecto, los críticos del sistema sostienen que la evaluación no puede depender del conocimiento del evaluador respecto del evaluado. En la misma línea, los más conservadores se manifiestan en contra de una selección al azar de los revisores, ya que aquellos de mayor renombre, y por tanto más autorizados, podrían quedar fuera; mientras que los críticos conciben a la selección al azar como la mejor manera de anular toda posibilidad de sesgos a partir de reformas en la selección de los revisores. Los primeros sostienen la necesidad de anonimato del evaluador así como la no existencia de apelaciones formales que podrían generar relaciones adversas

---

<sup>53</sup> Traducción del inglés “*maverick*”.

en la comunidad científica, mientras que los segundos están a favor de las evaluaciones firmadas por los revisores, lo cual implicaría responsabilidad y mayor objetividad de los juicios, además de que debe existir la posibilidad de apelaciones formales para los proyectos rechazados. En síntesis, mientras que para unos, los consagrados y defensores del *statu quo*, el sistema debe ser diseñado bajo la presunción de honestidad y ética de los actores involucrados, para los críticos debe ser defensivamente diseñado a fin de que revisores y administradores tengan mínimas chances de torcer el sistema a favor de sus intereses (Mitroff y Chubin, 1979).

La actualidad de este debate tan claramente explicado en los '70 es una muestra de que, pese a los ajustes realizados, los problemas aún perduran, aunque el sistema es asumido como la mejor, aunque perfectible, opción (Rip, 1985). El mismo Chubin, diez años después, ya no como académico sino como asesor del Congreso norteamericano describió, a través de diversos casos, la perdurabilidad de la inconducta académica de los evaluadores en la selección de propuestas de investigación para su financiación (Chubin, 1988). Además del estudio del sistema de evaluación por pares en estas situaciones extremas de inconducta, hay un interés en estudiar sus limitaciones o fallas en aspectos puntuales del proceso (Jasanoff, 1985). En un trabajo muy reciente, Mallard, Lamont y Guetzkow (2009) mostraron que las diferencias epistemológicas de los revisores respecto de las propuestas evaluadas afectan la percepción de equidad en el proceso de decisión.

Con la emergencia del paradigma del “*accountability*” en la educación superior (Neave, 1991), se han desarrollado trabajos críticos en relación a los procesos de evaluación de la investigación instalados en Europa y Oceanía. El *Research Assessment Exercise (RAE)* aplicado en Gran Bretaña para el financiamiento de la investigación en la educación superior ha sido suficientemente estudiado. Además de las consecuencias

negativas sobre el ánimo en el trabajo académico (Warde, 1996), el impacto en la actividad de docencia, la gran cantidad de dinero público invertido y su ineficiencia, el sistema es particularmente criticado por lo restrictivo de los criterios aplicados, su imperfección, y el sesgo y escaso esmero con el que actúan los pares evaluadores, favoreciendo la actual situación a los grupos ya establecidos (Lee & Harley, 1998). De acuerdo con Bauer y Kogan (1997), este procedimiento es percibido como un medio controlado por el sistema tradicional de grupos consolidados, pese a la incorporación de indicadores de rendimiento de carácter cuantitativo, los que han dado lugar a estudios que analizan la eficiencia y efectividad de dichos indicadores (Taylor, 1995). En el mismo sentido, Viner, Powell y Green (2003) encontraron asociaciones entre el éxito en la obtención de subsidios y factores tales como la pertenencia en el registro de pares evaluadores, ubicación del departamento, el género y la etnicidad, sugiriendo que en los resultados intervienen factores distintos de la calidad de las propuestas, mientras que Travis y Collins (1991) revelan que muchas veces las decisiones están basadas en la pertenencia a determinadas escuelas de pensamiento, fenómeno al que denominan “particularismo cognitivo” o “amiguismo cognitivo”.

En el caso de Noruega, también se han estudiado los esfuerzos realizados por el *Research Council* con la aplicación de diferentes modelos de revisión por pares en la evaluación y financiación de propuestas de investigación. Al respecto, Langfeldt (2001) sostiene que existe una amplia variación respecto de qué criterios enfatizan los evaluadores y cómo los aplican, lo que hace que los determinantes de las evaluaciones por pares sean accidentales. El autor concluye que las escalas de rating y las restricciones presupuestarias son más importantes que las orientaciones dadas a los evaluadores al momento de aplicar determinados criterios de evaluación. Así, algunos

métodos tienden a apoyar a los proyectos seguros o conservadores, mientras que otros métodos otorgan mayores chances al pluralismo y a la investigación controvertida.

En el mismo sentido, el sistema de investigación australiano (*Research Quantum*) a cargo del *Australian Research Council*, también ha sido analizado críticamente. Existe un debate respecto de la composición de los comités, según intervengan evaluadores individuales o por paneles, o según intervengan los evaluados en el mecanismo de selección. También aparece en el debate la presencia de sesgos a favor de las universidades prestigiosas por parte de evaluadores locales, a diferencia de los juicios de los evaluadores extranjeros, situaciones que demuestran limitaciones en el diseño interno de las evaluaciones (Jayasinghe, Marsh y Bond, 2003). Las fallas detectadas en estos sistemas estarían cuestionando su capacidad de crear un “estándar de oro” para evaluar la calidad de la investigación (Peek, R. 2003).

En Argentina la literatura sobre el tema es casi nula. Luego de más de diez años de existencia de la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología (ANPCyT), prácticamente no existe producción sobre su evolución y funcionamiento. Hidalgo (2005) analizó las implicancias de la “sociedad del conocimiento” en las instituciones y comunidades académicas, tomando como caso la las políticas de financiación pública de proyectos de investigación. En ese trabajo la autora muestra que al interior de las instituciones universitarias dichas políticas han generado un “*vaciamiento simbólico y material de los proyectos locales abarcativos y un reposicionamiento diferencialmente favorable de las élites científicas tradicionales y de las disciplinas más consolidadas*” (Hidalgo, 2005:179). En efecto, dichas políticas habrían reestructurado el trabajo académico, adquiriendo más poder las estructuras más blandas de organización –directores responsables de programas y proyectos- a costa de los institutos o unidades de investigación más estables. Esta situación, si bien mantiene

a los equipos ligados a las instituciones, los distancia y los descompromete de la posibilidad de crear soluciones colectivas o planes integrales, al impulsarlos a competir individualmente por los beneficios del sistema. En esta competencia, los grupos más prestigiosos refuerzan el círculo de la acumulación generándose una diferenciación y fragmentación académica interna. Según la autora, la evaluación por pares sobre la que se apoya este sistema “*es en gran medida responsable de esta suerte de encapsulamiento*” (Hidalgo, 2005: 190), al generar sesgos y arbitrariedades a favor de los primeros grupos. Ante esta posibilidad de la prevalencia de criterios particularistas, los gestores de estas políticas realizan ajustes tendientes a reducir la disparidad de criterios y la arbitrariedad, generando una tensión entre la necesidad de ajustar instrumentos y procedimientos y la posibilidad de convertir a los pares evaluadores en “ejecutantes de rutinas” que podrían aplicar técnicos.

Estos aportes son de gran utilidad para el análisis de la participación de los pares en nuestro sistema de acreditación de carreras, ya que operan en el espacio de la evaluación, en permanente tensión y confrontación de diversos intereses. A la larga experiencia de evaluación por pares en revistas y propuestas de investigación recientemente se suma de manera incipiente otro ámbito, el de la Educación Superior y sus carreras. En qué medida los juicios evaluativos elaborados por los pares en la acreditación de carreras se cruzan con intereses particulares vinculados a su pertenencia institucional o disciplinar, así como otros intereses de tipo individual, y de qué manera la agencia trata de limitar estos sesgos son cuestiones a analizar en el próximo apartado, a partir de una rápida revisión de la literatura existente sobre el tema.

### 3.2.3. *En evaluación de la educación superior*

En el marco de la aparición del paradigma de la evaluación en la educación superior la idea de evaluación por pares se ha trasladado desde el campo científico, asociado a una disciplina, al campo de la educación superior. En el caso de la evaluación de carreras y de instituciones, la revisión por pares tiene un sentido más laxo, involucrando todo tipo de juicio o apreciación emitida por una persona reconocida y autorizada. En general, los juicios evaluativos de pares se combinan y apoyan en antecedentes provistos por los sistemas de información e indicadores de desempeño disponibles (Acherman, 1999).

De acuerdo con Maasen (1997), el mecanismo de revisión por pares es indispensable al considerar las cualidades intrínsecas de una institución de educación superior. La evaluación por pares académicos, en este sentido, está en el corazón de la empresa académica orientada a los ideales básicos de búsqueda de la verdad y del conocimiento. No obstante, se sostiene que un sistema de aseguramiento de calidad también debería considerar las cualidades extrínsecas, ante el riesgo de aislar a las instituciones de la sociedad.

Como se dijo, la mayoría de los países prevén en sus sistemas de evaluación universitaria la participación de pares que emiten juicios evaluativos sobre las respectivas instituciones y carreras. En la metodología predominante, su intervención aparece luego de una primera etapa de autoevaluación que culmina en un informe. Un grupo de pares evaluadores visita la institución durante varios días, en donde se intenta relacionar el informe de autoevaluación con su propia experiencia de la visita. Los pares también pueden observar las instalaciones y aún las clases, aunque esto último no es tan usual (Harvey, 1999).

Entre las ventajas asociadas comúnmente con los procesos de revisión por pares en educación superior, la literatura destaca que sólo mediante este procedimiento

es posible obtener juicios válidos y directos sobre la calidad de productos o procesos, a diferencia de indicadores que sólo reflejarían aproximada y parcialmente los aspectos cualitativos. También se valora que la revisión por pares sea flexible, pudiendo adaptarse a las tradiciones de las diversas disciplinas o, incluso, paradigmas o escuelas. Asimismo, puede usarse, con adaptaciones mínimas, a diversos tipos de unidades, instituciones, carreras, o proyectos.

Cada agencia ha elaborado requerimientos, perfiles, reglas y códigos a fin de asegurar una buena conformación y desempeño de los equipos de pares evaluadores en los procesos de evaluación externa. No obstante, la experiencia desarrollada permite identificar puntos críticos comunes.

En la escasa literatura específica sobre la actuación de pares de instituciones y carreras, se destacan algunas limitaciones. Se afirma que los procesos de revisión por pares no son en sí mismos un medio efectivo para desentrañar lo que realmente sucede en una institución (Harvey, 1999). Entre las principales críticas<sup>54</sup> se sostiene que en la visita es reducida la experiencia de observación directa de los pares, ya que pasan la mayor parte del tiempo en reuniones y discusiones con diferentes grupos que han sido previamente seleccionados. También se advierten brechas significativas entre las percepciones de los pares y los autores del informe de autoevaluación. Respecto del trabajo de los evaluadores, se sostiene que no es usual que los pares sean provistos de detallada documentación o, si así fuera, que dispongan del tiempo de leerla en profundidad. Se pretende que los pares realicen preguntas cuando no están suficientemente entrenados para ello. En general no tienen claridad sobre el rol que van a desempeñar lo que genera, entre otras consecuencias, baja calidad de los informes. También se afirma que son escasas las instancias para neutralizar de manera previa sus

---

<sup>54</sup> En base a Harvey, 1999; Pilot, 2001; Díaz Barriga, 2000 y 2005; Fortes y Malo, 2002; Barrow, 1999.

preconceptos o prejuicios, y que raramente son entrenados en cómo identificar e interpretar lo que ven, ni de qué manera desentrañar situaciones en las que las instituciones “orquestan” la visita. En general la literatura reconoce como inevitable el carácter subjetivo de la revisión de pares.

Los juicios que resultan de aplicar este procedimiento reflejan el resultado de procesos mentales inverificables de los jueces. Los principales problemas de parcialidad en los juicios se deben a que toman como base su propia experiencia, su institución de pertenencia, o que utilizan como referencia el modelo de universidad tradicional, o bien ideas sobre el deber ser de la universidad basadas en concepciones universalmente compartidas, que entran en tensión con modelos particulares. Tiende a primar un criterio de endogamia académica entre grupos o instituciones que incide en la imparcialidad de los procesos. No obstante, al querer resolver los problemas de parcialidad a través de la metodología, se genera en ella una rigidez que dificulta la innovación de las perspectivas de análisis y las recomendaciones, favoreciendo el desarrollo de un rol de evaluador pragmático o instrumental, estandarizado. A esto se le agrega que la escasez de personas para desempeñar el rol dificulta la rotación; consecuentemente, los juicios y recomendaciones tienden a repetirse en diferentes casos.

En función de estas limitaciones, parte del debate se orientó hacia la conveniencia de la aplicación exclusiva de “indicadores de rendimiento” para neutralizar estos riesgos. Sin embargo, durante los ´90 fue abundante la literatura que puso en cuestión a este tipo de información así como a las operacionalizaciones del concepto “calidad” (Harvey, 1999). Algunos estudios sugieren que el beneficio que acarrearía el refinamiento y mejoramiento de las medidas estadísticas para transformarlas en verdaderos y significativos indicadores sería sobrepasado por los costos que dicha tarea consumiría (Yorke, 1998).

Con el fin de neutralizar las desventajas en el ámbito de la evaluación de la educación superior, varias de las experiencias internacionales muestran un uso combinado de procesos de revisión por pares e indicadores de desempeño que estaría mostrando buenos resultados. Su combinación con la autoevaluación también funciona en la medida en que los evaluadores reconocen y respetan los valores de los evaluados y aceptan que su principal contribución es asistir al autoaprendizaje. También se observa que un medio usual para mitigar los problemas en el desenvolvimiento de los pares evaluadores es a través de la formación específica. Otro conjunto de soluciones aparecen por un mejoramiento de los instrumentos y metodologías, a fin de encontrar el adecuado balance que permita imparcialidad y a la vez originalidad de los juicios (Marquina, 2006).

Estos aportes permitirán arrojar luz sobre una parte fundamental del proceso de acreditación de carreras en Argentina, en la que intervienen los pares evaluadores. Cuáles de estos problemas analizados están presentes en nuestra experiencia y de qué forma la agencia y otros actores han intervenido para resolverlos o enfrentarlos será una de las cuestiones analizar en la tercera parte de este estudio, a partir de las opiniones y testimonios de los actores intervinientes en los procesos. Antes, no obstante, se repasará el proceso de incorporación de la evaluación como política pública en el sistema universitario argentino.

**PARTE II:**

**LA EVALUACIÓN UNIVERSITARIA EN ARGENTINA**

## Capítulo 4:

### LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE LOS '90 Y LA EVALUACIÓN COMO TEMA DE AGENDA POLITICA

#### 4.1. La Reforma de la Educación Superior en el marco de la reforma del Estado

En Argentina, la aparición de la evaluación universitaria como tema de agenda surge a partir de la reforma de la educación superior de los '90<sup>55</sup>. Esta reforma constituyó un caso específico dentro de las políticas generales de desregulación, descentralización, privatización y reducción de personal del gobierno peronista de corte neoliberal y se inscriben, como fuera descrito en capítulos anteriores para el contexto general, en las conocidas “reformas de segunda generación”, orientadas a reorganizar las capacidades institucionales del Estado (Camou, 2002).

Ya en la primera ronda de reformas la educación se había visto afectada. Junto con las políticas de privatización de empresas y servicios públicos, el Estado había sufrido fuertes recortes en su personal (de 900.000 a 300.000 en siete años, según Oszlak, 1999), y se habían transferido a las provincias los servicios de salud y educación. La segunda reforma del Estado comenzó en Argentina en 1996<sup>56</sup>, e implicaba una “reforma hacia adentro”: se apuntaba a conformar una estructura aligerada del Estado, menos trámites, mayor capacitación, transparencia en la gestión pública, vigencia de la carrera de funcionario e incorporación de tecnología<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Pueden rastrearse documentos preliminares vinculados con la evaluación en el marco de la mejora de la gestión institucional de las universidades en el final del período de gobierno radical (1983 – 1989). Si bien es posible identificar desde 1988 un conjunto de subproyectos en el marco de vínculos con el Banco Mundial destinados al ámbito educativo, es recién en 1991 cuando se incluyen la financiación y la evaluación universitaria como propuestas concretas (Corengia, 2006).

<sup>56</sup> Ley 24629 y sus decretos reglamentarios 558/96 y 660/96.

<sup>57</sup> Según Oszlak, muchos de estos objetivos constituyeron asignaturas pendientes. “*Menos estado no significó necesariamente mejor estado; y la legitimidad social de sus nuevos roles no pudo construirse al mismo ritmo con que se destruía la legitimidad de los anteriores. La aplicación de cirugía mayor en esa primera fase no fue acompañada por un adecuado tratamiento post-operatorio. La reforma "hacia*

Las particularidades de la reforma del sector de educación superior se vinculan con la peculiar configuración institucional, la historia de la universidad argentina y las características de sus actores, aspectos que explican el modo –más lento, y con reformulaciones- que adquirió la reforma para el sector, muchas veces apartándose del patrón general, aunque no por ello apartándose de sus fundamentos ideológicos neoliberales. De acuerdo con Chiroleu y Iazzeta (2005) la política general de achicamiento del estado y las políticas de racionalización en la administración pública establecidas por decreto en 1990, que incluían a las Universidades, no se correspondieron con lo que terminó sucediendo en la práctica, dado que esta tendencia convivió en el área de educación con una constante expansión de su burocracia central, mediante la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias y un conjunto de instituciones que asumieron funciones de promoción, financiamiento, acreditación y evaluación de la actividad académica y científica dentro del Ministerio de Educación, entre las que ubicamos a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

Siguiendo la perspectiva de formulación de políticas públicas mencionada en el capítulo 2, podemos reconocer en el proceso de formulación y aplicación de la evaluación universitaria en Argentina tres momentos principales. Siguiendo a Corengia<sup>58</sup> (2006), en la “primer etapa” (1991 - 1992) se define el problema y se lo instala a nivel nacional; una “segunda etapa” (1993 - julio 1995), se corresponde con la instalación del tema en el ambiente universitario y de mercado, junto con la elaboración

---

*afuera”, que había achicado el dominio funcional del Estado y corrido su frontera con la sociedad, no originó una verdadera reforma “hacia adentro” del aparato estatal” (Oszlak, 1999). En la misma línea, López (2005) sostiene que el resultado de la aplicación de la reforma del Estado enmarcada en esta segunda generación de medidas ha sido “una caótica convivencia de una incipiente burocracia de carrera superpuesta con segmentos clientelares tradicionales y estamentos tecnoburocráticos que pretenden asumir un liderazgo de tipo gerencial, situación que reproduce en el aparato estatal la arraigada lógica de los “compartimentos estancos””.(P. 86).*

<sup>58</sup> Se trata de un trabajo en el que sintetiza su tesis de Maestría en la que hace un pormenorizado análisis de los actores intervinientes en el proceso de génesis, formulación e implementación de la política de evaluación, hasta la LES.

de propuestas; en la “tercer etapa” (desde julio de 1995), mediante la Ley de Educación Superior (LES) y el decreto 499/95 se institucionaliza la política de evaluación y acreditación de la calidad universitaria en la Argentina.

En la misma línea Krotsch (2003) señala que el período que va de 1989 y 1993 tuvo por objeto la construcción y legitimación de la nueva agenda, en la que la evaluación ocupó un papel principal, así como la deslegitimación de la situación anterior, caracterizada por el gobierno de entonces por un sistema de instituciones ineficientes, escasamente reguladas y que no habían demostrado dar respuestas a la explosión de la matrícula del sector. Entre los años 1993 y 1995 se diseñaron e implementaron en Argentina un conjunto de medidas articuladas, orientadas al sector de la educación superior, que se materializaron en 1995 con la Ley de Educación Superior No 24.521 (Marquina y Nosiglia, 1997). En términos agregados, este conjunto de medidas constituyeron una reforma profunda del sistema, que de acuerdo con Krotsch (2003) se ha caracterizado por la intensidad y velocidad de aplicación, la amplitud del espectro de aplicación tanto en el plano horizontal como en el vertical del sistema y el propósito de quiebre con el modelo de Estado benevolente (Brunner, 1990), dando como resultado un nuevo balance y configuración de poder en el sistema, a partir de la ampliación de la burocracia gubernamental y la creación de organismos de coordinación.

Es en ese nivel del sistema en el que a partir de mediados de los años '90 se iniciaron y negociaron las principales iniciativas, y se distribuyeron los recursos materiales y simbólicos en materia universitaria. El núcleo de este conjunto de medidas fue constituyéndose gradualmente alrededor de la evaluación (Krotsch, 2003), que terminó siendo el espacio específico de debate y confrontación entre el gobierno y las universidades, a través del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).

Este proceso de negociación y posterior confrontación entre el gobierno y el CIN está documentado en diferentes fuentes y duró entre 1991 y 1993. El Acta de Concertación Universitaria firmada entre el CIN y el PEN (Decreto 990/91) activó la discusión sobre el tema de la evaluación a partir del conocido Subproyecto 06 “Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria”, financiado a través del Programa Nacional de Asistencia Técnica a los Servicios Sociales (PRONATASS), con financiamiento del Banco Mundial y la cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). De los seis objetivos específicos o resultados esperados del subproyecto, el tercero se refiere a *“diseñar metodologías de evaluación para mejorar la calidad universitaria”* (Corengia, 2006).

La discusión se trasladó entonces al interior del CIN en una comisión específica a cargo del seguimiento del proyecto gubernamental, y se puede consultar en muchos de sus acuerdos plenarios. De acuerdo con Krotsch (2001), *“el año 1992 constituye un año intenso en materia de negociaciones en cuanto al sentido y orientación de la evaluación, interés que decrecerá en la medida en que la discusión se convierta cada vez más en una disputa entre grupos de técnicos”*. En efecto, a principios de 1993 el gobierno dio a conocer el documento denominado “Evaluación para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria. Estrategia, procedimientos e instrumentos”, el cual recibió innumerables críticas por su sesgo cuantitativo y de perspectiva metodológica que ponía en discusión la pertinencia de los indicadores construidos para medir la calidad. Allí también se propuso la creación de una comisión de evaluación autónoma. Y es en abril de 1993 cuando el CIN dio por finalizada la actividad referida al Subproyecto 06 por considerar no apropiada la propuesta para el sistema universitario, a través de su

acuerdo plenario 97/93<sup>59</sup>. En ese mismo año se creó la Secretaría de Políticas Universitarias, ámbito desde el cual se diseñaron y comenzaron a aplicar las medidas que luego, con la LES, constituyeron de manera integral la reforma del sistema universitario.

La debilidad de respuesta de las instituciones frente a la agresiva política para el sector llevada adelante por el gobierno marcó el proceso de negociación de la reforma de la educación superior. Durante este proceso, el interés creciente por la cuestión de la evaluación dejó de estar reservado exclusivamente al gobierno sino que también se extendió a las instituciones, que intentaron esclarecer sus propias políticas de evaluación y colocarlas como antecedentes fundamentales que sentaran las bases del sistema que se pretendía conformar<sup>60</sup>. Sin embargo, estas iniciativas no lograron colocarse al mismo

---

<sup>59</sup> Al respecto Krotsch (2002), citando a otros autores tales como Mollis y Follari, señala la dificultad del CIN en llevar adelante un proceso que implicaba una disputa de poder sobre los procesos de evaluación, en un contexto político desbalanceado en el que el sector universitario, además, debía responder a diversos frentes de negociación distintos del de la evaluación. Cada uno de estos frentes se vinculaba con un instrumento de política distinto. Por ejemplo, la creación de la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP), a la luz del modelo brasileño, también en la órbita de la SPU, con el fin de instaurar un mecanismo de acreditación de las carreras de posgrado, una oferta que comenzaba a crecer de manera importante; y el FOMECE, un fondo para el mejoramiento de la calidad universitaria, que tenía como fin financiar a través de mecanismos competitivos el trabajo de equipos de investigación y docencia en reformas curriculares, mejoras de equipamiento y becas de estudio de posgrado para docentes, y que incluía procesos de evaluación y acreditación.

<sup>60</sup> En 1991, la Universidad Nacional de Salta, bajo el rectorado de Juan Carlos Gottifredi, organizó el Primer Encuentro Nacional sobre Evaluación de Calidad, desde donde se discutió el sentido de una política de evaluación y el lugar de las instituciones y el gobierno en la misma. Fue un encuentro muy representativo del sector universitario en diálogo y debate con personalidades del campo de la educación superior que tenían alta incidencia en el nivel de decisión del gobierno, y en el que también participaron reconocidos especialistas internacionales. En los diferentes trabajos se advierte claramente la diversidad de posiciones teóricas sobre la evaluación, que se analizaron en el capítulo 2. Entre las principales conclusiones del encuentro se definieron ocho puntos principales de acuerdo: "1) Hay un convencimiento de la necesidad de evaluación en la universidad; 2) para realizar la evaluación en la universidad se debe definir o establecer el modelo que se quiere, en forma consensuada, dentro de cada universidad; 3) la evaluación servirá para cambiar y mejorar; por lo que deberá realizarse en forma permanente, creando un sistema que se retroalimente permanentemente; 4) la evaluación deberá ser también autoevaluación; 5) los criterios para evaluar la calidad surgirán de la definición que se haga de la universidad y sus funciones; 6) la primera evaluación será un diagnóstico básico, que permita posteriormente evaluaciones continuas y de forma dinámica; cada universidad consensuará los criterios de evaluación básicos; la evaluación no será punitiva sino constructiva. Estos talleres continuaron con el "Segundo Encuentro sobre Calidad y Evaluación Universitaria" realizado en Rosario en 1992 y el tercero en la Universidad Nacional de Mar del Plata, en 1993. También se registra la realización de otro "Taller Nacional de elaboración de documentos básicos para la evaluación de la calidad Universitaria" realizado en Vaquerías, Córdoba del 6 al 10 de septiembre de 1993, surgido a partir de un acuerdo plenario del CIN. El documento final de ese

nivel del gran despliegue gubernamental en la materia, plasmado en documentos y actividades<sup>61</sup> que fueron instalando la estrategia, los procedimientos y los instrumentos que se constituirían en pilares de la reforma. En este proceso, la posición del Estado era más fuerte *“no sólo por la relativa unidad del aparato burocrático (...) sino por el apoyo material y simbólico del Banco Mundial a lo que se agrega la existencia de un sólido liderazgo y las condiciones políticas coyunturalmente adecuadas para enfrentar la resistencia, en un contexto en el que la necesidad de una reforma de la universidad tenía un potencial de legitimidad importante en la sociedad y en la misma universidad”* (Krotsch, 2003).

No obstante, descartada la continuación del debate alrededor del Subproyecto 06, el gobierno y el CIN continuaron buscando caminos de acuerdo sobre una política de evaluación. En diciembre de 1993 ambos firmaron una nueva acta acuerdo en la que se acordaron los criterios para la creación de un organismo abocado a la evaluación institucional.

En ese marco, durante 1994 el gobierno promovió la firma de convenios bilaterales voluntarios orientados al mejoramiento de la calidad, con financiamiento gubernamental, celebrados entre la SPU y 16 universidades y 2 asociaciones de facultades, a través de la introducción de mecanismos de evaluación. Por tanto, en ese marco, antes de la sanción de la LES, y creación de la CONEAU ya eran tres

---

taller sintetiza los aportes del sector de universidades nacionales, proveyendo un marco conceptual de la evaluación, una metodología y una propuesta de implementación de un sistema nacional de estadística e información del sector. La perspectiva de la evaluación plasmada en dicho documento concebía al proceso evaluativo como parte del proyecto socio – histórico de cada institución, y desde un punto de vista colectivo y dinámico. (Universidad Nacional del Litoral, 1995).

<sup>61</sup> Entre estas actividades cabe mencionar dos talleres organizados desde la SPU. El Primer Taller Nacional sobre Experiencias de Evaluación Universitaria, se realizó en junio de 1994, destinado principalmente a las instituciones que habían firmado los convenios de evaluación, y en donde especialistas nacionales e internacionales plantearon los marcos y experiencias de evaluación en desarrollo. El segundo Taller se realizó en Abril de 1995 y tuvo como propósito que las propias instituciones y asociaciones de facultades que estaban desarrollando sus actividades de evaluación en el marco de los convenios expusieran los resultados alcanzados y se intercambiaran experiencias. Ambas actividades están documentadas en dos publicaciones de la SPU (Ver Marquis, 1994 y 1995).

universidades que habían realizado sus procesos de evaluación institucional: La Universidad Nacional de Cuyo, la Universidad Nacional del Sur y la Universidad Nacional de la Patagonia Austral. La estrategia distaba un tanto del proyecto original tan rechazado, y preveía procesos de autoevaluación institucional, evaluación externa y apoyo técnico por parte de la SPU, conservando las instituciones la atribución de definir sus metodologías e instrumentos para la evaluación (2001).

Por su parte, en la misma época comenzaron a instalarse en la agenda iniciativas que darían posteriormente lugar a la acreditación de las carreras reguladas por el Estado. El decreto 256/94 limitó las incumbencias de las carreras a las profesiones de interés público, decreto que luego fue avalado por el CIN. No obstante, este cuerpo rechazó otra iniciativa simultánea del gobierno, en el marco de los proyectos de ley de educación superior en discusión, en la que se establecieron exigencias académicas a las carreras cuyos títulos son de interés público. Como se advierte, la iniciativa permanente del gobierno y la débil capacidad reactiva del CIN signaron este proceso de negociación y confrontación sobre la cuestión de la evaluación.

La Ley de Educación Superior No 24.521, sancionada en 1995, instaló finalmente un sistema argentino de evaluación y acreditación universitario, acorde con las tendencias internacionales y regionales. La sanción de la LES se constituyó en la llave para la ejecución de un crédito acordado previamente entre la SPU y esa entidad. En el marco de un ideario plasmado en el conocido documento del Banco Mundial *“Educación Superior: Lecciones Derivadas de la Experiencia”*, dicho crédito estaba destinado al financiamiento del Programa de Mejora de la Educación Superior (PRES), cuyo propósito explícito era fortalecer el ordenamiento del marco legal de la educación superior para la introducción de incentivos para la eficiencia, la equidad y el mejoramiento de la calidad de este ámbito de enseñanza.

El programa contó con un presupuesto total de 273 millones de dólares, compuestos por 165 millones provenientes del Banco y una contraparte de 108 millones aportados desde el Tesoro Nacional por parte de la SPU, la CONEAU y las propias universidades. Si bien en la práctica el crédito se redujo, en virtud de los ajustes fiscales de la época, la disponibilidad de esta significativa cantidad de recursos contrastó notoriamente con la crisis soportada por entonces por parte de las universidades para el financiamiento de sus funciones básicas. De esta forma, el PRES se convirtió en un mecanismo muy efectivo para motorizar la reforma a través de sus diferentes componentes que, en muchos casos, implicaron oportunidades de nuevos fondos frescos para las universidades nacionales, pero orientados según la agenda política del gobierno.

El PRES contó con un plazo de ejecución de cinco años que luego se extendió a siete. En ese lapso, que excedió al gobierno de Menem, se pusieron en funcionamiento instrumentos que resultaron claves para la implementación de la reforma y que constituyeron los principales componentes del Programa. Entre ellos, la CONEAU, el Fondo de Mejoramiento de la Calidad (FOMECA), el Sistema de Información Universitaria (SIU) y el Programa de Asignación de Recursos (AR), que se integrarán a otras herramientas introducidas previamente, como el Programa de Incentivos o medidas incluidas directamente en la LES, como la descentralización salarial docente.

Así, la evolución de la evaluación en tanto instrumento de política fue cambiando de un momento inicial de resistencia pasiva a una aceptación, no necesariamente basada en su legitimación, sino principalmente a partir de su carácter obligatorio<sup>62</sup>. Krotzsch sostenía en 2001 que la oposición a los procesos de reforma y a la evaluación en particular fue reduciéndose por diversas razones: como resultado de una percepción generalizada de la necesidad de modernización de la universidad; por la

---

<sup>62</sup> En esta afirmación se hace referencia especialmente a los procesos de acreditación de carreras.

incapacidad de las propias instituciones en la definición de procesos internos de cambio, y por una modalidad de adopción/adaptación utilizada por las propias instituciones como forma de respuesta a estas políticas. Retomaremos más adelante los recientes desarrollos acerca del impacto de esta política en las instituciones.

#### **4.2. La evaluación en la Ley de Educación Superior**

El sistema de educación superior argentino se rige por la ley No. 24.521, conocida como Ley de Educación Superior (LES), la cual es sancionada por el Congreso de la Nación en virtud de la atribución conferida en el art. 75, inc. 18 y 19 de la Constitución Nacional.

El Congreso sancionó la LES en 1995, con posterioridad a la Ley Federal de Educación (LFE) de 1993. La LES constituye la primera norma en la historia de la educación superior argentina que regula al conjunto de las instituciones de educación superior que conforman el sistema<sup>63</sup>. Entre otros aspectos, esta norma define la coordinación del sistema, a través de órganos como el Consejo de Universidades, el CIN, el CRUP y los CPRES; fija las normas y pautas para el reconocimiento de universidades privadas, así como las condiciones generales para la organización y funcionamiento universidades nacionales; establece la autarquía económico-financiera de las universidades nacionales, etc. Entre estas cláusulas, la norma se reserva un conjunto de artículos que refieren a la creación de un sistema de evaluación y acreditación, y a la reglamentación y el reconocimiento de títulos.

#### *La evaluación institucional*

---

<sup>63</sup> Hasta entonces sólo se habían dictado leyes orgánicas para la educación universitaria, y dentro de este espectro sólo para universidades nacionales o privadas.

De acuerdo a la LES, las instituciones universitarias deberán autoevaluarse y evaluarse externamente, cada seis años, abarcando las funciones de docencia, investigación, extensión y –para las instituciones universitarias nacionales- la gestión institucional<sup>64</sup>. La tarea de la evaluación externa está a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), organismo descentralizado que funciona en jurisdicción del Ministerio de Educación<sup>65</sup>. La ley prevé que esta función también podrá ser llevada a cabo por entidades privadas constituidas con esos fines, y con reconocimiento del Ministerio de Educación previo dictamen de la CONEAU<sup>66</sup>.

La evaluación externa de las instituciones no tiene como fin acreditarlas, razón por la cual ésta es realizada en base a los objetivos definidos por cada institución universitaria. No existen criterios ni estándares predefinidos para tal procedimiento, aunque en el último tiempo se han desarrollado guías de autoevaluación a fin de hacer los procesos más homogéneos. Se considera a la evaluación externa como una evaluación “singular” e “histórica y contextualizada”, dada su complejidad y múltiples niveles que interactúan, sus historias particulares y proyectos propios<sup>67</sup>.

#### *Acreditación de carreras*

Además de la evaluación externa de las instituciones, la LES prevé la función de acreditar periódicamente las carreras de grado reguladas por el Estado y las carreras de posgrado, cualquiera sea el ámbito en el que estas carreras se desarrollen, y de acuerdo a estándares establecidos por el Ministerio de Educación en consulta con el Consejo de Universidades. A diferencia de la evaluación, conceptualmente orientada a la mejora de

---

<sup>64</sup> LES, art. 44.

<sup>65</sup> En el capítulo 5 se analizan de manera detallada las características y funcionamiento de este organismo.

<sup>66</sup> A la fecha, la experiencia de desarrollo de estas entidades ha sido marginal. Se creó una sola entidad para el cumplimiento de la función de evaluación institucional externa, aunque no hay registro de las acciones llevadas adelante. La mayor parte de los proyectos de ley de Educación Superior en discusión en el Congreso eliminan de sus cláusulas esta figura.

<sup>67</sup> CONEAU (1997).

manera directa, la acreditación supone un procedimiento a través del cual un órgano externo, en este caso gubernamental, otorga garantía pública de calidad a una carrera (o institución según el país), sobre la base de estándares predeterminados de manera externa a cada institución en particular, que aseguran un piso mínimo de calidad. Para el caso de Argentina, si una carrera –sea de grado o posgrado- no obtuviere la acreditación por no cumplir con los requisitos y estándares mínimos, la CONEAU puede recomendar la suspensión de la inscripción de nuevos alumnos en la misma, hasta subsanarse las deficiencias encontradas, debiéndose resguardar los derechos de los alumnos ya inscriptos<sup>68</sup>.

A diferencia de otros países, en donde la función académica y la de habilitación de las titulaciones profesionales están separadas, la tradición argentina ha otorgado ambas atribuciones a las universidades, en función de su autonomía<sup>69</sup>. El debate previo a la sanción de la LES reinstaló el tema de la posible distinción entre la formación académica y su reconocimiento, como atribución de las universidades, y la habilitación profesional, por parte del Estado, en esta oportunidad para todas las instituciones universitarias, resaltando el nivel de injerencia del Ministerio de Educación para establecer de antemano los alcances o incumbencias a esos títulos habilitantes otorgados por las Universidades.

La discusión radicaba en si el Estado debía hacer una constatación *ex post* al proceso de formación sobre las capacidades de los estudiantes, dejando libertad absoluta, de acuerdo a la autonomía académica de las instituciones, sobre el diseño de los planes de estudio o, por el contrario, si debía haber una injerencia durante el proceso

---

<sup>68</sup> LES, art. 76.

<sup>69</sup> Donde sí se dio esta distinción fue, como se dijo, para el caso de las universidades privadas las que tuvieron, desde 1958, la atribución de expedir títulos académicos quedando la habilitación profesional como atribución del Estado, que la otorgaba a cada graduado a través de una prueba de capacitación profesional. La legislación posterior abolió, en 1969, esta diferencia. Bravo (1984) analiza en profundidad este proceso.

formativo del conjunto de los estudiantes por parte de alguna autoridad oficial, que asegurara ciertas garantías de formación especialmente en algunas profesiones denominadas “de riesgo”<sup>70</sup>.

En un caso, se intentaba aplicar el modelo anglosajón que separa nítidamente la formación académica dejando la habilitación a instancias externas a la universidad. En el otro, se proponía mantener unidos ambos, habilitando al poseedor del título de manera casi automática el ejercicio de la profesión, como sucede en Francia y como sucedió en Argentina a lo largo de su historia con las universidades nacionales. El modelo que prima, finalmente, es este último, pero estableciendo regulaciones durante el proceso de formación. Aparece así el requisito de la acreditación de las carreras de grado, entre otros, para el reconocimiento oficial, como función de la CONEAU, lo que dará lugar a una tensión entre la función técnica y el control público de la agencia ha sido objeto de reflexión y será retomada en el próximo capítulo.

El caso de Argentina aparece como inédito respecto de la existencia de un único organismo evaluador y acreditador encargado de un conjunto de funciones tales como las de dictaminar sobre la puesta en marcha de nuevas instituciones universitarias y el reconocimiento de las instituciones provinciales, de otorgamiento de autorización provisoria y reconocimiento definitivo de universidades privadas, de acreditar carreras

---

<sup>70</sup> En los fundamentos del Proyecto de Ley de Educación Superior que el Ministerio de Educación remite al Congreso se afirma: “...una primera versión del proyecto que ahora presento a vuestra consideración establecía que los títulos que expiden las instituciones universitarias acreditan la formación académica recibida, y que para el ejercicio de aquellas profesiones cuyo desempeño pudiera comprometer el interés público (...) sería necesario, además del título universitario, la correspondiente habilitación profesional (...). La propuesta establecía además que tal habilitación (...) estaría a cargo de Consejos de Habilitación Profesional, en los que tendrían representación las áreas del Estado que atienden a la actividad correspondiente, las Universidades, las Academias Nacionales cuando sea el caso, las Asociaciones de Facultades y los organismos que tienen a su cargo el control de la profesión respectiva. La consulta a las universidades deja ver con claridad que, si bien hubo algunas excepciones, en general no creen llegado el momento de introducir una innovación tan profunda, que por sus vastas implicaciones podría tener efectos perversos no deseados, difíciles por otra parte de prever con alguna precisión (...). por estas razones y porque creemos necesario un profundo debate en la sociedad sobre este sistema, que aún no parece darse, es que hemos optado por la alternativa intermedia (...) que trata de conciliar la atribución de las universidades de expedir títulos habilitantes con el deber que el Estado Nacional tiene de resguardar la fe pública que la sociedad deposita en ellos...” (Ministerio de Cultura y Educación, 1994).

de grado reguladas y de posgrado, y de evaluar externamente a las instituciones<sup>71</sup>. En sus años de existencia la agencia se ha enfrentado al desafío de legitimar su existencia en un comienzo de reacción negativa de las instituciones respecto a una nueva instancia que podría poner en riesgo la autonomía.

La Universidad de Buenos Aires se constituyó en uno de los principales actores resistentes a la nueva política de evaluación consagrada en la LES, especialmente respecto de la función de acreditación. Si bien entre 1995 y 1999 fueron muchas las instituciones universitarias<sup>72</sup> que iniciaron acciones legales aludiendo a la inconstitucionalidad de varios puntos de la LES, en los que se incluía la evaluación, sólo la UBA obtuvo sentencia favorable en relación a algunos de los artículos de la ley reclamados. En la causa 38.781/05 “UBA c/Estado nacional s/Proceso de Conocimiento”, se solicitaba la declaración de inconstitucionalidad de varios artículos de la LES, incluyendo el 42, 43, 44, y el 46, referidos al control del Ministerio en los títulos y al requerimiento de acreditación de carreras reguladas por el Estado y a la creación y funciones de la CONEAU, y sus correspondientes reglamentaciones en el Decreto 499/95 (arts. 5 a 7 referidos al art. 43 de la LES) (Nosiglia et.al, 2010). El juez en primera instancia aceptó el pedido para sólo algunos de los artículos reclamados, dentro de los cuales figuran los artículos vinculados a la acreditación de carreras y al control de las titulaciones: 42, 43 y 46, inc. b. Asimismo, también dio lugar al pedido de

---

<sup>71</sup> Sobre la comparación de este conjunto de funciones respecto de otros organismos equivalentes de otros casos nacionales véase Márquez y Marquina (1997).

<sup>72</sup> La Universidad Nacional de Entre Ríos, la Universidad Tecnológica Nacional, la Universidad Nacional del Centro, la Universidad Nacional de Luján, la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad Nacional del Litoral, la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional de San Luis, la Universidad Nacional de San Juan, la Universidad Nacional de Catamarca, la Universidad Nacional de Jujuy, la Universidad Nacional de Misiones, la Universidad Nacional de La Pampa y la Universidad Nacional de Salta.

inconstitucionalidad de los artículos 5, 6 y 7 del decreto 499/95, por lo que la UBA quedó eximida de acreditar sus carreras de grado y posgrado<sup>73</sup>.

Más allá de este resultado, que liberó a la UBA de la obligación de acreditar carreras, la actitud posterior de esta universidad con la CONEAU fue ambivalente. En 1997 el Consejo Superior resolvió expresar la voluntad de someterse a acreditación, en el marco de su autonomía para decidir sobre el tema. Más adelante, y como consecuencia de críticas de la UBA a la inconsistencia de algunos resultados de acreditación de carreras de posgrado, en el año 2000 el mismo Consejo resolvió suspender las presentaciones por no contarse con las garantías mínimas vinculada con la solvencia de los dictámenes. Por ejemplo, la Resolución del CS No 3927/00 de la UBA hace mención a “*aseveraciones que no se sustentan en hechos objetivos*”, se alude a que “*no se fundamentan los criterios evaluatorios utilizados*”, y decisiones que “*son materia opinable, claramente discutible o impropia*”.

La CONEAU respondió a estas acusaciones<sup>74</sup> en documentos en los que se hace alusión a inconsistencias de los argumentos sostenidos por la UBA así como también a acusaciones que exceden las funciones del organismo y están fundamentadas en las limitaciones de las normas, definidas por otras instancias, ajenas a la CONEAU. Allí se sostiene que “*una tarea de tal magnitud, sin antecedentes en el país, no está libre de errores o imperfecciones*”, aunque “*es de lamentar que el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, en lugar de promover el perfeccionamiento del sistema desde la estratégica posición de esa Universidad en el seno del Consejo Interuniversitario Nacional y en el Consejo de Universidades, haya pensado en*

---

<sup>73</sup> La sentencia quedó firme dado que el Ministerio de Educación no la recurrió en tiempo para el caso de la UBA. Sí lo hizo para el resto de los casos, en los que las instancias superiores declararon la constitucionalidad de la LES.

<sup>74</sup> Ver Documento “Estudio de los Anexos 1 y 2 de la Resolución 3927/00 del Consejo Superior de la UBA” elaborado por el Equipo Técnico de la CONEAU y aprobado en la sesión plenaria de los días 29 y 30 de mayo de 2000.

*apartarse abruptamente de él, atribuyendo a las evaluaciones de la CONEAU “irregularidades” que le restarían “validez”, “confiabilidad” y “seriedad”, (...) sobre la base de un documento que se limita a analizar -con discutibles criterios técnicos- informes de evaluación de posgrados de la misma Universidad, antes de conocer el resultado de los recursos de reconsideración en trámite”<sup>75</sup>.*

No obstante, en mayo de 2001 la UBA y la CONEAU celebraron un acuerdo en el que se dejó sin efecto el apartamiento de la UBA de los procesos de evaluación y se autorizó a las unidades académicas a concurrir a las convocatorias para la acreditación de posgrados y a la publicidad de las calificaciones, plasmado en la Resolución 5404/01 del Consejo Superior. También solicitó la institucionalización de los canales de diálogo.

A pesar de este acuerdo, siguieron presentándose reacciones a nivel de las unidades académicas, como es el caso de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA (Res. CD 660/10 y amparos a la justicia presentados por docentes y estudiantes). Estos vaivenes son muestra del carácter político de los procesos que se estudian, y de los posicionamientos de las partes que intervienen, atravesados por momentos y contextos. Es probable que la demanda de las propias carreras para mostrar calidad al mercado de los posgrados explique buena parte de estos cambios de posicionamiento.

### **4.3. La evaluación en el debate actual de reforma de la LES**

---

<sup>75</sup> También sostiene que “se haya omitido toda referencia a la responsabilidad del Consejo de Universidades en la aprobación de los estándares y criterios de acreditación con que debieron manejarse tanto esta Comisión como los Comités de Pares evaluadores y que se planteara siquiera la posibilidad de poner en marcha el procedimiento para su revisión previsto en la propia Resolución ministerial 1.168/97” Carta a los pares evaluadores de posgrado emitida con posterioridad al documento anterior. Esta nota estuvo disponible en la página web de la CONEAU hasta junio de 2010 y se puede acceder a través de [www.coneau.edu.ar/archivos/1219.pdf](http://www.coneau.edu.ar/archivos/1219.pdf) (último acceso 17-2-12).

Desde el año 2008 el gobierno nacional manifestó la voluntad de modificar la ley 24.521, situación que generó la presentación de un número importante de proyectos de ley modificando o reemplazando la actual Ley de Educación Superior. Desde entonces a la fecha de elaboración de esta tesis el Congreso de la Nación no ha tratado el tema, generándose una suerte de presentación y renovación permanente de proyectos de ley por parte de los legisladores de diversos bloques<sup>76</sup>.

Más allá del análisis puntual sobre cada propuesta en el tema que nos convoca, resulta muy interesante observar que la totalidad de los proyectos presentados desde entonces proponen algún tipo de mecanismo de evaluación de la calidad universitaria. En algunos casos aislados, se mantiene a la CONEAU tal cual establece la actual norma. En otros, se proponen organismos externos con diferentes denominaciones, finalidades, funciones y composición, dando cuenta, en términos generales, que más allá de las diferencias que pueden surgir en el debate sobre esos aspectos, la necesidad de la evaluación universitaria es un asunto asumido de manera generalizada.

Interesa en primer término distinguir del debate las diferencias en términos de la finalidad de las evaluaciones. Algunos proyectos de ley mantienen tanto la finalidad de aseguramiento como la de mejoramiento, proponiendo por tanto la permanencia de procesos de evaluación institucional como de acreditación de carreras de grado y posgrado<sup>77</sup>, mientras que otros rescatan como única función externa la de la evaluación para el mejoramiento<sup>78</sup>.

Es de destacar que algunos proyectos parecieran incorporar a las funciones actuales todo lo referente a la evaluación y acreditación del sector no universitario. Esto

---

<sup>76</sup> A la fecha son siete los proyectos vigentes con estado parlamentario: Pinedo, Barrios, Puiggros, Storni, Macaluse, Donda. En lo que sigue se hace referencia a los proyectos que estuvieron vigentes en 2010 y 2011. Agradezco a la Comisión de Educación de la Honorable Cámara de Diputados por brindar información actualizada al momento de cierre de este trabajo.

<sup>77</sup> Proyectos de Cantero Gutiérrez, Cabanchik, Pinedo, Puiggros, Donda.

<sup>78</sup> Giustiniani, Macaluse.

se observa en las propuestas de composición del organismo evaluador de algunos proyectos, que incorporan al INFOD<sup>79</sup>, o al Consejo Federal de Educación<sup>80</sup>.

Además de proponer aumentar o reducir la cantidad de miembros o sectores representantes, los proyectos también cambian su composición, dándole al organismo diferentes perfiles. Uno de los proyectos cambia claramente a un perfil gerencial del organismo, con un formato similar al que inicialmente se le diera a la CONEAU<sup>81</sup>. Otros mantienen el perfil representativo político, proponiendo aumentar la cantidad de representantes del CIN<sup>82</sup>, o bien dándole lugar a algunas corporaciones los gremios<sup>83</sup>, al sector privado terciario<sup>84</sup> u otros sectores, como la FUA<sup>85</sup>.

Otro aspecto a diferenciar es entre el perfil político del organismo y el perfil académico. En este último caso, cabe citar el proyecto del diputado Macaluse, que propone el acceso a los cargos por concurso de antecedentes y oposición. Más allá de este caso, ninguna de las propuestas profundiza en las condiciones necesarias para acceder a esos cargos, ni los aspectos que pudieran hacer a la incompatibilidad de funciones con otras en las que puede generarse conflicto de interés. Tampoco hay indicaciones sobre los pares evaluadores. Pareciera primar una atención a demandas de diferentes actores involucrados, tales como los gremios, los estudiantes, el CIN, el sector privado o el sector no universitario por encima de algunos problemas nodales conocidos y que subsisten a lo largo de la experiencia transitada de evaluación. Lo que sí queda claro, de este rápido relevamiento, es que la evaluación universitaria se ha instalado como instrumento de política para el sistema de educación superior en las próximas décadas.

---

<sup>79</sup> Puiggros.

<sup>80</sup> Donda.

<sup>81</sup> Pinedo.

<sup>82</sup> Giustiniani, Cabanchik.

<sup>83</sup> Donda, Cabanchik, Giustiniani.

<sup>84</sup> Puiggros.

<sup>85</sup> Cabanchik, Giustniani, Donda.

## Capítulo 5:

### EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN UNIVERSITARIA

#### 5.1. La CONEAU

Argentina adoptó un modelo peculiar de evaluación y acreditación universitaria, con la creación de la CONEAU como agencia encargada de llevar adelante diferentes procesos de evaluación externa de las universidades. Este organismo tiene un status descentralizado y autónomo, aunque funciona en la órbita del Ministerio de Educación. Sus doce miembros son designados por el Poder Ejecutivo Nacional, a propuesta de diferentes organismos, tales como el CIN (3), que agrupa a las instituciones públicas, el CRUP (1), que hace lo propio con las universidades privadas, la Academia Nacional de Educación (1), las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación (3 y 3 respectivamente) y el propio Ministerio del área (1).

La peculiaridad de la agencia de evaluación argentina está dada por la multiplicidad de funciones que le son asignadas:

- Coordina y lleva adelante la evaluación externa de instituciones cada seis años, luego de los respectivos procesos de autoevaluación.
- Acredita carreras de grado consideradas “de riesgo”<sup>86</sup> por comprometer el interés público.
- Acredita todas las carreras de posgrado.

---

<sup>86</sup> Art. 43: Cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria a la que hace referencia el artículo anterior, los siguientes requisitos: a) Los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades. b) Las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas. El Ministerio de Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de universidades, la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos.

- Se pronuncia sobre la consistencia y viabilidad de proyectos institucionales, requerida para la autorización por parte del Ministerio de Educación a la puesta en marcha de nuevas instituciones
- Prepara los informes previos necesarios para el otorgamiento de autorización provisoria o reconocimiento definitivo a instituciones privadas.
- Reconoce entidades privadas de acreditación

También es importante destacar que la CONEAU no es un organismo que elabora criterios o estándares de evaluación del sistema, sino que aplica regulaciones definidas por el Ministerio de Educación, quien lo hace en consulta con el Consejo de Universidades –representativo del conjunto de las instituciones universitarias, públicas y privadas. No obstante, la agencia sí se encarga de la elaboración de instrumentos de apoyo a los procesos, tales como manuales de pares, guías, y otros documentos.

La ley 24.521 y el decreto reglamentario 173/1996, con sus modificatorios 705/1997 y 868/1999, definen el marco general de funcionamiento de la CONEAU. A este marco externo se le suman las normas internas aprobadas por la propia agencia, las cuales se dividen en ordenanzas y en resoluciones. Las ordenanzas, cuya numeración es correlativa desde la creación de la agencia, establecen criterios generales de funcionamiento referidos a las misiones sustantivas de la agencia y a la organización de la misma en consonancia con la normativa señalada previamente. Las resoluciones, por su parte, constituyen la formalidad que adquieren las decisiones del cuerpo máximo del organismo, principalmente vinculadas a los resultados de los procesos de evaluación y acreditación de instituciones y carreras.

A lo largo de su historia la agencia modificó su estructura organizativa, principalmente en el nivel de conducción, en el funcionamiento de los procesos de evaluación, y en las regulaciones referidas a la tarea del personal técnico.

### 5.1.1. La evaluación institucional

Si bien no es objeto de este estudio<sup>87</sup>, una de las principales funciones de la CONEAU es la de realizar evaluaciones institucionales externas, de acuerdo a lo establecido por la LES en su art. 44<sup>88</sup>. Una de las primeras actividades de la CONEAU en este sentido fue prepararse institucionalmente para esta tarea, estudiando la experiencia comparada, realizando talleres para sus miembros y técnicos y para especialistas argentinos invitados. Sobre la base de la visión de la evaluación sostenida por Emilio F. Mignone, quien fuera el primer presidente del organismo desde su creación hasta su fallecimiento en 1998, se elaboró a partir de ese trabajo un documento orientador para los procesos de evaluación externa denominado *“Lineamientos para la Evaluación Institucional”* (CONEAU 1997), en donde se plantea el propósito de *“conocer, comprender y explicar como funcionan las universidades para su mejoramiento, contribuir al perfeccionamiento de las prácticas en las universidades – en especial en lo relacionado con la toma de decisiones- y mejorar la comprensión que los actores tienen de su institución, estimulando la reflexión sobre el sentido y significado de las tareas que se realizan”*. Cabe destacar que ésta es la función más ligada al objetivo de mejoramiento, con un carácter participativo en los procesos, así como la referencia contextual e histórica vinculada a los propósitos institucionales,

---

<sup>87</sup> Tampoco se considera en este trabajo la función devaluación de proyectos institucionales, otra de las funciones de la CONEAU, orientada al reconocimiento de nuevas instituciones universitarias nacionales, autorización provisoria de universidades privadas, y reconocimiento definitivo de las mismas, debido a que esta función se aleja del foco de este estudio en la acreditación de carreras. Esas funciones están mucho más vinculadas a tareas de control y reconocimiento jurídico. Sólo cabe destacar en esta función el rol importante que ha tenido la CONEAU en el detenimiento de una tendencia que crecía en Argentina, al compás latinoamericano, de expansión del sector privado.

<sup>88</sup> Art. 44: “las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Las autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas, que se harán como mínimo cada seis años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Abarcará las funciones de docencia, investigación y extensión y, en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional”. Agrega la ley, que las recomendaciones para el mejoramiento institucional que surjan de las evaluaciones tendrán carácter público.

concibiendo a la universidad en todas sus dimensiones, como una unidad. Las evaluaciones son voluntarias y se inician con la firma de un convenio entre la CONEAU y la institución interesada. Como en todos los casos, comienza allí un proceso de autoevaluación que concluye en un informe, y luego la CONEAU elige a pares evaluadores especializados en gestión institucional, para realizar la visita y redactar el informe de evaluación externa.

De acuerdo con Fernández Lamarra (2003) esta es una de las funciones de la CONEAU que ha generado menores resistencias por parte de las universidades, extendiéndose gradualmente el consenso. Asimismo se ha promovido con esta función cierta reflexión al interior de las instituciones, a partir de la autoevaluación que permitió a las comunidades universitarias detectar los problemas y plantear en muchos casos agendas de trabajo. No obstante, también se reconocen algunos aspectos a mejorar, vinculados con la escasa participación de docentes y estudiantes, la gran diversidad de experiencias realizadas, la dificultad para encontrar especialistas en el área institucional que actúen como pares evaluadores, y en muchos casos la existencia de procesos formales o ritualistas alejados de aprendizajes institucionales orientados al mejoramiento. (Fernández Lamarra, 2003).

#### *5.1.2. La acreditación de carreras de grado*

Como se dijo, otra de las funciones de la CONEAU es la acreditación periódica de carreras de grado cuyos títulos corresponden a profesiones reguladas por el Estado. El Ministerio de Educación determina, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de títulos cuyo ejercicio profesional pudiera poner en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes (artículo 43° de la LES). Asimismo, la acreditación de carreras de grado por parte de la

CONEAU requiere de la aprobación previa de estándares de acreditación por parte del Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades.

Los títulos que han sido declarados de interés público hasta la actualidad son los de médico, los correspondientes a dieciocho especialidades de ingeniería, los de farmacéutico, bioquímico, veterinario, ingeniero agrónomo, ingeniero agrimensor, ingeniero industrial, ingeniero metalúrgico, ingeniero biomédico, bioingeniero, arquitecto, odontólogo, psicólogo y biólogo. Además está bajo estudio la inclusión de los títulos de abogado, notario, contador público y actuario. También están en discusión los estándares para los profesorados universitarios, en el marco de las asociaciones de facultades correspondientes. Sin embargo, no todos estos títulos han sido objeto aún de inclusión en la nómina de carreras reguladas.

En este marco, la CONEAU organiza los procesos de acreditación de carreras de grado a través de convocatorias que involucran a la totalidad o a un conjunto de carreras de la disciplina en cuestión. Esta función comenzó en el año 1999 con las convocatorias a las carreras de medicina, y a partir de 2002 con las ingenierías. Son procesos colectivos y con un cronograma unificado, lo que permite prever una etapa de análisis de consistencia de los juicios y recomendaciones emitidos por los diferentes comités de pares que intervienen en cada proceso. Para cada una de estas carreras la CONEAU realizó convocatorias de acreditación voluntarias y luego obligatorias.

Luego de la autoevaluación y el trabajo del comité de pares evaluadores, el resultado de la acreditación es una decisión de la CONEAU. Estos resultados podrán ser el otorgamiento de acreditación por seis años, para las carreras que cumplan con el perfil previsto por los estándares, o bien la acreditación por tres años para las carreras que, pese a no lograr el perfil previsto presentan elementos suficientes para considerar

que el desarrollo de los planes de mejoramiento permitirá alcanzarlo en un plazo razonable. También la decisión puede ser la de no otorgar la acreditación.

Cabe destacar que por tratarse de requerimientos mínimos, en el momento de diseño de los estándares no estaba prevista la posibilidad de acreditación por tres años. Este fue un recurso al que debió apelar la CONEAU en virtud de que mayoritariamente las carreras sometidas a acreditación en las primeras convocatorias no cumplían con los pisos mínimos definidos por sus propias comunidades académicas y aprobados por el Consejo de Universidades (CONEAU, 2002; Villanueva, 2008). Para estos casos la CONEAU debió desarrollar “fórmulas operativas mediadoras” entre el estado real de las carreras y el nivel mínimo previsto en los estándares. Pese a tratarse de una función de acreditación, se privilegió en esta primera instancia el mejoramiento de la calidad, a partir de la valorización de los planes de mejoramiento surgidos de las autoevaluaciones, y evitando una penalización que en esa etapa inicial cristalizarían desigualdades en el sistema (CONEAU, 2002). En este sentido, Villanueva sostiene que *“...los procedimientos diseñados por la Comisión buscaron evitar una penalización con duras repercusiones para las instituciones que no alcanzaren los estándares o en una cristalización de situaciones de desigualdad en el seno del sistema universitario (...). Se privilegió construir un escenario de cambios encaminados al mejoramiento de la calidad. (...)La política de la CONEAU en ese sentido fue mantener el rigor de las evaluaciones (sin flexibilizar las exigencias de los estándares) ofreciendo un camino de mejoramiento para las instituciones cuyas carreras no cumplían perfectamente los estándares. Al mismo tiempo, dicha política permitió minimizar los conflictos que podrían haberse suscitado entre la CONEAU y las instituciones en la primera experiencia de acreditación de carreras de grado”*. (Villanueva, 2008:799).

Los estándares de acreditación de las carreras de medicina se aprobaron por Resolución Ministerial 535/99, producto de un trabajo en el que participó AFACIMERA, la Asociación de Facultades de Medicina, y el Consejo de Universidades. De las veinticuatro carreras presentadas entre la convocatoria voluntaria y obligatoria, diecinueve entraron en esa categoría de acreditación condicional de 3 años con compromisos. Sólo dos obtuvieron 6 años, dos por tres años sin compromisos y dos no acreditaron, iniciándose procesos de reconsideración. Con esta experiencia de acreditación las carreras de medicina orientaron sus planes hacia un perfil determinado y acordado de médico, se alentaron políticas de admisión que consideraran la cantidad de alumnos a las capacidades educativas de la institución –generalmente a partir de políticas restrictivas de admisión- y se introdujo más formación práctica (CONEAU, 2002).

En referencia a la acreditación de las carreras de Ingeniería, Villanueva (2008) reconoce la construcción de un proceso en el que la comunidad universitaria liderada por la asociación de decanos de facultades de ingeniería que reúne universidades públicas y privadas, el CONFEDI, tuvo un rol clave, sobre todo en los acuerdos en torno a la definición de estándares, aprobados por resolución ministerial 1232/01. En este caso las convocatorias fueron mucho más amplias. En la convocatoria voluntaria de 2002 se presentaron 183 carreras. Esta convocatoria es interpretada por la CONEAU como reflejo de un alto nivel de consenso, reconociendo entre las variadas razones que la acreditación *“prestigia la disciplina, repercute en el reconocimiento del área, es un mecanismo para el mejoramiento, influye en la distribución de recursos en el interior de la institución y favorece el acceso a eventuales planes de financiamiento”* (CONEAU, 2002: 49).

Aquí también, pese a tratarse de procesos de acreditación que podían concluir en resoluciones desfavorables, se apuntó a encontrar un equilibrio entre la función del control, inherente a la acreditación, y el objetivo del mejoramiento. La articulación de los procesos de acreditación con el financiamiento de planes de mejora desde el Ministerio de Educación colaboró en el logro de este equilibrio<sup>89</sup>.

La envergadura de la tarea de la CONEAU para la acreditación de ingeniería generó la necesidad de introducir modificaciones en los procedimientos. Estaban involucradas más de la mitad de las universidades del país y la diversidad de especialidades era mucho mayor que medicina, lo que requirió informatizar los formularios y replantear la logística. Esta diferencia también posibilitó repensar conceptualmente la acreditación, tratándose de varias carreras que se inscribían en una institución, que exigían combinar la escala de la carrera con miradas institucionales. Asimismo, se innovó incorporando un instrumento, el ACCEDE, orientado a obtener información sobre resultados de aprendizaje. Las calificaciones provenientes de esa prueba anónima suministrada a estudiantes del último año de las carreras pasaron a formar parte de los insumos para la acreditación.

### *5.1.3. La acreditación de carreras de posgrado*

La acreditación de carreras de posgrado antecede en el tiempo a la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) y, por tanto, a la CONEAU. En 1994 el Ministerio de Educación crea la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP); organismo que lleva

---

<sup>89</sup> El proceso de acreditación de las carreras de ingeniería generó la necesidad de articulación desde la SPU con acciones orientadas al apoyo de las recomendaciones resultantes de esos procesos. En el año 2004 se crea el Programa de Mejoramiento de la Ingeniería (PROMEI) (Res. SPU 111/04) orientado a financiar a las instituciones de carreras acreditadas, para el desarrollo de los planes de mejora. Esta iniciativa luego se replicará con la acreditación de las subsecuentes carreras incluidas en la nómina del artículo 43 de la LES. Al PROMEI I y II le siguieron el PROMAGRO, que apoyó a las carreras de agronomía, el PROMVET, para las carreras de veterinaria, el PROMFyB para Farmacia y bioquímica, y el PROMARQ para arquitectura. Estos programas se nuclearon en un área específica de la SPU denominada Programa de Calidad Universitaria (Burke, en prensa).

adelante durante 1995 la primera convocatoria para la acreditación voluntaria de maestrías y doctorados, a partir de la adaptación de la reconocida experiencia brasilera de varias décadas, con el funcionamiento de la CAPES (Fernández Lamarra, 2003). Esta experiencia en Argentina estuvo asociada a la puesta en marcha del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) y, particularmente, a uno de sus componentes, el Fondo de Mejoramiento de la Calidad (FOMECA), que preveía financiamiento para los programas de posgrado que hubiesen sido evaluados y acreditados. Gran parte de los programas ofrecidos por universidades públicas se presentaron a la convocatoria de la CAP, motivados por la posibilidad de obtener el financiamiento que implicaba la acreditación. En ese mismo año, con la sanción de la LES, el Ministerio de Educación transfirió estos procedimientos de acreditación de la CAP a la CONEAU.

La función de la CONEAU de acreditación de posgrados fue implementada por primera vez en 1997, siendo ésta una de las primeras funciones que la CONEAU puso en marcha en la práctica; no obstante, dicha función estuvo sujeta a varias modificaciones a lo largo de los años, respecto de la normativa, de la conformación del Registro de Expertos Académicos y de los procedimientos que se implementaron.

Los procesos de acreditación de los posgrados (especializaciones, maestrías y doctorados) se han regido por estándares establecidos en la resolución ministerial 1168/97<sup>90</sup>. Al igual que en las carreras de grado, los procesos se inician a partir de

---

<sup>90</sup> A la fecha de finalización de este estudio se aprobaron nuevos estándares con la resolución 160/11 del Ministerio de Educación. En términos generales, los nuevos estándares realizan una diferenciación entre maestrías, distinguiendo dos tipos: las profesionales, orientadas al fortalecimiento de competencias propias de una profesión o un campo profesional, o las académicas, vinculadas con la investigación en un campo del saber disciplinar o interdisciplinar. Se diferencian principalmente por la formación en investigación y el tipo de trabajo final. Asimismo, la nueva norma especifica en mayor detalle y posibilidades las condiciones de carreras interinstitucionales. También se especifican requerimientos para la consideración de docentes estables en las carreras, y la exigencia de que las tesis sean presentadas en idioma castellano. La norma sigue siendo genérica, sin distinción en campos disciplinares ni áreas. En este sentido, conserva las dificultades encontradas por la propia CONEAU (2002) por el carácter transversal de la norma, al contener reglas que brindan un marco que puede incluir a diferentes

convocatorias realizadas por la agencia y también comprenden un proceso de autoevaluación, de intervención de pares evaluadores y el dictamen de la CONEAU, aunque el funcionamiento de los comités ha sido inicialmente diferente de los procesos de simultaneidad y consistencia mencionados para las carreras de grado. Opcionalmente las carreras que se presentan a acreditación pueden solicitar una asignación de categoría, es decir que, en función de la evaluación, les sea asignada una letra (A, B, C o D), la cual les sirve como elemento diferenciador en el mercado. La acreditación, con el tiempo, ha sido condición para la asignación de becas por parte de organismos oficiales tales como CONICET, FONCyT, la SPU<sup>91</sup>, etc.

Se ha podido observar a través del análisis de la normativa que los cambios realizados en el área tuvieron el propósito de lograr una mejor implementación y supervisión de los procesos de acreditación. Por ejemplo, esto se visualiza en la incorporación -a partir del 2002- de la práctica de correr vista a los informes de evaluación elaborados por los pares, para que los responsables de las carreras evaluadas puedan responder a las observaciones de sus pares, de manera previa a la decisión final de la CONEAU. También se han observado cambios en la composición de los equipos con vistas a formar grupos disciplinares más comprensivos con capacidad de evaluar grupos de carreras. Asimismo, con el tiempo se aseguró que las evaluaciones de las carreras en funcionamiento incluyeran una visita de al menos un par evaluador, con el fin no sólo de realizar una constatación de cumplimiento de determinados requisitos, sino también de tener una mirada *in situ* de la carrera a evaluar. No obstante, como se verá en las entrevistas de los próximos capítulos, estas visitas parecieran tener características diversas según los casos.

---

tradiciones y perspectivas disciplinarias, quedando la tarea de realizar esta diferenciación en manos del comité de pares.

<sup>91</sup> Recientemente se ha creado el Programa “Doctorar” en el ámbito de esta Secretaría, que financia doctorados a docentes universitarios de las Ciencias Sociales, a través de becas o licencias, y que exige que las carreras en las que se inscriben los interesados estén acreditadas.

La respuesta a las convocatorias de acreditación de posgrados fue masiva desde sus comienzos. Este nivel de respuesta, que ha sido creciente, puede interpretarse en sus comienzos por la existencia de incentivos económicos que existían al formar parte la acreditación del FOMECC. Posteriormente, otro tipo de incentivos comenzaron a operar: el prestigio en un mercado cada vez más competitivo de posgrados<sup>92</sup>, y la distribución de becas parte de organismos públicos.

No obstante, y como se verá a lo largo del trabajo, ésta ha sido el área más crítica respecto de la existencia de discrepancias entre la agencia, los evaluadores y quienes son evaluados, a partir de la dificultad de asegurar pares evaluadores capacitados suficientemente, en el marco de una normativa ambigua, por su generalidad –si se la compara con los estándares de cada una de las carreras de grado- y en un escenario en donde la actividad de posgrado en el sistema fue creciendo de manera exorbitante.

## **5.2. La tensión entre la función consultiva y resolutoria de la CONEAU**

La acreditación de carreras conlleva en sí misma la idea de procedimientos periódicos técnico – académicos destinados al reconocimiento público del cumplimiento de determinados estándares de calidad, que por su complejidad requiere la intervención de personal especializado. Sin embargo, la reglamentación de la LES<sup>93</sup> ha incluido a este procedimiento como una de las condiciones a cumplir por las carreras para la obtención del reconocimiento oficial.

Esta situación ha generado discrepancias entre miembros de la CONEAU y del Ministerio de Educación respecto de las consecuencias derivadas de la incorporación de implicancias jurídico – administrativas a un proceso eminentemente técnico –

---

<sup>92</sup> En la práctica, la categoría asignada por la CONEAU es utilizada, de ser positiva, en la publicidad que realizan las carreras en la prensa en los momentos de inscripción.

<sup>93</sup> Decreto 499/97, art. 7.

académico, dado el carácter vinculante de los dictámenes técnicos de acreditación de las carreras a la decisión del reconocimiento definitivo oficial, un acto que es administrativo, esencialmente jurídico. Ante el riesgo de burocratización de las funciones del ente acreditador, se resolvió un procedimiento de articulación interinstitucional entre la CONEAU y el Ministerio de Educación que intentó evitar la superposición de funciones y mayor claridad en las atribuciones de cada uno de los organismos<sup>94</sup>. No obstante, de las entrevistas realizadas surge que esta cuestión no está resuelta, con consecuencias en el funcionamiento de procesos de acreditación. Según Stubrin (1997) *“utilizar esa producción intelectual para ejercer de manera directa el control de legitimidad es innecesario e inoportuno. Innecesario porque para el control de legitimidad basta la constatación por medios burocráticos idóneos de que se cumplen todos los requisitos que la Ley 24.521 exige: carga horaria, contenidos básicos curriculares, criterios sobre intensidad de la formación práctica, actividades profesionales reservadas, exposición periódica a un proceso de acreditación. Inoportuno, porque el reconocimiento de títulos es sine die y la acreditación es periódica”*.

La preocupación acerca de la necesidad de diferenciar ambas funciones ya había aparecido al comienzo del funcionamiento de la agencia acreditadora ante el riesgo de transformar a la nueva organización en un organismo burocrático más. El equipo fundacional de la CONEAU trabajó con mucho interés por dotar a la agencia de un perfil renovado que lidere la introducción en las instituciones de una concepción de la evaluación como mejoramiento y reflexión permanente. Para Stubrin (1997:200) *“La CONEAU tiene que erigirse en un centro académico para sembrar en todas las instituciones la cultura de la evaluación. Es magnífica la movilización intelectual y*

---

<sup>94</sup> Resolución Ministerial 532/02. Respecto de este debate, véase también Stubrin (1997) y Márquez y Marquina (1997).

*científica que supone la constitución de las comisiones asesoras, los comités de pares multidisciplinarios para la evaluación institucional externa, los comités de pares para la acreditación de posgrados y carreras de grado reguladas y el contacto de todos ellos entre sí, con sus objetos de análisis y, de vuelta, con las instituciones a que pertenecen (...) Por cierto, pensar en la acreditación de carreras como una mera aplicación de normas destinada a alcanzar una calificación formal sería un desaprovechamiento de su real potencialidad. Acarrearía, casi seguramente, una ritualización de la actividad que, a poco andar, la vaciaría de contenido. Lo trascendental será que se realice como una evaluación externa consiguiente a una reflexión colectiva de cada facultad sobre sus prácticas y recursos, de estilo similar al de la autoevaluación institucional que se realiza a escala de la universidad”.*

El desafío de hacer frente a una enorme carga de trabajo producto de sus múltiples funciones, manteniendo sus finalidades y alejándose de los posibles riesgos de la burocratización, fue creciendo a lo largo de la existencia de la agencia. Al respecto Villanueva (2004), quien fuera miembro de la CONEAU y presidente de este organismo<sup>95</sup>, sostiene: *“Otro gran desafío para la Comisión ha sido –y lo sigue siendo– diseñar y aplicar herramientas técnicas que permitan llevar a cabo una labor productiva y justa: productiva, para que la evaluación y la acreditación no sean sólo trámites formales y burocráticos, sino que respondan al espíritu con el que fueron propuestos en la Ley, esto es, actuar como instancias que faciliten el mejoramiento de la educación universitaria y aseguren la calidad de lo que se ofrece. Más difícil aún ha sido lograr que los instrumentos utilizados para los procesos de evaluación y de acreditación conduzcan a resultados justos y objetivos, es decir, que reduzcan las*

---

<sup>95</sup> Ernesto Villanueva fue presidente de la CONEAU en dos oportunidades; en diciembre de 1998 como consecuencia del fallecimiento de Emilio Mignone, manteniéndose a Arturo López Dávalos como Vicepresidente; y en febrero de 2002, como consecuencia de la renuncia de J.C. Pugliese al asumir éste como Secretario de Políticas Universitarias. Esta función la cumple con Adolfo Stubrin como Vicepresidente, desde ese momento hasta agosto de 2004.

*arbitrariedades y las subjetividades del caso. En este sentido, el desafío técnico se renueva cada vez que la CONEAU se enfrenta a una nueva tarea, y en parte sólo la experiencia acumulada, los errores y los aciertos, sirven para superar los obstáculos”.*

De las afirmaciones de ambos miembros de la CONEAU se evidencia el interés manifiesto en los comienzos por reflexionar sobre los procesos al mismo tiempo en que se fueron instalando, en una suerte de permanente aprendizaje institucional de la propia CONEAU hacia un modelo orientado al mejoramiento, aunque necesariamente con instancias de control dadas sus funciones de acreditación. La existencia de documentos institucionales, trabajos individuales de sus miembros y solicitudes de elaboración de ensayos, informes y otros tipos de producción a consultores externos da cuenta de ello<sup>96</sup>. La reciente resolución ministerial 51/10, por la que se establece el proceso de reconocimiento oficial de los títulos, termina por colocar el peso de la balanza en la función fiscalizadora de la agencia. Por medio de esta norma no sólo se reforma el trámite de reconocimiento de los proyectos de posgrado sino que reforma el trámite de reconocimiento de proyectos de todo tipo de carreras. Con esta norma el Ministerio de Educación deja de intervenir en el proceso y en la práctica todos los expedientes pasan a recibirse en la CONEAU. Esta fue la forma de concluir con los cambios que se iniciaron con la Res. 50/01 y la 202/02 que intentaron aclarar los roles con el Ministerio de Educación como receptor, y de la CONEAU como ámbito desde el que se resolvía sobre la calidad de las propuestas. Como se ve, esta tensión entre la función consultiva y resolutive ha estado presente de manera permanente.

### **5.3. Los actores: miembros, técnicos y evaluadores**

---

<sup>96</sup> Como se dijo al comienzo, hasta el cambio de la página web de la CONEAU a su formato actual, era posible acceder a una sección de “documentos” en donde estaban disponibles muchos estudios, informes y otros tipos de materiales producidos por miembros y técnicos de la agencia, así como por consultores externos, todos orientados a reflexionar y proponer mejoras al funcionamiento del nuevo organismo.

Como se dijo, la función política del cuerpo es llevada adelante por doce *miembros*, designados por el PEN, los cuales deben ser personalidades de reconocida jerarquía académica y científica, con actuación en gestión educativa, instituciones de la educación superior, públicas o privadas y de investigación científica. Duran en sus funciones cuatro años, con sistema de renovación parcial. Este cuerpo tiene la última palabra sobre los resultados de los procesos de evaluación y acreditación llevados adelante por la agencia.

Junto a la función política de los miembros del cuerpo, todas las funciones de este organismo prevén la participación de *pares académicos evaluadores* encargados de llevar adelante la instancia de evaluación externa de los procesos (tanto de evaluación institucional como de acreditación de carreras), tarea que implica analizar los informes de autoevaluación, realizar visitas a las instituciones y elaborar informes de evaluación externa, con la elaboración de requerimientos y recomendaciones, para su consideración por el plenario de miembros de la CONEAU. Para ello, el organismo ha constituido un registro de pares evaluadores según especialidad el cual se renueva periódicamente y es utilizado a la hora de la constitución de los equipos,

La organización de las acciones es responsabilidad de un tercer actor en este organismo: *los técnicos*. Caracterizados como personas con alto nivel de formación provenientes de diferentes disciplinas y que han adquirido en el cargo un conocimiento muy específico relativo a los procesos de evaluación y acreditación universitaria, son los responsables operativos de llevar adelante los procesos evaluativos, haciendo cumplir los estándares y procedimientos generales definidos externamente.

A continuación se realiza una descripción del trabajo y las características cada uno de estos actores con el fin de colaborar en la comprensión del funcionamiento de la

agencia y también para enmarcar los resultados obtenidos en el trabajo de campo, que se desarrollan en los capítulos siguientes.

### 5.3.1. *Los miembros*

Los miembros cumplen la función política de la agencia. Son los que, a través de sus decisiones, le dan carácter formal a la decisión de acreditación de una carrera de grado o posgrado, así como las resoluciones de evaluación institucional, sobre la base de los dictámenes de los pares evaluadores. El perfil de los miembros puede variar según el ámbito desde donde se los proponen. Por ejemplo, usualmente los miembros propuestos desde el Consejo Interuniversitario Nacional o del Consejo de Rectores de Universidades privadas son ex rectores de universidades. En general el criterio implícito aplicado para la propuesta desde este ámbito ha sido el de la procedencia partidaria, siendo uno para cada uno de los dos bloques mayoritarios de rectores en el CIN (radical y justicialista), mientras que el tercero se resolvía por otros criterios, por ejemplo, por consenso. En el caso de los miembros propuestos desde las Cámaras del Congreso, el perfil ha variado desde personalidades reconocidas en el campo de producción de conocimiento educativo, de la política educativa, aunque también existen casos aislados de ex legisladores con poco o ningún antecedente de actuación en el ámbito universitario. Respecto de los otros ámbitos de procedencia de las propuestas, tales como el Ministerio de Educación, la Academia de Educación y el CRUP, los perfiles se han ajustado en general a los mencionados para el CIN y las Cámaras del Congreso.

Es posible identificar, a través de cambios normativos, modificaciones en el nivel de conducción del organismo que se originan en el perfil y procedencia de los miembros. El gobierno de la agencia previsto en el primer decreto reglamentario estaba

a cargo de un Consejo Directivo<sup>97</sup>, forma que al año de funcionamiento fue modificada dejando dicho gobierno “a cargo de los miembros designados por el procedimiento establecido en el artículo 47 de la Ley 24.521”<sup>98</sup>. Entre los considerandos que constituyen argumentos justificatorios del cambio, se menciona que “sus miembros resolvieron gestionar una norma que modifique parcialmente los artículos del Decreto Nro. 173/96 que se refieren al aludido Consejo Directivo, por considerar que la introducción de esa figura contribuye a crear confusión sobre la verdadera naturaleza del cuerpo, que crea la Ley 24.521”. Una posible explicación acerca del sentido de esta modificación se vincula con la naturaleza fuertemente gerencial de las propuestas de creación de las agencias creadas en la época en las que, a partir de un grado de especialización funcional y del esquema de división del trabajo resultante (Oszlak, 2006) dejaba escaso margen a la naturaleza política en las decisiones de la agencia. El cambio estaría dando cuentas de la posterior adopción por parte de los propios miembros de la CONEAU de un criterio de organización que les otorgara mayor margen para la negociación y deliberación con los actores involucrados.

En el primer decreto se previó, además, la designación de un Director Ejecutivo, profesional que debía ser seleccionado a través concursos constitutivos del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) en el marco de un proceso de selección de todo el personal técnico administrativo designado de conformidad con el mencionado sistema<sup>99</sup>.

El sentido de la figura de un Director Ejecutivo fue contar con un profesional de un perfil más cercano a la alta gerencia en la administración pública entre la Comisión y su cuerpo burocrático, con una duración en el cargo mayor a la de los propios miembros de la agencia. Sus funciones eran: organizar los procesos de evaluación y acreditación,

---

<sup>97</sup> Decreto 173/96, art. 2.

<sup>98</sup> Decreto 705/97.

<sup>99</sup> Decreto 173/96, art. 1.

presentar anualmente el proyecto de presupuesto, organizar, dirigir y supervisar las tareas del personal que integra la estructura, organizar y coordinar cursos y seminarios de especialización obligatorios para los integrantes de Comité de pares, entre otros<sup>100</sup>. En este marco, la propia CONEAU estableció una estructura interna de direcciones bajo la figura de este Director Ejecutivo<sup>101</sup>. En este esquema, el peso del poder de las decisiones era eminentemente gerencial, quedando los miembros del organismo asumiendo una suerte de papel honorífico ratificador de las decisiones formalmente tomadas por el Director.

El cargo de Director Ejecutivo convivió dos años con un esquema en el que el poder de decisión se concentró en el conjunto de los miembros o “la Comisión”. Posteriormente el cargo fue anulado, a solicitud de los propios miembros de la agencia, por el Poder Ejecutivo Nacional, mediante un nuevo decreto<sup>102</sup> que reemplazó esta figura por una estructura orgánica que funcionó con tres direcciones: de administración, de acreditación y de evaluación, dependiendo directamente de la Comisión<sup>103</sup>.

Con este esquema con alto grado de poder de decisión en el nivel colegiado de la Comisión, se sucedieron las presidencias del organismo en manos de figuras con reconocimiento en el campo de la educación superior. A la primera presidencia, a cargo del distinguido líder del movimiento de derechos humanos y miembro de la Academia de Educación Emilio F. Mignone, le sucedió en 1998 Ernesto Villanueva, ex Rector de la Universidad de Buenos Aires en 1973. En 1999 es elegido presidente Juan Carlos Pugliese, ex Rector de la Universidad del Centro, junto con René Nicoletti, en ese entonces Vicerrector de la Universidad Nacional de la Matanza. Con la asunción de Pugliese como Secretario de Políticas Universitarias en el año 2002, Villanueva vuelve

---

<sup>100</sup> Decreto 173/96, art. 12.

<sup>101</sup> Ordenanza 1/1996

<sup>102</sup> Decreto 868/99.

<sup>103</sup> Estas direcciones también variarán a lo largo del tiempo, aunque este cambio no se registra en cambios normativos.

a asumir la presidencia del organismo, con Adolfo Stubrin, ex Secretario de Educación de la Nación, como vicepresidente. En el año 2004 es electo presidente René Nicoletti, junto con Adolfo Torres, ex Rector de la Universidad Nacional del Nordeste como vice. En el año 2005, asume Miguel Talento la presidencia, con Alberto Dibbern, ex Rector de la Universidad Nacional de la Plata como vice, y actual Secretario de Políticas Universitarias. El proceso se completa con Néstor Pan, ex decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, como actual presidente desde 2008, con Luis Fernández, ex Rector de la Universidad Nacional del Sur, como vice.

En el año 2006 se produce un cambio en la estructura de la CONEAU que merece ser comentado. Vía ordenanza se crea el cargo del Secretario General en el nivel inmediato inferior del presidente, con funciones similares a las que originalmente se le diera al Director Ejecutivo, pese a originarse cada figura en contextos y por motivos casi opuestos. Hay dos diferencias sustantivas entre las dos figuras: el cargo de Secretario General es electivo, y será ejercido por un miembro de la propia CONEAU<sup>104</sup>.

<b>Funciones del Director Ejecutivo Decreto 173/96 y modificatorio 705/97</b>	<b>Funciones del Secretario General Ordenanza 46/05</b>
a) Asistir a las reuniones de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), con voz pero sin voto; b)organizar los procesos de evaluación y acreditación; c)apoyar la labor integral de la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria; d)organizar, dirigir y supervisar las tareas del personal que integre la estructura; e) prestar asistencia a los miembros de la Comisión;	Asistir al Presidente en las siguientes funciones: a-Apoyar la labor integral de la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria b-Organizar, dirigir y supervisar las tareas del personal que integre la estructura c- Prestar asistencia a los miembros de la Comisión d-Coordinar con las distintas áreas las tareas propuestas a la Comisión o a la Presidencia. e-Colaborar en las confecciones del orden del día de las sesiones, del plan anual de

<sup>104</sup>Ordenanza Nro. 46/2005

<p>f)organizar y coordinar cursos y seminarios de especialización obligatorios para los integrantes del Comité de Pares; g)presentar anualmente a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) el proyecto de presupuesto para el año entrante; h)realizar las demás actividades que le asigne la reglamentación.</p>	<p>actividades y en la representación que el Presidente ejerce en los actos administrativos y jurídicos. f-Supervisar el desempeño del equipo técnico y de apoyo administrativo, en conjunto con los Directores de área g-Coordinar con el Director de Administración la ejecución presupuestaria, las políticas del área y el proyecto de presupuesto para el año entrante. h-Coordinar las políticas del área con los Directores de Evaluación y Acreditación.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

De acuerdo con los testimonios del personal de la CONEAU<sup>105</sup>, la última modificación de la estructura con la creación de la figura de Secretario General obedeció puntualmente a una necesidad política de la coyuntura del momento, dada por el hecho de que el Presidente elegido tenía a la vez un rol importante fuera de la agencia y esa actividad, que legalmente aparece como compatible con el cargo, no le permitía hacerse cargo de la gestión cotidiana de la agencia en lo que respecta a las tareas del Presidente. Por otra parte, la propia coyuntura política del organismo no posibilitaba que esa función fuera asumida por el vicepresidente, razón por la cual se crea la figura del Secretario General, que es ocupada por un miembro de confianza del presidente, el que posteriormente al finalizar su mandato, le sucede. Ese nuevo período se desarrolla con un rol pleno del nuevo presidente, y sin Secretario General. No obstante, la

---

<sup>105</sup> A continuación se transcribe el testimonio de un técnico de la agencia: “E: Porque se creó el cargo de secretario general? X: Desde lo formal vas a ver que hubo una discusión en el plenario, que se generó esa necesidad y hubo un acto resolutivo de cambio de estructura. En la práctica sucedió que había un presidente que por otra función importante en la legislatura de la ciudad le resultaba difícil estar al día con los trámites de la comisión, y delega la cuestión operativa en esta nueva figura. Él se encargaba de la cuestión política, de hablar con el Secretario de Políticas Universitarias, y el Secretario General estaba en el día a día, firmaba cheques, presidía las subcomisiones cuando no estaba el Presidente. Fue fruto de una situación puntual más que una estrategia de largo plazo. Hoy la figura existe en la normativa, no se derogó la ordenanza que creó el cargo de secretario general, pero hoy sólo hay presidente y vice. En esa época, no sé... No me acuerdo. Ahora hay buen entendimiento entre presidente y vice. El presidente delega y sabe que puede confiar”.

normativa no es modificada, por lo que sigue existiendo en la misma aquella figura creada por una necesidad coyuntural y política.

Veremos más adelante, a partir de los testimonios, que esta situación inauguró un modo diferente de funcionamiento de la agencia, con mayor concentración de poder de decisión en la figura del Secretario y posteriormente del Presidente, a partir de mayor presencia del cuerpo técnico en los procesos decisorios.

### 5.3.2. *Los técnicos*

De acuerdo con lo expresado por la agencia *“el equipo técnico de la CONEAU está compuesto por profesionales universitarios con diversos perfiles disciplinarios que se especializan en la elaboración de procedimientos y técnicas de evaluación de instituciones y carreras universitarias”*<sup>106</sup>. El técnico conforma los equipos de evaluadores, brinda apoyo al par evaluador en su tarea, organiza talleres previos a las visitas con el equipo de pares constituido, sintetiza la información provista por la universidad y garantiza el cumplimiento de la normativa a partir de la elaboración de instrumentos, guías, manuales y documentos que organizan y pautan el trabajo de los pares y de los miembros. El trabajo de los técnicos, el cual consiste en dar el soporte necesario para llevar adelante los procesos de evaluación y acreditación de la agencia, está establecido desde la propia CONEAU a través de las respectivas ordenanzas que pautan dichos procesos en las diferentes instancias: carreras de grado, de posgrado, instituciones y proyectos institucionales. En forma permanente las ordenanzas reconocen la labor de los técnicos particularmente al momento de referirse a su función en la instancia previa a la evaluación, con la confección de *“informes técnicos”*.

---

<sup>106</sup> [www.coneau.gov.ar](http://www.coneau.gov.ar) antes de la modificación de su página.

Esta tarea del técnico consiste en su responsabilidad para la elaboración de informes que se entregan a los comités de pares evaluadores, y que tienen por objeto sintetizar la información provista por la universidad, tanto de manera descriptiva como valorativa. Inicialmente, dichos informes eran considerados de manera genérica en las respectivas normas y su lugar al momento de la decisión final por parte de la CONEAU era considerado al mismo nivel del informe de los pares evaluadores. Las sucesivas modificaciones de la norma van mostrando su creciente valorización al punto tal de constituirse en un insumo fundamental para los pares evaluadores al momento de elaborar sus propios informes.

Así, la ordenanza inicial que reguló el procedimiento de la acreditación de carreras de posgrado en el año 1997, establecía que *"La CONEAU emitirá sus dictámenes teniendo en cuenta las recomendaciones de los Comités de Pares, los informes técnicos y de visitas a las respectivas instituciones"*<sup>107</sup>. El procedimiento de acreditación de carreras de posgrado establecido en el año 2005<sup>108</sup> pauta en el trabajo de pares que *"cada Comité evaluará las carreras que le han sido asignadas, aplicando los estándares y criterios establecidos en la Resolución Ministerial 1168/97 y conforme a los instructivos complementarios. A tal fin analizará la solicitud presentada, el informe de autoevaluación y el informe técnico de la Coneau"*<sup>109</sup>.

Podemos inferir que el trabajo de los técnicos a través de la elaboración de los informes técnicos se encuentra en una suerte de relación tensa y a la vez colaborativa con el trabajo de los pares evaluadores. En la Ordenanza 34 que modificó los procedimientos de acreditación de las carreras de posgrado, se prevé la posibilidad de

---

<sup>107</sup> Artículo 3, Ordenanza 13/1997. El subrayado es propio. También se establecían otras funciones del equipo técnico, las cuales hoy se mantienen, como las de verificar si está completa la información solicitada (punto 5), programar las visitas de expertos (punto 6) y dar apoyo técnico y administrativo al Comité de Pares. El destacado es propio.

<sup>108</sup> Ordenanza 45/2005

<sup>109</sup> El destacado es propio.

ampliar los informes de los comités de pares o convocar a otro comité evaluador. En este cambio, se diluye el valor del informe del comité de pares y se considera genéricamente al informe técnico “como información obrante en el expediente”: *“La Coneau analiza la recomendación del Comité de Pares y cualquier otra **información obrante en el expediente**. Si lo estima necesario, puede solicitar al Comité la ampliación de su informe e, incluso, convocar a otro Comité”<sup>110</sup>.*

No obstante, para el caso de la acreditación de las carreras de grado<sup>111</sup>, el valor del informe técnico inicialmente no es especialmente reconocido en la normativa. Así, se establece que *“...la Coneau emitirá sus resoluciones teniendo en cuenta las recomendaciones de los comités de pares y el conjunto de información disponible”*. Esta diferencia podría explicarse por el hecho de que, para el caso de las carreras de grado, el nivel de tensión entre ambos informes puede ser superado de manera más sencilla, puesto que el volumen de trabajo es menor, así como la posibilidad de la intromisión de arbitrariedades por parte de las comunidades disciplinares, por las características de las ofertas y los procedimientos de evaluación establecidos<sup>112</sup>. Por el contrario, en el caso de posgrado, dada la expansión en la oferta académica, el resultado de la acreditación y categorización adquieren un valor diferencial en un mercado más competitivo.

De esta forma, los procedimientos generados y regulados a través de las diferentes normas en la propia CONEAU van mostrando un complejo entramado de relaciones entre los técnicos, los pares evaluadores y los miembros, junto con un cambio en el perfil de la propia estructura organizativa.

---

<sup>110</sup> Ordenanza CONEAU No 34, punto 8. El destacado es propio.

<sup>111</sup> Ordenanza 5/1997

<sup>112</sup> Esta inferencia se refuerza a partir de la información provista por uno de los miembros entrevistados. Ver punto 6.2.

### 5.3.3. *Los pares evaluadores*

Es curioso observar que la Ley de Educación Superior habla de la conformación de equipos de pares de reconocida competencia en sólo un pasaje, y refiriéndose específicamente a la evaluación institucional (art. 44). Todas las regulaciones existentes orientadas al trabajo de pares evaluadores en los procesos de acreditación fueron generadas por el decreto 173/96, reglamentario de la mencionada ley. En esa norma se establece la conformación de Comisiones Asesoras para cada función de la agencia; se dispone la constitución de comités de pares para contar con recomendaciones técnicas para cada trámite de que se trate, conformados sobre la base de áreas disciplinarias o profesionales y aplicando criterios, estándares y procedimientos “aprobados por la CONEAU”<sup>113</sup>, en los que serán debidamente instruidos; y se dispone la organización de un registro de expertos por áreas disciplinarias y profesionales también con evaluadores del exterior, registro que es definido en consulta con las universidades. Por su parte, en el decreto citado se establecen las condiciones y requisitos que deberán cumplir los evaluadores, asegurando nivel intelectual, independencia de criterio y aceptación de reglamentos, a la vez que se establece que estos pares recibirán sumas compensatorias de acuerdo al trabajo realizado.

Otra serie de regulaciones del trabajo de pares evaluadores fueron establecidas por la propia CONEAU: el Código de Ética; la guía de evaluación para pares en acreditación de grado; orientaciones para la elaboración de los informes en evaluación institucional; orientaciones para la acreditación institucional para pares. También la agencia coordina la elaboración de informes elaborados, tal como se mencionó, por comisiones asesoras de expertos, definidas por áreas de conocimiento, que constituyen

---

<sup>113</sup> Resulta curiosa la expresión, cuando claramente las normas vinculadas establecen que es el Ministerio de Educación, en consulta con el Consejo de Universidades, quien aprueba los estándares.

las orientaciones específicas del trabajo de los pares para la evaluación de posgrados según cada especialidad, dado el nivel de generalidad de la resolución de estándares de posgrado.

Estas regulaciones han constituido el marco en el que los diferentes equipos de pares académicos llevaron adelante su tarea. Cada área de trabajo, se trate de evaluación institucional o acreditación de carreras de grado o posgrado, han establecido, a partir de estos marcos, procedimientos para la actuación de pares, que en términos generales comienzan con la selección, la conformación de los equipos, la preparación, la visita a las instituciones, y la elaboración del informe de evaluación, el cual es considerado por la Comisión o plenario de la CONEAU, conformada por los miembros que la conducen y toman las decisiones finales.

Tal como lo estableció la normativa, el organismo ha constituido un registro de pares evaluadores según especialidad, el cual es utilizado a la hora de la constitución de los equipos, tarea que es resuelta por el propio plenario de la agencia. También, en algunos casos, se organizan talleres previos a las visitas, a los que asiste el equipo de pares constituido, y en donde se definen las agendas de las visitas. Finalmente, como se dijo, se han elaborado manuales que tienen por fin orientar el trabajo de los pares para el buen desempeño de su tarea.

Será de interés analizar cómo a lo largo de la experiencia acumulada se han desarrollado los procesos de selección y formación de los pares, así como las discusiones generadas en torno a enmarcar su trabajo a fin de obtener evaluaciones de calidad. En esta tarea será interesante mirar al vínculo establecido entre el trabajo de los evaluadores, los instrumentos y el papel de los técnicos.

#### **5.4. Las evaluaciones a la CONEAU como organización**

Entre 2002 y 2003, y con motivo de la necesidad de rendir cuentas al Banco Mundial sobre el PRES respecto del componente de evaluación y acreditación, se realizaron algunos estudios con el fin de mostrar los resultados obtenidos de la experiencia adquirida hasta entonces. La autoevaluación de la CONEAU se plasmó en el documento “*Contribuciones para un análisis del impacto del sistema de evaluación y acreditación*” (CONEAU, 2002). Por su parte, la visión de los “usuarios / beneficiarios” de la CONEAU se reflejó en el informe externo, denominado “*Evaluación del grado de satisfacción por parte de los usuarios / beneficiarios de las acciones de la CONEAU*” (Isuani, 2003)<sup>114</sup>.

Posteriormente, y ya fuera del requerimiento de rendición de cuentas al Banco Mundial, la CONEAU decide encarar un proceso de evaluación institucional<sup>115</sup>, firmando en el año 2006 un convenio con el IESALC – UNESCO destinado a tal fin. Siguiendo el mismo patrón de las evaluaciones institucionales a las universidades, esta evaluación contó con un primer momento de autoevaluación del propio organismo y otro de evaluación externa.

Recientemente, la CONEAU publicó el informe “*Avances de Gestión desde la Evaluación Institucional*” (CONEAU 2011), en donde se da cuenta de los pasos dados por la agencia con posterioridad a la evaluación externa y con el fin de atender a las recomendaciones plasmadas en esa evaluación.

Analizando de forma transversal estos informes con el fin de identificar cómo la propia CONEAU y el sistema universitario fueron evaluando a lo largo de estos años el

---

<sup>114</sup> Informe conocido como el “Informe Isuani” por ser el Dr. Aldo Isuani el consultor encargado de su elaboración.

<sup>115</sup> De acuerdo con documentos de CONEAU, este proceso fue llevado adelante por una comisión de autoevaluación integrada por los coordinadores técnicos de las áreas de evaluación institucional, de acreditación de carreras de grado y posgrado y de las otras áreas, bajo la coordinación del entonces Secretario General del organismo. Se indagó a integrantes de la CONEAU, miembros y técnicos, y a pares evaluadores, autoridades universitarias y autoridades políticas (CONEAU, 2011). Esta información no se corresponde con algunos testimonios de técnicos entrevistados, que manifiestan que la agencia contrató a dos consultores externos, muy vinculados al sistema y a la experiencia de la COENAU, para conducir dicha tarea.

proceso de instalación y consolidación de un sistema de evaluación y acreditación universitaria, a continuación se identifican algunos aspectos que se consideran nodales en los mencionados informes, desde el año 2002 a la actualidad, es decir en un lapso de casi diez años.

#### 5.4.1. *Legitimación de la CONEAU y la “cultura de la evaluación”*

Cuán reconocida es la CONEAU en el sistema universitario ha sido una preocupación desde los comienzos de funcionamiento del organismo. Esto resulta lógico atendiendo al momento inicial de resistencia sobre la evaluación por parte del sistema universitario desde la propia sanción de la LES. El documento interno de 2002 ya identificaba cierto cambio de actitud de las comunidades universitarias, como consecuencia del trabajo desarrollado hasta entonces. Allí se sostenía que el accionar de la CONEAU se encontraba *legitimado* en el sistema universitario, dado que las discusiones ya no se centraban sobre sus propósitos ni su utilidad, sino sobre los modos de evaluar. También se afirmaba que la acreditación era aceptada y utilizada como indicador de calidad frente a la sociedad por parte de las instituciones, los alumnos y entidades públicas y privadas, es decir, en el mercado de la ES.

El informe Isuani iba en el mismo sentido. Reconocía que luego de una primera etapa de temor y resistencia ante el posible control de la CONEAU, y dudas respecto de la utilidad había, ya por entonces, un consenso muy extendido sobre la *relevancia y utilidad de los procesos encarados por la CONEAU*, siendo marginal la crítica existente. Sostenía que como institución la CONEAU poseía entre los usuarios un alto reconocimiento y una imagen de competencia y objetividad en sus juicios que le otorgaban *legitimidad* para realizar sus tareas.

En 2006 las evaluaciones sobre el impacto de la CONEAU en las instituciones iban aún más allá. Tanto el informe de autoevaluación como el de evaluación externa introducen el concepto de “cultura de la evaluación” para hacer referencia al alto grado de legitimación de los procesos evaluativos al interior de las instituciones. La autoevaluación 2006 sostenía que *“La CONEAU logró establecerse y legitimarse como una agencia con prestigio regional e internacional (...) Con su actuación ha generado una cultura de la evaluación, dado que sus informes dan fe pública de la calidad de las instituciones y programas evaluados”* (CONEAU, 2011:11). Por su parte, el informe de evaluación externa sostiene la existencia de un “consenso legitimador” por parte de las instituciones respecto del rol de la CONEAU, así como su autonomía política y técnica. Reconoce la cantidad y calidad del trabajo realizado y la *“inserción de la cultura de la evaluación”*, a partir de la constatación de la satisfacción de los usuarios y la alta valoración que tienen de la agencia: *“Cumple satisfactoriamente con los mandatos legales generando un clima positivo (...) Su accionar se enmarca con los lineamientos de buenas prácticas acordados internacionalmente”* (CONEAU, 2011:154).

Otro aspecto positivo reconocido en los primeros informes de 2002 y 2003 está vinculado con los efectos beneficiosos de la política de evaluación en el crecimiento del sistema universitario. El trabajo de la CONEAU actuó, de acuerdo a estos informes, como regulador de la expansión del sector privado y en parte también del público, que se manifestaban como tendencias a comienzos de los años '90, en el marco de procesos similares en América Latina. *“La CONEAU reguló el ritmo de expansión del sistema, desacelerando el crecimiento de la iniciativa privada”* (CONEAU, 2002:12). Por su parte, el mismo informe reconoce que el carácter público de los dictámenes operó como jurisprudencia construida a través de las resoluciones, dando lugar *“al aprendizaje de los nuevos procedimientos”* e influyó sobre las características de las nuevas

presentaciones, proceso que colaboró con la “*autolimitación de creación de carreras*”. El informe externo de 2003 reconoce de igual forma este efecto sosteniendo que “*se ha forzado la salida de la oferta académica de aquellas carreras que no satisfacían requisitos mínimos*” (Isuani, 2003:5).

#### 5.4.2. *Las funciones de aseguramiento y mejoramiento*

Desde sus comienzos la agencia mostró preocupación por no limitar sus funciones a una mera fiscalización del cumplimiento de estándares, sino a fomentar desde su accionar el mejoramiento en las instituciones. Esta segunda finalidad, como vimos, se ve con mayor claridad en la función de evaluación institucional, pero también comenzó de manera creciente a ser una preocupación en los procesos de acreditación. En el informe interno de 2002 se sostenía que se había logrado regular el funcionamiento del sistema con el *aseguramiento* de pisos mínimos de calidad explícitos con criterios públicos, y que “*a la vez se han ido generando pautas que funcionan como criterios orientadores para el mejoramiento, incluso en las acreditaciones de grado y posgrado*” (CONEAU, 2002: 34). Con optimismo se aseguraba que los “*objetivos de aseguramiento y mejoramiento se articulaban cada vez mejor*” en evaluación institucional y que se había comenzado a trabajar para profundizar el enfoque de la evaluación para el mejoramiento incluso en acreditación de grado y posgrado.

Sin embargo, este propósito siguió constituyendo un aspecto pendiente a lo largo de los años, pese al esfuerzo colocado para que los procesos de acreditación, tanto de grado como de posgrado, fueran complementados con planes de mejora en los propios informes de autoevaluación de las instituciones, así como en los compromisos asumidos con la CONEAU. Tanto la autoevaluación de 2006 como la evaluación externa de 2007 reconocen dificultades para integrar coherente y constructivamente la evaluación

institucional con la acreditación de carreras. Incluso el informe de gestión 2011 se plantea como desafío fomentar la integralidad de esos procesos.

Podría sostenerse que este es un objetivo que va más allá de las propias funciones de acreditación establecidas por ley en la Argentina. No obstante, es entendible la meta de integrar los procesos, dado que, a diferencia de otros países, la CONEAU concentra ambas funciones (evaluación institucional y acreditación de carreras) y es el interlocutor ante las universidades. Sería complejo pensar en este marco acciones disociadas en función de estos diferentes propósitos desde las instituciones. El desafío pareciera estar en cómo lograr que el imaginario institucional conciba a la CONEAU no sólo como el organismo que viene a fiscalizar, sino también una instancia que colabora en las instituciones con la constitución de pautas y mecanismos para la gestión y el mejoramiento permanente. Esto nos permite introducirnos en el próximo aspecto a analizar.

#### *5.4.3. El impacto de los procesos en las instituciones*

Ya desde 2002 la CONEAU intentó reconocer en qué medida los procesos hasta entonces encarados habían generado cambios en el funcionamiento de las instituciones. En el informe interno de 2002 se reconocía un mejoramiento *“en las capacidades institucionales para generar información, realizar diagnósticos, planificar estrategias de desarrollo y poner en marcha procesos de cambio”* (CONEAU, 2002:59), aunque también se aclaraba que estos avances eran dispares según las instituciones. También se identificaba, tempranamente, una consecuencia no deseada: *“El aprendizaje de los procedimientos puede acarrear la profesionalización de la confección de proyectos y comportamientos guiados por una mezcla de ritualización y deferencia en la relación con la autoridad pública, haciendo menos tangible en las presentaciones la calidad real*

*de la propuesta*” (CONEAU, 2002:16). Se reconocía que aún quedaba pendiente *“cierta interrogación por parte de las instituciones sobre su modelo de gestión y sus propios fines”*, evidencia de que aún no estaba claro en las instituciones el alcance de la evaluación externa.

El informe externo de 2003 (Isuani, 2003) iba más allá, indagando posibles causas de esas limitaciones. Mencionaba las críticas por parte de los responsables institucionales a las dificultades que planteaban los procesos de presentación de proyectos y acreditaciones, y mencionaba el reconocimiento por parte de evaluadores de *“autoevaluaciones formales, ritualistas y autocomplacientes”*. Reconocía contradicciones entre los consultados sobre el real alcance de los procesos para generar cambios institucionales, tanto en evaluación institucional como acreditaciones, mencionando que los niveles de aceptación parecían bajos, debido principalmente a que *“la comunidad académica no había sido involucrada activamente”*. Un párrafo especial estaba dedicado al hecho que las universidades privadas aceptaban sugerencias *“no por propia convicción sino para no ser afectadas”*, manifestando cierta queja respecto del diferente tratamiento respecto de las instituciones públicas. La queja incluía críticas sobre ciertos estándares que eran propios de las universidades públicas, pidiendo mayor presencia de personas de universidades privadas en la Comisión y en los comités de pares para equilibrar las perspectivas.

Si bien no se han observado referencias específicas sobre este aspecto en la autoevaluación de 2006<sup>116</sup>, la evaluación externa de 2007 muestra que estas dificultades permanecieron en el tiempo. Ese documento sostiene que en algunas áreas *“predomina un formato controlador, marginal a los actores académicos, lento y escasamente flexible, lo cual dificulta la innovación curricular”*. (CONEAU, 2011:155). Cabe

---

<sup>116</sup> Se ha tenido acceso a sus conclusiones a través del documento CONEAU 2011, que reproduce los principales resultados.

preguntarse en qué medida estas conductas “adaptativas” no deseadas forman parte también del concepto de “cultura de la evaluación”, que desde los informes oficiales analizados remite a una connotación positiva respecto de la apropiación de la evaluación por parte de los actores institucionales. Este es un punto que se retomará a lo largo de este estudio.

#### *5.4.4. La ambigüedad de las funciones*

Los informes analizados dan cuenta de la tensión entre dos tipos de funciones asignadas a la CONEAU por ley, y que fueron tratadas en apartados anteriores. Concretamente, los documentos plantean problemas en cierto solapamiento en las intervenciones de la CONEAU y la Dirección Nacional de Gestión Universitaria (DNGU) respecto del proceso de reconocimiento oficial de títulos, especialmente en el área de posgrado. En el documento interno del 2002 la CONEAU planteaba que en la aprobación de nuevas carreras se evidenciaron acciones poco articuladas, que se trataron de subsanar con la Res. 532/02, donde se aclara el circuito (primero la acreditación provisoria y luego reconocimiento del título). El documento sostiene que la acción de la CONEAU “*contribuyó a agilizar las funciones de fiscalización ejercidas por el Ministerio de Educación y a mejorar la eficacia de la tutela estatal*”. Así “*las instituciones fueron ajustando su funcionamiento a la normativa vigente, a pesar de que la DNGU no siempre ejerció plenamente su poder de fiscalización y sanción frente a las indicaciones de la Comisión*” (CONEAU, 2002:62). Se sostenía que si bien se habían registrado avances con el cambio de normativa, los problemas persistían.

Esta cuestión es reconocida cuatro años más tarde tanto en el informe de autoevaluación como en el de evaluación externa. Mientras que el primer informe reconoce “*dificultades en la articulación con la DNGU*”, el informe de evaluación

externa habla de una no suficiente disociación entre los cometidos de la CONEAU y la DNGU. *“En algunos aspectos específicos las misiones de ambas entidades por momentos parecen superponerse y ello genera ciertas áreas de confusión funcional aún no resueltas que generan dificultades en las instituciones universitarias”* (CONEAU, 2011:152).

#### *5.4.5. La sobrecarga de trabajo de la CONEAU*

Un aspecto que sobresalía en los inicios de la actividad de la agencia era la capacidad de autorreflexión sobre sus procesos por parte de sus integrantes, en un momento en que el organismo iba aprendiendo sobre la propia experiencia. Se destacaba en el primer informe la preocupación por realizar actividades internas<sup>117</sup> orientadas a intercambiar entre miembros y técnicos visiones y proponer ajustes sobre los procesos que se iban implementando. Sin embargo, ya en aquel momento se advertía sobre el crecimiento y la complejización de las funciones de la CONEAU, sin reflejarse

---

<sup>117</sup> Entre las actividades se pueden mencionar el Taller interno de Evaluación Externa, abril de 1997; el Seminario Taller “Evaluación institucional universitaria en los países del Mercosur”, mayo de 1998; el Encuentro académico sobre evaluación institucional, noviembre de 1998; así como la elaboración de documentos internos de circulación restringida, trabajos teórico – metodológicos encargados a diferentes especialistas y una política de publicación de estudios y de las evaluaciones institucionales de las universidades. (CONEAU, 2002). En 2004 se crea en la estructura de la CONEAU el Área de Desarrollo y Relaciones Institucionales, que en la práctica pasa a concentrar estas funciones de reflexión, especialmente a partir de la vinculación del trabajo de la CONEAU con otras agencias similares de la región y del mundo. A través de las acciones desde esta área la CONEAU comienza a ser conocida, ya sea por la presentación de trabajos en eventos internacionales, por la preparación de talleres nacionales y regionales, y por el liderazgo de la agencia en la conformación y desarrollo de la RIACES, red que reúne a las agencias de evaluación de Iberoamérica, así como por su liderazgo en el desarrollo de la experiencia del MEXA, el Mecanismo Experimental de Acreditación Regional. Desde el Área de Desarrollo en el año 2005 se realizó un concurso de Ensayos CONEAU, abiertos a especialistas nacionales, sobre temas específicos que abordaban varios de los problemas identificados. Un indicio del debilitamiento de esta política de reflexión permanente del organismo puede comenzar a verse en una experiencia trunca iniciada en 2006 entre CONEAU y la ANPCyT de convocatoria a proyectos “PACTO – CONEAU”, que consistían en el financiamiento de proyectos de investigación sobre cuestiones vinculadas con la evaluación y la acreditación. Se firmó el convenio entre las agencias, se realizó la convocatoria, se eligieron los ganadores, pero nunca se inició el trabajo por falta de financiamiento a los proyectos por parte de la CONEAU. También por entonces el MEXA, en su nueva versión, se traslada al área de grado. Desde el área de Desarrollo, a partir de 2009, se pone en funcionamiento el programa Phronesis, desde el cual se ofrecen cursos de actualización profesional en temas de evaluación y acreditación, actividades de formación con las instituciones universitarias, y formación de expertos en áreas específicas y capacitación interna.

este crecimiento en su estructura y modo de funcionamiento inicial, los cuales no mostraban cambios. Así se recomendaba la aplicación de *“modificaciones operativas para afrontar las tareas previstas”* (CONEAU, 2002:65). En la misma línea, el informe externo mencionaba la *“sobrecarga de trabajo de la CONEAU e impacto negativo sobre la calidad de su trabajo”*, sugiriéndose prolongar la vigencia de las evaluaciones y acreditaciones.(Isuani, 2003:7).

Años más tarde, los informes de autoevaluación y evaluación externa, lejos de mostrar la superación de estas dificultades, planteaban una situación aún más problemática. El informe de 2006 si bien reconocía que *“la CONEAU ha mostrado capacidad para resolver tensiones y problemas generados a partir de su crecimiento institucional”* (CONEAU, 2011:11), se identificaban problemas de morosidad en los trámites, producto de la intervención de varias instancias de toma de conocimiento y derecho a descargos, recomendando disponer de plazos más extensos para expedir resoluciones. También se reconoce que las agendas de trabajo del organismo fueron poco planificadas, con imprecisiones y sujeción a variaciones que generaron desconcierto en las instituciones. En lo que respecta a la estructura interna, se reconocía la ausencia de un escalafón organizado del equipo técnico en una carrera de funcionarios, con una estructura administrativa achatada sin correspondencia entre jerarquías, tareas, responsabilidades y remuneraciones. Se mencionaba la contratación temporaria como forma de incorporación del personal, aunque dicha contratación fuera continua. Se planteaba la necesidad de fijación de un nuevo organigrama funcional y adecuación de presupuesto.

El informe de evaluación externa alerta sobre una *“posible sobrecarga para la CONEAU que la creciente demanda de acreditaciones y la derivada de las revisiones cíclicas que pronto tendrá que realizar, podrían generar. Esta sobrecarga puede*

*conducir no sólo al retraso, ya presente, en los dictámenes sino, más importante aún, a una acción rutinaria por parte de los pares o a una evaluación “en papel” sin contacto real con las instituciones y, en consecuencia, a la trivialización de las evaluaciones”* (CONEAU, 2011: 143). También se habla de la influencia negativa que pueden tener las limitaciones de estructura, la organización y la infraestructura de la CONEAU para la dinámica organizacional. Al igual que en el documento de autoevaluación, se reconoce la ausencia de una carrera funcional para el personal técnico con mecanismos de promoción e incentivos, así como la carencia de una política de capacitación del personal.

Finalmente, el informe de gestión de 2011 da cuenta de algunos avances contrarios a estas tendencias reconocidas desde 2002. En 2010 se produce un cambio de normativa importante que mejora la estructura organizativa de la agencia e incrementa su planta funcional, posibilitando el llamado a concursos. A la vez, se mencionan cambios en los mecanismos de selección del personal interino, y mejoras en la infraestructura y el equipamiento producto del incremento presupuestario a la agencia. Sin embargo, se reconoce como asunto pendiente *“generar un sistema de capacitación para la incorporación de los nuevos técnicos y para fortalecer el equipo en sus capacidades polifuncionales (en las distintas funciones del organismo.) Asimismo se debería apuntar a una formación amplia de los técnicos sobre los distintos aspectos del sistema universitario”* (CONEAU, 2011:77). Al parecer, la política inicial de autorreflexión fue producto del momento fundacional en el que se encontraba el organismo. Con la actividad creciente los procesos fueron aplicándose a la vez que fueron reduciéndose esas instancias de discusión, llegando a la situación de déficit en la formación del personal. Esta última constituye un desafío pendiente.

#### 5.4.6. El trabajo de los pares

Un problema que también perdurará a lo largo de los años de existencia de la CONEAU radica en la necesidad de mejorar el trabajo de los pares evaluadores. El informe interno de 2001 plateaba ya la necesidad de perfeccionamiento del trabajo con los pares, especialmente en posgrado, en los aspectos de su selección, la composición de los comités y su formación. A ello se le sumaba la dificultad para la interpretación de la Res. 1168/97, una norma que, como se vio, plantea estándares transversales y generales, todas dificultades que resultaban en dictámenes débiles<sup>118</sup>, por sus juicios escuetos, poco fundamentados y descriptivos, así como recomendaciones de alto nivel de generalidad. Se reconocía que la manera de afrontar estos obstáculos era ajustando los instrumentos<sup>119</sup>. No obstante los asesoramientos recibidos<sup>120</sup> seguían reconociendo como problemas persistentes la inadecuada fundamentación de los juicios para la calificación otorgada, y arbitrariedad en la interpretación de algunos indicadores. En el informe 2002 se sostenía: *“Hay problemas que son inherentes a la metodología de evaluación por pares –la heterogeneidad de criterios- que aunque puedan acotarse nunca podrán eliminarse por completo”*. Y se seguía pensando que frente a dichas limitaciones debían continuar perfeccionándose los instrumentos y procedimientos (CONEAU, 2002:34).

---

<sup>118</sup> De allí que la CONEAU reconociendo el problema encarga al IIPE – UNESCO un estudio de análisis de los dictámenes de posgrado de las dos primeras convocatorias, el cual es elaborado por la especialista Ana Fanelli. Ante las falencias allí reconocidas en el trabajo de pares de posgrado, se diseñan instrumentos de evaluación más pautados, con enumeración más taxativa de las variables a considerar y el fortalecimiento de la labor de los técnicos en la coordinación de los comités de pares, dando lugar a un segundo informe del IIPE.

<sup>119</sup> Cabe mencionar un trabajo realizado por Hidalgo y otras (2001) presentado en un congreso internacional, en donde las autoras, integrantes del cuerpo técnico de la agencia, reflexionan sobre la experiencia de acreditación de medicina en relación al trabajo de los pares evaluadores, reconociendo su rol como irremplazable, a la vez que se analizan los problemas que se presentan y la manera de mitigarlos, mediante los instrumentos. Destacan allí la forma innovadora de reconstrucción de los juicios de manera comprensiva e integrada que se puso en práctica en la experiencia relatada. Este trabajo, además, es una muestra del esfuerzo reflexivo del primer tiempo de funcionamiento de la CONEAU, que acompañó al diseño de los procesos que se iban implementando.

<sup>120</sup> Segundo informe del IIPE. (CONEAU, 2002)

El informe externo de 2003 también reconocía que si bien había acuerdo entre los consultados sobre la competencia e imparcialidad de los evaluadores, se observaba la percepción de “*falta de capacidad o experiencia evaluatoria de pares muy competentes en sus disciplinas*” (Isuani, 2003:5). Se reconocía que no estaban preparados para interrogar, realizando preguntas tendenciosas, basadas en visiones personales o por competir con sus ofertas, que podían hacer pesar en los informes. Mientras que los evaluadores manifestaban consenso respecto de la independencia y autonomía que tuvieron para desarrollar su tarea, había menor aceptación por parte de los usuarios sobre los procedimientos utilizados para llevar adelante los procesos de evaluación. Sin embargo, se reconocía cierto reclamo de los evaluadores por la falta del peso valorativo en lo que se les pedía, restringiéndose su tarea más bien a un trabajo informativo<sup>121</sup>.

La autoevaluación de 2006 y la evaluación externa de 2007 muestran la persistencia de estos problemas a lo largo de los años. El informe interno 2006 reconocía un problema en la reiteración en la selección de los pares y necesidad de acentuar su entrenamiento, así como un mejoramiento de las metodologías y criterios para enmarcar su trabajo. En el informe externo, además, aparece el problema de la prevalencia en los juicios de una sola visión (universitaria y excesivamente academicista) acerca de la educación superior. Se recomendaba “*asegurar una ajustada correlación entre los niveles de competencia y capacitación requeridos a los pares evaluadores*” (CONEAU, 2011:152) sobre todo ante la considerable ampliación del número de personas sin un entrenamiento suficiente. Y se seguía identificando el

---

<sup>121</sup> Cabe mencionar que el autor del estudio identificó diferencias en las respuestas de los evaluadores, entre entrevistas y encuestas, al preguntárseles sobre la suficiencia y calidad de la información proporcionada para alimentar las evaluaciones. Resulta interesante este punto ya que en este estudio sucedió algo similar que hubo que resolver con cambios en la metodología de recopilación de información.

problema de la ausencia de un adecuado trabajo de consistencia de los dictámenes de los pares en posgrado.

En la misma línea, el informe de gestión 2011 sostiene que, si bien se avanzó en algunos problemas en el trabajo de los pares, vinculados con la incorporación de más insumos para los evaluadores, como el historial de evaluación de la carrera a evaluar, aún está presente la necesidad de simplificar y fortalecer el registro de expertos al reconocer que la contratación de pares es un aspecto que dificulta la tarea.

#### *5.4.7. Las decisiones de la Comisión*

Las deficiencias de los dictámenes de los pares por falta de fundamentación de los juicios o discrepancias en los criterios o parámetros utilizados, *“afectan directamente la labor de la Comisión en cuanto a la posibilidad de tomar decisiones equitativas y bien fundadas”* (CONEAU, 2002:33). Esto sostenía el primer informe interno como corolario de las deficiencias descritas en el apartado anterior. El informe externo 2003 iba más allá, al plantear el reconocimiento de casos aislados de lobby o influencia política en los resultados en la decisión final de la Comisión, que se advertían en *“oscilaciones bruscas en la categorización de algunas carreras o condescendencia con algunos proyectos institucionales”* (Isuani, 2003:7). Se sostenía también que muchos evaluadores afirmaban no conocer los informes que sintetizan el resultado de su trabajo y desconocían si sus puntos de vista fueron respetados.

Si bien el informe de evaluación externa de 2007 no tocó estos aspectos, sí manifestó la existencia de una excesiva concentración de responsabilidades decisorias en la Comisión y escasa conexión con las actividades técnicas., lo que demora la toma de decisiones. Se ponía esperanzas en la creación de la Secretaría General que, de

acuerdo al informe, contribuiría a racionalizar y dinamizar el organismo y perfeccionar los débiles mecanismos de comunicación interna<sup>122</sup>.

#### 5.4.8. La articulación con otras políticas

Un aspecto interesante de analizar, desde la mirada de la evaluación como instrumento de política pública, es en qué medida su accionar se fue articulando con otras políticas destinadas al sector universitario. Ya en el informe del año 2002 se advertía que si el trabajo de la CONEAU no se complementaba con otras políticas, la evaluación podía contribuir a *“objetivar y reproducir la distribución de prestigio en el ámbito universitario”* (CONEAU, 2002:9). Es decir, que se reconocía el riesgo de que las evaluaciones aisladas, como se ha visto en la literatura analizada en el capítulo 3, generaran una suerte de Efecto Mateo en el sistema, en el que las carreras e instituciones mejor evaluadas fueran las más beneficiadas, y viceversa.

El informe externo de 2003 mencionaba *“una falta general de recursos para implementar las recomendaciones de la CONEAU, o premios a la calidad de gestión y enseñanza, introduciéndose una cuota de escepticismo sobre la conveniencia de ingresar en procesos sistemáticos de evaluación”* (Isuani, 2003:5). Si bien una característica principal del sistema de evaluación universitaria que se iba conformando en Argentina era no promover un sistema de premios y castigos, lo que de alguna manera se estaba reclamando era una acción complementaria desde otros ámbitos para poner en práctica las recomendaciones surgidas de los procesos de evaluación. Y esto implicaba cierto reconocimiento al trabajo de la CONEAU desde otros ámbitos gubernamentales, principalmente del Ministerio de Educación.

---

<sup>122</sup> Como se mencionó en otro apartado, esta figura, si bien pervive en la normativa de la CONEAU dejó de existir un año después de esta recomendación, cuando asume a la presidencia el Lic. Néstor Pan, quien hasta entonces había ocupado la nueva función de Secretario General.

En 2006 se habían iniciado los programas ministeriales de financiamiento a los planes de mejora surgidos de las acreditaciones de las carreras de grado tal como se comentó en apartados anteriores<sup>123</sup>. No obstante, el informe de autoevaluación identifica una ausencia de políticas de comunicación de resultados. La CONEAU había generado un cúmulo de información con un potencial importante para el sistema y para otros ámbitos de toma de decisiones que no era suficientemente aprovechado.

En la misma línea, el informe de evaluación externa de 2007 reconoce la falta de mecanismos y formas para integrar y difundir la información y experiencia derivadas de las evaluaciones y acreditaciones. Observa poco vínculo entre la información y conocimiento generado por la CONEAU en relación al sistema universitario como insumos para la toma de decisiones en instancias de definición de políticas públicas de educación superior.

Un avance que podría interpretarse en el sentido de mejorar ese déficit se menciona en el informe de gestión 2011, al haberse reiniciado la política de publicaciones y mejorado la imagen pública del organismo por medio de nuevo logo y página web.

Como se puede observar, a partir de este análisis transversal de cuestiones, hay problemas recurrentes que han sido difíciles de subsanar pese al reconocimiento de los mismos y las acciones llevadas a cabo en consecuencia. Podríamos preguntarnos por qué pese a esos intentos, y reconociendo el proceso de consolidación de la agencia y de la política de evaluación en general, los problemas persisten e incluso, en algunos casos, se agravan. ¿Se trata de un proceso de consolidación con aspectos trancos que es necesario seguir intentando sortear? ¿O se trata de un tipo de consolidación que los incluye?

---

<sup>123</sup> Ver 5.1.1.1.

Parte de la respuesta a estos interrogantes, que se intentará completar y fundamentar a lo largo de este estudio, considera que estos informes analizados asumen una suerte de línea evolutiva de la experiencia de evaluación argentina, que va de una situación inicial de resistencia y temor, pasando por una adopción de los procesos y reconocimiento de su utilidad, y llegando a una aceptación creciente. En muchos de los pasajes de los documentos analizados es posible identificar una idea de la acción de la CONEAU como proceso en evolución. Términos como “aún no se ha logrado”, “falta llegar a...”, “si bien al comienzo...en la actualidad...” dan cuenta de una visión de la política de la evaluación como un proceso que comenzó con un diseño e implementación controvertidos, que evolutivamente van hacia el logro de la “cultura de la evaluación”, connotando con este término una situación en donde todos los actores involucrados están compenetrados con valores, creencias y acciones en línea con los más benévolos objetivos del mejoramiento y del cambio. Se intentará a continuación sostener otro punto de vista respecto de la linealidad de este proceso, y que es el que subyace a lo largo de todo este estudio.

### **5.5. Otras miradas sobre el impacto de la evaluación**

Como se adelantó, el principal antecedente de investigación académica en el tema de esta tesis es el trabajo realizado por un grupo de investigadores dirigidos por Pedro Krotsch entre 2003 y 2006, y que se plasmó en la compilación “Evaluando la evaluación” (Krotsch, Camou y Prati, 2007)<sup>124</sup>.

En esa obra, que analizó la evolución del sistema de evaluación institucional argentino hasta 2006, se planteaba como hipótesis el estado de transición de la evaluación universitaria en Argentina, en el sentido que esos procesos no habían sido

---

<sup>124</sup> Si bien el equipo de investigación ya había iniciado estudios sobre el tema en otras obras, es en ésta en donde se presentan resultados empíricos producto de trabajos de campo.

aceptados plenamente por los actores en lo que podría conocerse como una etapa posterior de consolidación, o del paso de “una política a una regla” (Camou, 2007). Sin embargo, reconociendo la no existencia de una “cultura de la evaluación”, que podría dar indicios de que el sistema ya está consolidado, se reconoce en el estudio el paso de la evaluación desde una visión de “juego por única vez” a “juego reiterado” (Camou, 2007), lo que implica cambios de actitud y de decisiones de los actores respecto de las reglas de juego a partir del “*cálculo intertemporal de costos y beneficios derivados de la aplicación estable de recompensas y castigos*”<sup>125</sup>. En este sentido, se reconoce el tránsito en un proceso de dos tiempos: el de corto plazo, hacia esta idea de “juego reiterado” ya alcanzado, y un largo plazo que guiaría hacia la “cultura de la evaluación”<sup>126</sup>, la cual aún era una asignatura pendiente.

También se concluía que el camino a la consolidación de la evaluación en el sistema universitario argentino depende de la congruencia estable y efectiva de políticas, recursos y coordinación interestatal. Es decir, buena parte de la estabilidad y consolidación dependería de la propia política pública llevada adelante tanto por la CONEAU como por la SPU, e incluso de su coordinación y capacidad para generar incentivos en términos de recompensas materiales. En este aspecto, se destacaba que en la CONEAU el problema no era la ambigüedad sino la inestabilidad, concluyendo que la agencia “*atravesaba su propia transición institucional*” (Camou, 2007:60).

Resulta sumamente interesante la ruptura de estos análisis con la linealidad que se ha reconocido en el apartado anterior. La investigación da a entender que no existe un único camino de evolución, por tanto que la transición del sistema de evaluación no debería conducir a cualquier tipo de consolidación. Se podría pensar en un sistema de

---

<sup>125</sup> Se requiere para ello la existencia de algunos condicionantes: reglas estables, claras, equitativas y transparentes. (Camou, 2007).

<sup>126</sup> Cabe señalar que, de los trabajos analizados en la obra citada, no se ha identificado una definición de este tan citado concepto.

evaluación consolidado, sostenido sobre la base de procesos ritualizados y oportunistas por parte de los actores evaluados, o bien procesos genuinos conducentes a la mejora continua. El sentido en el que un sistema se consolida pasa así a tener particular importancia (Camou, 2007).

Como se dijo al comienzo, la investigación llevada adelante por este equipo constituye un antecedente clave para el desarrollo de esta tesis, por lo que se han considerado sus marcos, categorías y avances de resultados. Con las especificidades en términos de objeto y períodos analizados, se apuesta a la complementariedad y a la colaboración con este estudio en el avance del estado del conocimiento en el tema en cuestión.

Particularmente retomaremos esta idea de no linealidad de los procesos y del lugar de los actores. Habiendo analizado el origen de las tendencias mundiales y regionales del Estado evaluador en educación superior, el análisis bibliográfico y documental realizado para el caso de Argentina da cuenta de la forma particular en que se introdujo dicho paradigma en nuestro país. La historia universitaria de América Latina, y particularmente del Cono Sur, respecto de la autonomía de origen de las instituciones, así como las formas tradicionales de gobierno y gestión de nuestras universidades, entre otros aspectos, hacen necesaria una lectura que tenga en cuenta dichas particularidades para comprender a fondo los procesos; por ejemplo, para entender por qué no se logró introducir el modelo gerencial en la CONEAU, o bien las razones que llevaron a una adaptación de los instrumentos que posibilitaran la acreditación por tres años en el grado. Si no tuviéramos en cuenta esta mirada, perderíamos la riqueza del análisis que se intenta realizar en la siguiente parte, a partir de la consideración de los actores más relevantes que intervinieron en la reciente historia de la acreditación universitaria en Argentina.

**PARTE III:**

**QUINCE AÑOS DE EXPERIENCIA DE EVALUACIÓN**

## **Capítulo 6**

### **LOS PARES EVALUADORES**

A través de la literatura y del análisis documental hemos visto que los pares académicos son actores centrales en los procesos de evaluación, tanto en la experiencia comparada como en nuestro país. También fue posible identificar en su accionar algunos problemas que repercuten en el funcionamiento del sistema de evaluación, y las modalidades que la CONEAU ha implementado para limitar dichos problemas, sobre todo a partir del refinamiento de los instrumentos de evaluación. Como se vio anteriormente, se asume que la experiencia de evaluación no transita un proceso lineal hacia su perfeccionamiento, sino que ese transitar está atravesado por tensiones de todo tipo, considerando al espacio de la evaluación como un ámbito de disputa. En este capítulo, a partir de las opiniones de los miembros, técnicos, evaluados y los propios pares, se identifican las tensiones específicas que subyacen al desempeño de este rol en la experiencia de acreditación de carreras de grado y posgrado de nuestro país.

#### **6.1. Quiénes son y de dónde vienen**

De acuerdo con el trabajo de campo realizado, y tal como se describió en el capítulo metodológico, se ha construido una muestra estimada de la población de académicos que actuaron como pares evaluadores desde el comienzo del funcionamiento de la CONEAU hasta 2008, que nos permite realizar una caracterización sobre quiénes son estos académicos.

De acuerdo con esos datos, y respondiendo al perfil del evaluador establecido en las reglamentaciones, la mayor cantidad de evaluadores poseen título de doctor (73,1%);

un 17,3 % posee título de maestría y un 2,8% de especialista. Sólo un 6,8% posee título de grado como máxima titulación.<sup>127</sup>.

El par evaluador encuestado asume poseer un perfil equilibrado entre su interés en la dedicación a la docencia y a la investigación, con una inclinación a preferir estas últimas. Es fuerte la presencia de evaluadores de universidades nacionales (en la muestra un 82,4%), lo que demuestra el lógico nivel de presencia de estos últimos en los comités en virtud del perfil requerido, en contraste con un tipo de relación laboral más precaria en la mayoría de las universidades privadas. Esta información confirma algunas críticas que aparecen en las entrevistas, por parte de las autoridades de universidades privadas, respecto del sesgo de procedencia institucional de los evaluadores.

Los datos obtenidos de la muestra respecto de cargo y dedicación confirman el perfil de evaluador definido por la CONEAU: Son mayoritariamente profesores titulares con dedicación exclusiva, que tienen a la actividad académica como ingreso exclusivo (71%) y sólo un 12% como un ingreso complementario a otra actividad no académica. De los datos obtenidos también surge que el 60% ha actuado más de una vez como evaluador, y más del 45% actuó al menos tres veces. Esto confirma cierta tendencia a constituir un grupo estable de evaluadores con experiencia, tema que apareció en los informes de evaluación interna y externa a la agencia, así como en las entrevistas realizadas.

En las entrevistas a miembros y técnicos de la CONEAU, un primer aspecto a indagar fue la propia concepción de “par evaluador” que ellos tenían. Hay cierto reconocimiento respecto de las dificultades de trasladar la concepción de evaluación por pares del campo científico al campo de la educación superior.

---

<sup>127</sup> Ver Anexo II.

Esta dificultad es menor en la función que podría definirse como más cercana al campo científico, que es la evaluación de carreras de posgrado. Aquí, al igual que en la evaluación por pares de revistas o de proyectos de investigación, el par es el especialista en una materia específica, en un campo disciplinar bien delimitado. En este sentido, es aquél experto que puede dar un juicio fundado vinculado con el tema de su especialidad. De hecho, en los testimonios a técnicos de esta área puede observarse claramente la equivalencia en el uso del término “experto” como “evaluador” por parte de estos entrevistados<sup>128</sup>.

Por su parte, sin encontrar diferencias del área a evaluar, se trate de grado o posgrado, hay coincidencia en que el par debe tener ciertos atributos, como capacidad de trabajo en equipo, de comunicación y para escuchar, “ver” y entender; preocupación por saber las causas de lo que “ve”; conocer el tema que lo convoca; imparcialidad<sup>129</sup>.

Con la amplitud en la magnitud de la tarea en la agencia, aparece entre los técnicos entrevistados preocupación por la dificultad de reunir pares evaluadores, por razones que a la vez dan cuenta de su perfil, muy asociado al evaluador de ciencia y técnica:

*“Cuesta mucho conseguir evaluadores, porque la competencia con el sistema científico tecnológico es enorme. Antes éramos los únicos que pagábamos, pero hoy hay una cuestión de prestigio en otros sistemas, como en el CONICET. Y ya lo que se les paga en CONEAU no genera la misma expectativa. Y aunque les pagues no vienen porque es mucho laburo. Una acreditación de grado lleva una semana de trabajo, y en las carreras profesionales es difícil cubrir el lucro cesante. (...) Hay un esfuerzo grande en tratar de ampliar la base de expertos.”*

---

<sup>128</sup> Esta particularidad entra en tensión con una de las modificaciones recientes al sistema de posgrado, en donde cada comité de evaluadores se encarga de abordar las carreras de un área.

<sup>129</sup> Se destaca de los testimonios la preocupación por diferenciarla de “objetividad”, característica que es ajena cualquier tipo de juicio.

Si bien es reconocido en los pares evaluadores un saber en su especialidad disciplinar, los testimonios de los entrevistados dan cuenta de la carencia de un saber que debieran tener, y que se vincula más con el “cómo evaluar”, y que también daría cuenta de la dificultad de reunir pares evaluadores en condiciones de llevar adelante su tarea exitosamente. Desde la mirada de los evaluados, existen coincidencias acerca de la necesidad de que la CONEAU introduzca mejoras en la preparación de los pares evaluadores, en los cuales se percibe falta de experiencia o poca capacidad para evaluar, así como falta de información acerca de las carreras a evaluar. Dos testimonios dan cuenta de esta preocupación:

*“...decíamos: “Nos están pidiendo algo que no está escrito en ningún lado y que responde a una mirada sesgada”. Esto ocurrió no sólo acá, sino que en otras facultades también ocurrió lo mismo. Se comenta permanentemente la falta de entrenamiento para ser pares evaluadores”. (Autoridad de una carrera de grado de medicina de una universidad privada).*

*“Se notó que (el par evaluador) estaba superficialmente informado. Además, se sintió impactado por la presencia de algunos profesores que él conocía de sus libros” (Autoridad de universidad nacional área ingeniería).*

Éstas son algunas de las críticas enunciadas por entrevistados responsables de las acreditaciones de posgrado respecto de las condiciones de los evaluadores:

*“...había gente que era una estampa; es decir, había gente que integró el Comité de Pares (...) que te hablaba de la ficha de investigación y no sabía ni de lo que estaba hablando”. (Autoridad de una carrera de posgrado del Área de Educación de una universidad nacional).*

*“[Las recomendaciones] fueron totalmente inútiles. Lo peor es que la gente que evaluó era buena, eh. Pero yo digo, no le informaron bien (...). Es que hicieron observaciones ridículas, observaciones que ninguna nos servían... Yo creo que pasó esto por la falta de información de los pares; y yo creo que la CONEAU no tenía gente para evaluar (...). Pero me llama la atención porque los nombres son gente “buena”; me parece que hubo quizás falta de información”.* (Autoridad de una carrera de posgrado del Área de Historia de una universidad privada).

De acuerdo con la explicación de un director de carrera evaluada, una razón de estas supuestas limitaciones de los pares radica en la retribución que les da la agencia por el trabajo realizado. Esto podría haber ocasionado que –en el transcurso de unos pocos años- hubiera disminuido el nivel académico de los pares como consecuencia de la dificultad de reclutamiento. Uno de los entrevistados, con amplia trayectoria en su campo, indicó que:

*“CONEAU paga poco y tarde a los pares, y tienen muchos problemas, entonces, como en el curriculum basta con haber sido uno o dos veces par evaluador, en general ha bajado notablemente el nivel de los pares”. Y prosiguió diciendo:*  
*“(...) a mí me pasó algo sorprendente en la última evaluación. Yo creo conocer a casi todo el mundo en mi campo (...) pero una de las cosas que yo noté es que de esos 20 o 30 (pares) el 70% yo no los conocía”.* (Autoridad de carreras de posgrado del área de educación).

No obstante, esta afirmación es, en cierta forma, respondida por un técnico de la CONEAU:

*“Sí, es difícil conformar los comités. Pero yo no creo que hoy tengan menos nivel. Se está incorporando a gente que crece académicamente en su carrera. Si vos me preguntas, sí, me sorprende ver pares que fueron compañeros míos, pero yo crecí, y este tipo ya es adjunto y es investigador independiente en CONICET y publicó un “paper” en su vida. Entonces ese tipo tiene que estar. Algunos de los carcamanes opinan que se está bajando la línea, pero eso va a pasar siempre. Pero igual, la instancia que para el evaluado es clave en este proceso es la recusación...A veces se quejan pero quizá no tomaron con la seriedad del caso la recusación. Muchas veces eso no es posible porque muchas universidades son muy burocráticas y cuando el listado les llegaba a los interesados ya se les fueron los plazos, pero eso ya es problema de ellos. El sistema está armado con una serie de garantías que hace que los tiempos se estiren para adelante, pero para estas cosas justamente.”*

Evidentemente hay una tensión presente en la calidad del trabajo de los pares evaluadores que se vincula no tanto con su perfil disciplinario sino con el modo en que se los selecciona, la formación previa que reciben para desempeñar el rol de evaluador y con el valor que el propio evaluador asigna al desempeño de ese rol.

## **6.2. Cómo se los elige**

Para la agencia, en la voz de los miembros, muchos de los problemas detectados en el desempeño de los pares evaluadores no están directamente asociados a las condiciones del par, sino que se vinculan con problemas en el propio diseño del sistema. Y aquí, curiosamente, hay más disidencias que coincidencias entre los miembros entrevistados. Las visiones más críticas sobre el funcionamiento de los procedimientos

sostienen, además, que los problemas existentes se vinculan con cuestiones de prácticas, más que de normativa.

Un primer problema, en este aspecto, aparece en el proceso de selección de los pares. Como hemos dicho, la agencia dispone de un banco de pares evaluadores que sirve como base de información. Cada área tiene sus propios mecanismos para la selección de los equipos evaluadores, sobre la base de la propia experiencia que cada una de las funciones fue adquiriendo. Por ejemplo, en posgrado, existen comisiones asesoras permanentes de cada área disciplinar que tiene, entre otras tareas, que elaborar listados de pares evaluadores de manera periódica, a partir de los registros generales, los cuales sirven como fuente de información al momento de elegir la composición de los comités por parte del plenario de miembros.

Respecto de la selección, las posiciones de los entrevistados van desde un extremo, que privilegia la calidad de los equipos al riesgo de la repetición de individuos que los conforman, a otra que sostiene que la riqueza está en la rotación. Entre ambas posturas, aparecen sospechas sobre sesgos en la propia selección de pares y problemas vinculados a la capacidad de la agencia para hacer frente a una carga de tarea cada vez mayor. Un miembro que privilegia la calidad por sobre la rotación manifestó:

*“Cuando funciona bien el par se trata de llamarlo de nuevo. Siempre se trata de que haya en los equipos algunos con experiencia. Además en grado se los formó con otros pares con más experiencia, sobre la base de reuniones de consistencia, qué mirar y cómo, por eso se justifica cierta estabilidad del elenco de pares”.*

Por el contrario, otro miembro que privilegia la renovación sostuvo:

*“El equipo técnico es permeable a las sugerencias de los miembros. Se votan los pares buscando un equilibrio del equipo, según sector, género, etc. Pero podría haber ejercicios más transparentes que aseguren rotación continua”.*

Desde la primera postura, se resalta la dificultad para conformar equipos con diferentes perfiles, según región de procedencia, género, tipo de institución, área de conocimiento, etc., privilegiándose a individuos con las capacidades necesarias. Esta postura se enfrenta al riesgo de formar un grupo estable de buenos evaluadores, con las implicancias de consolidación de grupos académicos, conservadurismo en el tipo de juicios emitidos, y limitaciones respecto de la posibilidad de apertura a miradas más innovadoras, tal como se ha observado en la literatura existente respecto del fenómeno de “particularismo cognitivo” (Travis y Collins, 1991). Desde la postura que privilegia la rotación, el principal problema que se advierte es la insuficiencia de personas que puedan desempeñarse como pares evaluadores, además de la necesidad de capacitación permanente.

Como se dijo, algunos miembros entrevistados han marcado la importancia de establecer un mecanismo objetivo en la selección de los pares evaluadores, ya sea a través de listas predefinidas o mecanismos de selección al azar, entre otros, ante la sospecha de existencia de *lobbie*, en donde puede primar el criterio de selección por amistades o por pertenencia institucional, o contrarios a ciertas ideologías. La diferencia entre la información relevada en este punto radica en el grado de reconocimiento de este fenómeno. En las posturas extremas de los testimonios obtenidos, se asume la existencia de vetos por procedencias ideológicas, políticas o de enfoques. A continuación se transcriben las opiniones de dos miembros que muestran la existencia de este riesgo en diferentes áreas:

*“En grado no hay mucho margen que haya dedo intencionado porque se necesitan muchos pares con diferentes perfiles. Si alguien mete alguno para jugar algún rol, eso no es eficaz. Sí sucede que hay pares a los que no se los llama más, porque no cumple tiempos, no escribe, y es un problema para el equipo técnico y para los pares. No es generalizado pero hay.”*

*“Hay mucho lobbie en el proceso de selección de pares, sobre todo en posgrado. Por cuestiones de pertenencia, ideológicas, vinculación institucionales, que operan sobre los miembros de la comisión. Para comités más benévolos o más drásticos.”*

Por el contrario, en el otro extremo un técnico de posgrado sostuvo:

*“Hay algunos que nunca se los convoca porque la tómbola no les salió, o porque los recusan. Las comisiones asesoras proponen listas de pares para un conjunto de carreras, en cada convocatoria, a partir del registro de expertos. Pero es un requisito formal que se apruebe por el plenario, para que además se les pague. Por eso en posgrado se arman los comités y eligen a los pares con listados larguísimos, y así y todo la probabilidad de armar listas complementarias es alta. Porque es difícil conformar los comités.*

Es evidente la dificultad de conformación de los equipos de evaluadores atendiendo a varias situaciones a la vez: cubrir una demanda creciente, asegurar determinados perfiles, mantener equilibrios entre pares con y sin experiencia, realizar el proceso de selección en determinados tiempos. Este ajustado marco en el que se produce la selección de los evaluadores deja márgenes para que surjan varios de los

problemas identificados, y que como hemos visto, existen desde el comienzo de funcionamiento del sistema.

### **6.3. Cómo desempeñan su rol. Los sesgos**

Como se vio en el capítulo 3, en general existe un reconocimiento sobre la existencia de sesgos inevitables de los pares evaluadores, asociados a la pertenencia a la profesión académica. La cuestión, para los miembros y técnicos entrevistados, es cómo controlarlos o acotarlos, a partir de un consenso –para algunos inevitable, para otros valorable- de que el sistema de evaluación por pares tiene más fortalezas que debilidades. Resulta interesante la percepción de miembros y técnicos de la agencia respecto de la actuación de los pares en terreno, como una instancia también muy valorada para neutralizar los posibles sesgos. Un miembro describió claramente la actitud del par evaluador en carreras de grado, la cual va variando a lo largo del proceso.

*“Al comienzo, cuando tienen que analizar el material, antes de la visita, los pares tienden a ser muy críticos. El parámetro desde el cual el par valora es un ideal sobre cómo quisieran ser ellos. Luego, en la visita, se produce cierta empatía con los evaluados, a los que perciben como pares e, incluso, con cierta actitud paternalista en cuanto a la comprensión de las circunstancias en las que se enmarcan los problemas. Y acá además es cuando el par recibe reconocimiento y legitimidad de su rol, lo cual estaría reforzando esa actitud protectora y comprensiva.”*

Tal como se vio en el capítulo 3, los testimonios reconocen problemas asociados con cuestiones de parcialidad que, como dijimos, se intentan neutralizar a través de ajustes en la metodología de evaluación definida por la agencia. Entre estos problemas,

se cita la proyección en el objeto a evaluar de las propias miradas o experiencias del evaluador. Esto es, que el par tome como referencia de evaluación su realidad institucional, su experiencia; incluso, se reconocen casos en que la exigencia es mayor que la propia experiencia del evaluador. En relación a la evaluación en carreras de grado, otro miembro relató:

*“los pares cuando leen el material institucional, se escandalizan. Ahí es donde son más críticos. Les llama la atención todo lo que es distinto. El parámetro que aplican es el ideal: cómo imaginan que son o cómo quisieran ser. Eso es más fuerte que la realidad. Le ves al otro lo que no aceptarías en vos. El proceso hace que la mirada del par sobre su institución también se ponga en juego”.*

Otro sesgo que apareció de manera reiterada en los testimonios se vincula con el tipo de institución que se evalúa, según sea pública o privada, problema que ya fuera identificado en los informes de evaluación a la CONEAU. Habría una mayor comprensión y disposición hacia las primeras, en virtud de un preconceito respecto de la existencia de difíciles condiciones para su desarrollo. También se citan sesgos según grupos de pertenencia de los profesores evaluados, definidos por paradigmas, corrientes o ideologías. Estos sesgos, que aparecen con más frecuencia en la evaluación de carreras de posgrado por su mayor cercanía a la disciplina, son asumidos como inherentes a la actividad académica, y se intenta resolverlos a través de los instrumentos y metodologías de trabajo. Otro miembro, analizando el caso de acreditación de carreras de grado, afirmó:

*“Sesgos hay. Por ejemplo, la mayoría de los pares son de universidades .públicas. Hay una comprensión hacia las públicas mayor que hacia las privadas, sobre la base de que son mejores. Hay una mejor disposición (quizá*

*sabiendo del esfuerzo, falta de recursos). Cuando hay una irresponsabilidad en el manejo de recursos, se ponen duros. Se indignan por el mal uso: 'no pueden tener todo esto y no hacer algo medianamente bueno'. No priman grupos, como en algunas áreas de posgrado, como por ejemplo en administración, o psicología, o educación, que son campos conflictivos. Pero en grado no da para que aparezcan más sesgos. Todo es muy grande. La metodología ayuda a que si existen se pierdan en el proceso”.*

Los técnicos también dan cuenta de la posibilidad de presencia de sesgos de tipo institucional, y de su responsabilidad para neutralizarlos:

*“Siempre van con sesgos. Hay mucha cuestión institucional de preconceptos, sobre todo con los privados; me pasó con el comité de Psicología, explícitamente se sorprendieron por la distancia entre el preconcepto y lo que pudieron ver de una institución: ‘Sí, la verdad que me sorprendió, yo no pensaba que esto iba a ser así’, para bien. O, fascinados con la biblioteca... ‘no me imaginé que había tanta inversión en... pensé que eran más chantas’. (...) Si uno es un buen técnico, debe laburar el concepto trabajándolo con el mismo evaluador, para que no “contamine” la mirada imparcial. A veces la subjetividad se nota en el informe, para bien y para mal –digamos- para acreditar y para no acreditar. O sea, “Tiene que acreditar” - y les decimos por qué tiene que acreditar si esta carrera es floja? Porque está fulano y mengano”.*

Los testimonios de los responsables de carreras evaluadas son los que muestran de manera más recurrente la existencia de prejuicios y una mirada sesgada de los pares evaluadores a la hora de formular las recomendaciones. Esta observación es compartida

por la mayoría de los entrevistados, los cuales reconocen una distancia entre los estándares establecidos y las exigencias de los pares evaluadores. Esta conducta podría estar asociada a sesgos de diversa índole (academicistas, del sector de universidades públicas, de corrientes o escuelas, etc.), los que, según los entrevistados, tienden a imponer un modelo único. Respecto de la procedencia institucional, un entrevistado comentó:

*“Esto nos ocurrió, por ejemplo, con pares evaluadores de universidades de gestión pública que nos exigían un mismo tipo de gobierno. Gobierno tripartito, con la participación de los estudiantes, y que no concebían otro tipo de gobierno que no fuera ese. O sea, un modelo hegemónico; y el modelo hegemónico de gobierno era el de las universidades de gestión pública. Y universidades de gestión pública que no eran las nuevas, sino las tradicionales”*  
(Autoridad de carrera de grado en medicina de universidad privada).

En el mismo sentido, otra autoridad de una carrera de las ciencias humanas de una universidad privada comentó:

*“En la CONEAU un colega me dijo: ‘Yo no puedo creer cómo una universidad como la de Uds. no tiene reconocimiento definitivo, habiendo tantas otras que lo tienen’. El problema es que hay como una mirada “estatal”, UBA, La Plata, Córdoba u otras universidades estatales, que hace que las universidades privadas que sean miradas con sospecha. Cosa que es injusta”*

Los prejuicios de los pares también pueden estar vinculados con una idea *a priori* del peso de la investigación por sobre otras funciones de la universidad, en línea

con esta mirada un tanto academicista que podría asociarse al propio perfil del evaluador seleccionado por la CONEAU:

*“Estábamos muy molestos con esto, porque vinieron con la vara de la investigación. (...) con la varita de Exactas, nos midieron con eso y nos mataron. Esta es otra de las críticas que le hicimos a CONEAU, referida al hecho que hay que cuidar esos matices”* (Autoridad de carrera de grado en ingeniería de universidad nacional).

Finalmente, entre los testimonios de los evaluados también se identifican sesgos más vinculados a ideas previas de los evaluadores, producto de su experiencia o pensamiento, que no se corresponderían con criterios o estándares definidos por la CONEAU:

*“Con respecto a la atención primaria, los estándares dicen que son atenciones de cuidado a la población, atenciones de promoción de la salud, y los pares –y eso no está escrito en ningún lado- nos exigieron que tuviéramos actividades en áreas rurales. Y eso forma parte de una visión sesgada de la atención primaria. No lo dice en ningún lado, pero esos pares querían ver eso”*. Y más adelante continuó diciendo: *“...hubo que fundamentar mucho en el informe de respuesta (...) y generó –al menos entre nosotros- incomodidades”* (Autoridad responsable de la acreditación de Medicina de una universidad privada).

De esta forma, respecto de las recomendaciones de los pares, los evaluados distinguen entre lo que deberían ser pautas, orientaciones e indicadores a partir de los cuales se lleven adelante las evaluaciones y que ayudan a solucionar problemas y, por tanto, contribuyen al mejoramiento de la calidad y, por otra parte, la existencia de

normas e indicaciones que obliguen a seguir determinadas acciones de manera estricta. Esta aclaración es importante en la medida que una vez elaborado el dictamen final, en muchos casos las universidades y facultades deben comprometerse a cumplir un plan de mejoramiento. Y lo deseable sería lograr que esos planes a cumplir sean el reflejo de genuinos compromisos de mejora –a corto, mediano, o largo plazo- elaborados y/o asumidos a conciencia por los propios actores, más que planes complacientes a la vista de los pares y miembros de la CONEAU con menores posibilidades de cumplimiento. Este margen de arbitrariedad en las exigencias parece ser mayor cuanto más ambiguos sean los criterios a los que debe apegarse el par evaluador, por ejemplo, en posgrado:

*“... (los pares marcaron) debilidades que no estaban puestas en los estándares. Fijate que –constantemente- este es uno de los temas; la 1168 es una norma absolutamente general, vaga, las especializaciones son carreras de carácter profesional donde sólo se fija un estándar de horas presenciales, y en la carrera que nosotros armamos tenemos supervisión, pasantías hospitalarias, tienen como 600 horas. Entonces, sobre esto había observaciones, sobre que las horas eran insuficientes. Todo materia opinable, dada la inexistencia de jurisprudencia (...). Sin embargo, la CONEAU no actúa en un marco jurídico, actúa en un marco de opinión...”* (Director de Posgrado del Área de Ciencias de la Salud de una universidad privada).

El tema del tratamiento diferencial al sector privado fue objeto de diferencias entre los miembros de la Comisión, entre aquellos que provenían de dicho sector y que presionaron para que cada comité tuviera asegurada la presencia de evaluadores de universidades privadas, y los que privilegiaban el cumplimiento de ciertas condiciones

básicas que debían asegurar todas las carreras. Desde esta última postura un miembro sostuvo lo siguiente en referencia a medicina:

*Al comienzo la mayoría de las carreras privadas tenían serios problemas. Lo que demostró la primera vuelta de acreditación fue justamente ese bajo nivel de calidad. Algunas creían tener un nivel internacional y fueron un “blef”. Y no se trataba de que el evaluador tuviera prejuicios. Era sin dudas una debilidad de las privadas. Aún no se habían desarrollado las universidades privadas de elite. Las acreditaciones los obligaron a cambiar los planes, a hacer atención primaria. Lo hicieron obligados por las normas”.*

Los sesgos de los pares también aparecen como tema en los testimonios de los técnicos. Éstos resaltan más que otros la importancia de los instrumentos y el rol de ellos mismos como medios para neutralizarlos:

*“Siempre está presente el sesgo de ‘yo a esta gente la conozco y trabaja bien. No hay que mirar nada, hay que acreditarlo con A’. Ese es uno de los principales sesgos. Otro es tratar de extrapolar la experiencia de la propia institución del par. En ambos casos los instrumentos y el accionar del técnico están para neutralizar esos sesgos. Porque no hay mejor manera de desautorizar a alguien que te dice que está todo OK que hacerle llenar todo un formulario donde tiene que fundamentar y hacer juicios de valor parciales, y que cuando tiene que reconstruir el juicio de valor se encuentre con el desafío de decir que algo está OK cuando antes sostuvo parcialmente que faltaron muchas cosas. Y eso nos sirve tanto para neutralizar los sesgos disciplinares como los otros que provienen de la propia experiencia del evaluador, o por conocimiento personal. (...) Ahora bien, hay un tipo que se puede plantar, y*

*decir, 'no, yo opino esto', y en definitiva puede poner lo que le parezca, porque es él el que firma. Luego si ves que el sesgo es muy marcado, (porque subjetividades hay todo el tiempo) flagrante y arbitrario, el técnico tiene la obligación de contarlo a su superior inmediato y el jefe lo manda al plenario”.*

Este punto de encuentro y tensión entre el accionar del par con sus posibles sesgos y la función de los instrumentos y de los técnicos guardianes de los procedimientos aparece como punto crítico desde la voz de los propios pares evaluadores. Si bien para la CONEAU los instrumentos son fundamentales para acotar las imperfecciones del sistema de evaluación por pares, los pares evaluadores entrevistados reconocieron de manera recurrente que la existencia de estos instrumentos limita por exceso el rol que ellos creen que tienen que desempeñar. Esta tensión continuará siendo analizada en el próximo apartado de este capítulo, desde la mirada de los propios pares, así como en los próximos capítulos, ya que aparece presente a lo largo de la mayoría de las entrevistas realizadas a diferentes actores.

Finalmente, otro conjunto de problemas en el trabajo de los pares se asocia con sus características personales. Se citan casos de no cumplimiento de la tarea (en tiempos, formas de comportamiento en las visitas). En estos casos, la tendencia de la agencia, aunque no formalizada, es la de no convocar nuevamente a evaluadores que hayan incurrido en estas fallas. También se reconoce como problema la tendencia a que prevalezca la opinión de los pares según su personalidad y capacidad de influencia en el grupo, anulándose el pensamiento individual. En estos casos, algunos miembros entrevistados sostienen que una buena manera de mitigar este riesgo es con la introducción de una instancia individual del juicio, previa a la instancia colegial.

*“Si hay comités de pares, habría que utilizar Internet. El par se tiene que pronunciar individualmente, y luego pasar al momento colegiado. Esto evitaría la sustitución del pensamiento individual, afectado por la personalidad del que lidera y el que no, caracteres y personalidades de los individuos. En posgrado puede haber instancias virtuales. La presencialidad es importante para la visita, pero no para los intercambios, donde puede haber foros, debates, sin estar en el mismo espacio y tiempo con costos innecesarios.”*

#### **6.4. Intereses y preocupaciones**

Como resultado principal de la aplicación de la encuesta a académicos que actuaron como pares evaluadores de carreras de grado y posgrado se ha encontrado una notable aceptación generalizada a actuar como par evaluador, mostrando una ausencia de prejuicios hacia ese rol. Casi un 60% de los encuestados aceptó actuar como evaluador todas las veces que se le ofreció. Menos de un 8% dejó de aceptar luego de la primera experiencia y menos de un 5% manifestó rechazo inicial. Las principales causas de los rechazos radican en falta de tiempo (47,6%) y desacuerdo con los aspectos organizativos (29,4%), sólo en tercer lugar los pares que decidieron no continuar participando mencionan como causa su desacuerdo con la política de evaluación.

En coincidencia con la alta adhesión a la participación, no parece necesario para los pares indagar en los motivos que llevaron a su selección. El 44,7% de ellos formó parte de los comités sin haber recibido o requerido información sobre por qué fueron ellos los seleccionados, mientras que a otro 22,8% les fue comunicado sólo informalmente. Entre los que fueron informados, tanto formal como informalmente, las razones guardan porcentajes similares, siendo el principal motivo sus antecedentes académicos (47%).

La mayoría de los evaluadores encuestados asume haber recibido algún tipo de capacitación para su actuación como par, ya sea formalizada (46,5%) o no formalizada (42,11%). Dentro de la formación formalizada, la misma se basó principalmente en documentos con instrucciones específicas para el desempeño como par (40%), la provisión de información general sobre la evaluación, (29.1%), reuniones con personal técnico (21,8%) y documentos de experiencias previas de evaluación (12,7%). En términos generales, hay acuerdo mayoritario respecto de la pertinencia de la información que la CONEAU solicitó a la universidad, aunque es menor el acuerdo respecto de la suficiencia y pertinencia de la información efectivamente recibida de las universidades (Tabla 1. Anexo IV)

Una serie de preguntas respecto del proceso de evaluación llevado adelante por el/los comités en los que los evaluadores participaron demuestran un alto grado de acuerdo con la forma en que se desarrollaron dichos procesos, sin diferencias sustanciales entre grado y posgrado. Por ejemplo, coinciden en haber realizado un análisis exhaustivo de la información recibida. En menor medida, pero igualmente significativa, acuerdan en haber dispuesto de un tiempo suficiente para las actividades realizadas. Y encuentran adecuados los instrumentos de evaluación provistos por la CONEAU para el trabajo solicitado, garantizando su autonomía de opinión. (Tabla 2. Anexo IV).

Respecto de la forma en que se elaboraron los juicios evaluativos del comité, mayoritariamente coinciden en que fueron producto del consenso, y que influyeron las opiniones de los evaluadores con más conocimiento en el área disciplinar. Es menor la percepción de influencia de quienes poseen mayor status académico o político, así como también es menor la percepción de influencia de quienes poseen conocimiento técnico en evaluación. Los pares evaluadores encuestados no consideraron que los técnicos de

la CONEAU ni otros actores externos hayan tenido una influencia significativa en su trabajo como evaluador. Si agrupamos las opiniones respecto de la influencia de manera de polarizarlas entre las respuestas positivas (total y parcial) y negativas (total y parcial), los únicos casos en que se reconoce influencia superando el 50% son en base al conocimiento disciplinar y la experiencia previa en evaluaciones. Por su parte, el desacuerdo con la influencia externa supera el 50% de las opiniones en el estatus académico o político, el personal de la CONEAU o los actores externos (Tabla 3, anexo IV).

De manera coherente con estas opiniones, mayoritariamente los pares evaluadores consideran bajo el nivel de sesgos en los juicios que realizan en dicha función. Agrupando las respuestas positivas y negativas podemos observar que el reconocimiento de sesgos se limita a menos de un tercio de los entrevistados, y en general éstos están vinculados a la pertenencia a comunidades académicas más que a arbitrariedades externas o políticas. (Tabla 4, anexo IV)

En la última sección de la encuesta se pidió a los pares evaluadores que manifestaran su opinión general sobre el funcionamiento del sistema de evaluación por pares y sobre su participación en el mismo. Las respuestas mostraron un alto grado de adhesión. En la primera de ellas, donde se solicitaba una opinión general, sólo un 8,8% manifestó algún grado de desacuerdo. Asimismo, el 77,2% está de acuerdo con la utilidad de la evaluación por pares para el desarrollo del sistema universitario. Por el contrario, las opiniones críticas sobre el sistema, es decir las afirmaciones acerca de su carácter burocrático y la influencia de los intereses académicos y disciplinares y políticos, cuentan con porcentajes de desacuerdo incluso mayores a las anteriores preguntas: un desacuerdo cercano a la mitad en los dos primeros casos y de casi 2/3 para el último.

De forma similar, los pares valoran de manera positiva su participación en los procesos de evaluación, en un porcentaje que va de casi el 50% que coincide en calificarla como un proceso de aprendizaje a cerca de un 80% que cree que le resultó útil en el aspecto político - institucional.

Sin embargo, parte de esta aceptación y reconocimiento en los procesos, que surge de información relevada a través de la encuesta, choca en los testimonios obtenidos en las entrevistas en profundidad a pares evaluadores que actuaron al menos dos veces en dicho rol, especialmente en la evaluación de posgrado<sup>130</sup>. Las principales preocupaciones de los evaluadores, que aparecen en sus testimonios, se vinculan con un sentimiento de presión contra el tiempo y soledad del trabajo en esta área.

*“Nos juntamos una vez en la institución y después fue todo a distancia. Nunca se reúne el comité. Terminás siendo vos individualmente el que evalúa, los otros firman. No se involucraron en mi evaluación. Hay una oportunidad inicial, lo que podría llamarse un cruce, en realidad cada uno ha analizado sus carreras. No te dan los tiempos para todo. Al final nos reunimos, un tiempo corto, y cada uno dice cosas sobre lo que ha evaluado para ver cómo reacciona el otro: ‘tenía pocos becados...’ Y el otro dice ‘¿cuántos?’, y ahí se ve si hubo criterios consistentes. Pero desde mi punto de vista eso no basta (...) En la segunda etapa ya no nos reunimos. Cada uno trabajó en su carrera, en contacto con el técnico, y el técnico te puede devolver el documento con observaciones. Y al final cerrás vos en tu casa el informe. Y mandás un mail con un texto tipo, que me parece bien, que garantiza que lo mandás vos y tiene que decir claramente tu dictamen. No*

---

<sup>130</sup> Como se dijo en el capítulo 1, los altos niveles de aceptación y conformidad con el sistema, los procesos y el rol desempeñado por los propios pares obtenidos a través de la encuesta indicaron la posibilidad de estar ante un sesgo metodológico de aquiescencia (Lloret y otros, 1997), marcando la necesidad de complementar el relevamiento con entrevistas en profundidad. Agradezco a diferentes colegas que comentaron estos avances parciales y recomendaron complementar las evidencias obtenidas desde este abordaje cuantitativo a partir de otras aproximaciones más cualitativas.

*hay una instancia posterior. Pero formalmente figura como que es el comité el que evaluó esa carrera. Cada uno está enfrascado en la suya y urgido por los tiempos”. (Par evaluador de posgrado área Administración)*

Además de la soledad de la tarea, de manera recurrente aparecieron en los testimonios de los pares evaluadores de posgrado cierta percepción de manejo de su labor, ya sea a partir de los instrumentos que se les provee y deben utilizar o bien a partir de una fuerte incidencia del técnico. Un evaluador en el área de la metodología de la investigación comentó:

*“En realidad el trabajo en si es un trabajo individual. Me tocaron tres carreras del mismo campo, pero no tuve par. O sea, mi par fue la chica del equipo técnico. Los otros tenían otras carreras, y un técnico trabajando con cada uno. El técnico te da una perspectiva o idea a priori de cómo viene la carrera. La sensación es que la autonomía depende del nivel de obsesividad del evaluador. Si te venís con todo leído y anotado podés hacer frente a esa idea a priori que te da el técnico. (...) Después hay una instancia de consistencia en donde yo le informo a los otros pares, y ahí algunas cuestiones se pueden llegar a discutir para aunar criterios. Y ahí sí ese criterio lo damos nosotros”.*

En síntesis, del análisis realizado surge que en la tarea realizada por los pares evaluadores existen problemas cuyo origen puede rastrearse tanto en las características del evaluador, en tanto integrante de una comunidad disciplinar o un campo académico, como en el propio diseño del sistema. Respecto de la primera fuente de problemas, se ha verificado la existencia de sesgos de diferente tipo. En este caso, el valor aportado por el evaluador, producto de su saber experto, entra en conflicto con sus intereses. Esta

realidad, reconocida como inevitable en el sistema de evaluación por pares, intenta ser neutralizada por una serie de instrumentos (para la selección, para la capacitación, y para el trabajo del par) diseñados por la agencia, así como con la intervención del técnico como garante del cumplimiento de los procedimientos establecidos. La tensión entre el saber experto disciplinar y el saber del técnico entra en juego, y este es uno de los temas que se aborda en el próximo capítulo.

## Capítulo 7

### LOS TECNICOS Y LOS PROCEDIMIENTOS

#### 7.1. Quiénes son los técnicos

El papel de los técnicos resulta de una importancia crucial para la agencia. Tanto los miembros como los técnicos coordinadores sostienen que el sistema no podría funcionar con la sola participación de los pares evaluadores, incluso cuando existieran instrumentos que guíen su accionar. Un coordinador sostuvo:

*“Vos pones a un par experto en su disciplina a evaluar y no va a entender lo que tiene que hacer. Va a poner el acento en aspectos que son centrales para su tribu y no centrales para los estándares. Por más que hubiera instrumentos, porque a veces no pueden decodificarlos. Entonces el rol del técnico como intermediario, como catalizador del proceso, es fundamental para que se dé en las mejores condiciones posibles. Lo pienso desde un punto de vista inmediato, procedimental, porque mi responsabilidad era producir resoluciones. Buscar la mejora es fantástico, pero yo tenía que producir la mayor cantidad en el menor tiempo posible. ... El técnico es la guía, el que le da continuidad al proceso de producción de elementos que luego sirven como insumos para la mejora”.*

Históricamente, los técnicos de la CONEAU han sido personal contratado, con una estabilidad “de hecho” en los cargos, al ir renovándose los contratos anualmente<sup>131</sup>. La mayoría de los miembros y técnicos entrevistados ha manifestado como un problema de la gestión el alto nivel de recambio del cuerpo técnico, el cual no se vincula con

---

<sup>131</sup> Éste ha sido uno de los problemas identificados en las evaluaciones externas a la CONEAU analizadas en el capítulo 5. Allí también se hizo mención a que el informe de gestión 2011 realizado por la CONEAU anuncia cambios en este aspecto como resultado de la reforma de la estructura organizacional y de la planta funcional.

cuestiones vinculadas a los eventuales recambios políticos de Ministros, Secretarios, etc. Entre las razones que originan este fenómeno, se cita al propio perfil del técnico, con alto nivel de formación en un campo, que entra en conflicto con las exigencias y condiciones de trabajo definidas por la agencia. En esta línea, un miembro entrevistado manifestó:

*“Hay rotación porque es un trabajo muy fuerte y la institución es muy floja. Ha maltratado a su gente, en el sentido de que no propone siquiera una carrera donde se pueda progresar. Y no hay más rotación porque aún las universidades no se han dado cuenta de lo importante de estos perfiles técnicos en las instituciones. Hay muy poca gente con estas capacidades. Debería darse una carrera interna de profesionales, como en el CONICET, para reconocer los valores sin necesidad de esperar que se vaya un coordinador para subir en la estructura. La CONEAU debería darse una política al respecto. Por ejemplo, una revista de la CONEAU, darles tiempo para escribir, mayor posibilidad de participar de congresos. Los come la coyuntura”.*

El recambio aludido se vincula con la escasa afinidad de estos perfiles, personas con formación en un campo disciplinar y con pretensiones académicas, respecto del tema que es objeto de su tarea: la evaluación. En este sentido, un técnico entrevistado manifestó:

*“Sí, hay recambio. Se debe al sueldo, pero también con perspectivas académicas, de crecimiento, de formación. Vos estás tomando a un graduado, joven, generalmente con un posgrado, que luego se va, que no necesariamente tiene formación en educación y menos en evaluación. Van por trabajo, por experiencia. Pero se van porque hay un techo. Si no te gusta, esto es muy rutinario: 8 hs. a full*

*y cuando viajás, 24 (...). Se fomenta la capacitación de posgrado financiada por CONEAU, pero en el área disciplinar de cada uno por lo que, de todas formas, se terminan yendo”.*

En el mismo sentido, otro técnico manifestó:

*“El problema que tenemos es que al principio teníamos excelentes técnicos desde el punto de vista de su calificación, y con el tiempo y con el incremento del presupuesto universitario y la mayor disponibilidad de becas esos perfiles se fueron reorientando al ámbito académico. Hoy en día tenés técnicos que cuesta muchísimo capacitar, porque cuando ingresan no tienen idea del sistema universitario, las posibilidades de selección se fueron acotando. No podemos competir con el mercado. Yo cuando ingresé a CONEAU cobraba 2250 dólares, y en la universidad yo era JTP exclusiva con más de 10 años de antigüedad y cobraba 1200, la mitad que en la CONEAU. Hoy en día o cobras lo mismo o por ahí un poco más, y si hoy tuviera que elegir, me quedo en el sistema universitario. Me pagan para trabajar para mí. En la CONEAU vos construís tu curriculum pero de manera lateral, porque estás trabajando para otros y el renglón que pones es que sos técnico de la CONEAU, pero no es que publicaste 20 papers.*

Además, el recambio entra en tensión con una suerte de jerarquía interna dada entre los técnicos a partir del nivel salarial. En este sentido, una renuncia implica un reacomodamiento interno que origina que el nuevo cargo a ocupar tenga el nivel de ingresos menor en esta jerarquía. Esto ha generado que, en el último tiempo, el perfil del nuevo personal técnico no tenga un alto nivel de formación –con posgrado, por ejemplo.

Otro técnico manifestó, respecto de este cambio en el perfil:

*“Es un grupo nuevo. Y a la gente nueva le falta mucho. Ahora se van formando en la práctica. Deberían tener conocimientos sobre el sistema universitario que no tienen. Son recién graduados. Se forman en la práctica, van con los técnicos viejos. Y aprenden, no tienen otra.”*

De los testimonios surge que en un comienzo, al no existir un cuerpo de profesionales especializados en la tarea de evaluación, ni procedimientos consolidados, la estrategia de la agencia fue la de optar por perfiles técnicos con altos niveles de formación, independientemente de la disciplina de origen, para formar dentro de la propia agencia cuadros técnicos especializados en evaluación universitaria. Pasados los años, y al estar los procedimientos más o menos estandarizados, se fueron necesitando perfiles profesionales que no necesariamente tuvieran una alta formación de posgrado. Esta situación coincidió favorablemente con una situación objetiva, la del alto recambio del personal técnico, entre cuyas razones podrían esgrimirse tanto la particular modalidad de contratación como las condiciones laborales en relación al perfil profesional, y las crecientes posibilidades de desarrollo académico que se fueron presentando fuera de la organización.

## **7.2. Su influencia en los procesos**

Tal como se vio en el análisis normativo realizado en el capítulo 5, de los testimonios también surge evidencia de un crecimiento en la importancia del rol desempeñado por el técnico a lo largo de estos años de funcionamiento de la agencia. La función de “asistencia” al equipo de pares adquiere en la práctica un rol determinante para la calidad de los procesos de evaluación. La mayor parte de los testimonios obtenidos van en ese sentido. Un miembro comentó:

*“El equipo técnico cumple la función de asesoramiento a los pares. Hay fuerte influencia del equipo si tiene buena experiencia. Tienen la responsabilidad de garantizar que esté el trabajo en tiempo y forma. El técnico ayuda a poner algunos límites en la tarea del par, lo que se puede y no, deduciendo de las normas. Por ejemplo, limita la tendencia del par a decir lo que hay que hacer, garantizando que éstos sugieran buenas prácticas, pero sin decir cuáles. (...) También asesora en la manera de redactar, sobre cómo armar un dictamen. Se armaron instrumentos para garantizar un discurso argumentativo, cómo se estructura, cómo utilizar la información para fundamentar la evaluación. El técnico se asegura que el informe del equipo de pares reproduzca ese proceso para convencer al lector del juicio”.*

Otros testimonios de miembros van en la misma línea, destacando la complejidad de la tarea desempeñada para asegurar el cumplimiento de los procesos a los que dan apoyo, e incluso, interviniendo en la selección de los pares y elaborando para éstos la información mínima necesaria para las visitas:

*“Como técnicos, buscan perfiles de pares adecuados para conformar los equipos y chequean el banco de pares. Seleccionan por el CV. Se conectan con el par. El compromiso es hacer una buena evaluación en un tiempo razonable. Ellos lo tienen que garantizar. Para un técnico es muy complejo hacer compatibilizar las diferentes opiniones de los pares y asegurarse que en los informes no se vean las contradicciones. Los pares nuevos no saben evaluar. Las reuniones tienen una carga de mucho desgaste para el técnico. Los pares van a la visita con el informe técnico. No leen directamente la autoevaluación. No leen el material”.*

Por el contrario, otros entrevistados miembros relativizan esta influencia del técnico, específicamente en lo que respecta al saber experto necesario para emitir un juicio:

*“El técnico da apoyo, coordina. Pero no podría decirle al par lo que tiene que hacer y cómo, ya que no le harían caso (...) Los técnicos deben monitorear el proceso, controlar los registros, asegurar la información. Gestionar el proceso. No creo que haya influencia de los técnicos sobre los pares. Quizá sí en evaluación (institucional). Algunos tienen más “expertise” que algunos pares. Pero no en grado y posgrado. Brindan información transparente, estadísticas sobre los procesos. Tienen formación en el campo específico particular de la evaluación. No es gente improvisada”.*

De estos dos extractos de testimonios de miembros se observa una tensión entre un rol prescrito del técnico, como el actor que aporta un saber normativo e interpretativo de los marcos establecidos, que actúa compensando el rol del par evaluador, quien es poseedor del saber experto, irremplazable, pero desconocedor del saber técnico. Este supuesto equilibrio entra en riesgo, para algunos miembros, cuando los pares evaluadores no cumplen con las tareas previas requeridas para la evaluación, especialmente la lectura del material. Es en estos puntos débiles en los que el técnico, a fin de garantizar el cumplimiento de los procesos, interviene aportando aún más su saber. Un técnico relató su función así:

*“Se aprende sobre la práctica. Hay que tener pasta para esto, yo no sé cómo explicarte, tenés que tener un buen manejo de grupo. Y saber también poner algunos límites cuando, por ejemplo, tenés tres días y 10 personas que están volando por el aire y contando anécdotas de cuando ellos crearon tal carrera.*

*Tenés que tener la sutileza y la manera de decirles: “bueno, vamos a trabajar”, Y después la tarea del técnico, básicamente -la fundamental- para mí, es traducir una serie de observaciones en un juicio, más breve, conciso y coherente, para que la carrera después lo pueda entender: el por qué fue acreditada o el por qué no. Por eso digo que sos como un traductor; tratás de explicitar... para que haya una coherencia”.*

Como se adelantó en el capítulo anterior, en los testimonios de los pares obtenidos de las entrevistas aparece recurrentemente la visión del técnico como un actor con alta incidencia en el trabajo del par, especialmente en la acreditación de posgrados. De los testimonios de los pares evaluadores también surge una suerte de tensión entre el saber disciplinar del que es convocado como evaluador y el saber necesario para evaluar, al que denominaremos el “saber CONEAU”, plasmado en los instrumentos y en el asesoramiento del técnico. La diferencia con la visión de los técnicos estaría en que, para el caso de los pares, no hay un balance entre estos dos saberes sino que se produce una relación desigual. Un par evaluador de posgrados en el área de Economía expresó:

*“Fue una cuestión muy ritual. Fue un proceso muy manejado por los técnicos. No es que esté mal, pero en un punto el técnico intenta y por lo general lo logra, manipular al evaluador. Te orienta en el valor del estándar. Te dice: ‘Y, esto, no está tan bien...’. O vos decís algo y te dice ‘pero... ¿a Ud. le parece?’ A mí me da la sensación que tenían una idea previa, una decisión o idea sobre si correspondía o no acreditar, y de algún modo te lo iban transmitiendo.(...)En el tema de interpretación de los estándares hay una “inducción” por parte del técnico. No sé si es una política o el modo en que ellos interpretan su rol. A mí concretamente me discutieron amablemente (el técnico era un pibe) y me*

*transmitió su idea sobre la carrera, de bocharla (...) Yo parto de la base, y en eso sí que no tengo duda, de que los técnicos ya tienen una opinión formada. Hasta qué punto se debe a su trabajo, quizá depende de cada uno. Pero ellos asumen un rol de manejo: te llevan de la mano, uno pregunta... Cuando uno asume esos roles se establece una relación desigual. El técnico es el que sabe y vos el que no, hay una relación de poder que se plantea naturalmente. Vos le preguntás, él con autoridad te responde, porque es una persona informada. Capaz que no sea una política, pero puede depender de cada técnico, que le da una función de autoridad. Hasta qué punto eso lo maneja la CONEAU, no lo sé”.*

De acuerdo con los testimonios, parte de la explicación a estas dificultades radica en el hecho que, en las carreras de posgrado, no hay estándares claros. Esto daría margen a la necesidad de que el técnico transmita su interpretación de esos estándares ambiguos a los evaluadores. Otro par evaluador del área de ciencias exactas comentó:

*“No hay estándares, sino que funciona el criterio del par evaluador, que encima no tenemos idea de cuál es. Por ejemplo, ¿cuál es el porcentaje de egresados “adecuado” que debe tener un doctorado? Eso no tenemos por qué saberlo. Donde sí funciona el rol del par es en la bibliografía, en el planteo curricular, en eso sí me parece que el par tiene poder. Son aspectos donde el técnico no tiene posibilidades de asumir. Pero en otros temas se ve que el técnico tiene otro conocimiento experto. Se ve que hay estándares en el aire, no explicitados. Porque se podrían saber cuáles son esos estándares. Cantidad de becarios adecuada, cantidad de egresados. Ahí de algún modo él te iba diciendo”.*

Cabe destacar que, aún cuando la tan criticada Res. 1168/97 sobre estándares de posgrado fuera modificada por la Res. 160/11, los aspectos a los que hacen referencia los entrevistados sobre la ambigüedad de la norma se mantienen a pesar del cambio de resolución. Específicamente, de acuerdo a los testimonios, existiría una idea sobre lo “adecuado” y lo no “adecuado” que no se traduce ni en indicadores ni en estándares explícitos, pero que sí operan desde el rol del técnico y desde los instrumentos como elementos que influyen en el resultado de los informes de los evaluadores.

### **7.3. La complejidad de los procesos y la burocratización**

En la voz de los evaluados, buena parte de sus críticas al trabajo del par evaluador están más vinculadas al diseño y funcionamiento de los procesos. Tal es el caso en donde la información sobre las carreras llega a manos de los pares incompleta, porque se extravió la documentación, la información se encuentra desactualizada, etc., falencias que corresponden, en este caso, a una posible desorganización de la información que tiene CONEAU. Entonces, percepciones como la falta de profesionalismo, desinterés del evaluador por el trabajo que desempeña, falta de capacitación, desinformación, están más bien asociadas a problemas en la organización interna de la agencia, que hacen que predomine una visión del proceso de evaluación como un acto arbitrario por parte de los evaluadores, pero a la vez meramente burocrático y desgastante para las instituciones universitarias. Un responsable de carrera de grado de Medicina acreditada comentó al respecto:

*“El exceso de trabajo a veces se vio como que uno respondía a cosas burocráticas. Insisto, tiene que ver con los formatos, con la interrelación con el técnico de CONEAU con quien te toque al teléfono, a veces las respuestas son insólitas. Y la impresión que uno tiene ahora es que CONEAU está desbordada.*

*Desbordada por la cantidad de trabajo, por la cantidad de carreras de posgrado, la cantidad de carreras de grado, y eso que uno vivió al comienzo –nosotros estrenamos CONEAU- hoy ves que preguntas algo y la respuesta demora”.*

Esta situación es reconocida en la propia agencia, por ejemplo en un momento de “cuello de botella” por el que atravesó el área de posgrado, en la 2da convocatoria, año 2002. Los testimonios de miembros y técnicos de la agencia también coinciden en el reconocimiento de un proceso de propio aprendizaje de la CONEAU desde su creación, en lo que respecta a las diferentes funciones a cumplir. En este sentido, la primera experiencia de acreditación de grado había consumido todas las energías del organismo dejando al área de posgrado debilitada. Un técnico comentó:

*“Ese cambio de recursos técnicos en grado fue a expensas de posgrado. Terminamos siendo tres personas en posgrado, y el resto de la artillería institucional en grado (...) Posgrado quedo con una convocatoria sin capacidad de procesar. Y los proyectos que se apilaban. Hubo un proyecto que cumplió 4 años. Le festejábamos!! Y el sistema quería comerle el hígado a la CONEAU, cuando siempre fue muy rigurosa con los tiempos.*

*E: Hasta cuando fue el momento crítico en posgrado?*

*T: 2002, 2003, y salimos del todo en el 2004. Para abordar esa complejidad (...), hubo una crisis de gestión (...) la manera de destrabar la situación fue con la figura de los “project manager o líder” (no me acuerdo bien), subordinados al director pero sin el coordinador como intermediario. Cada responsable recibía un paquete de cosas para procesar. Una salida industrial para descomprimir. En posgrado, las carreras, en grado para sobrellevar una dinámica con mucha intensidad. Todo el esfuerzo creativo de esos años se concentró en sacar la mayor*

*cantidad de cosas en la menor cantidad de tiempo posible (...) Luego empezamos a aceitar los procesos. El objetivo era protocolizar, armar una nueva modalidad de encarar la tarea. Ser rigurosos en los formatos, proveer plantillas para los trámites posibles, trabajamos en capacitaciones internas, y eso le dio al proceso una dinámica que lo sacó del estancamiento”.*

Estos problemas de la agencia también se advierte en la mirada de los evaluadores, sobre todo en las dificultades de incorporar toda la información provista en tan poco tiempo. Un evaluador del área de sociales comentó:

*“Me mandaron un visualizador, y te vas metiendo en las dimensiones de la carrera. Todas las fichas, tesis, es mucha información. Acá tengo los documentos. (busca). Acá está la GA y la SA, que es lo que las carreras llenan. Prácticamente es la misma info. Y resulta que nos dan estos documentos que dicen cosas distintas. La metodología no puede ser darle a un evaluador tres días para evaluar las carreras con información contradictoria. Es una locura. Yo que quería hacer un trabajo serio, me leí los dos documentos y en una decía X y en el otro otra cosa. Y la verdad que fue un tema porque el único acceso que yo tenía a la realidad era la documentación, que era contradictoria. En vez de ser complementaria”.*

El problema en el manejo de los tiempos es un tema recurrente en los testimonios, incluso en las visitas de los pares. La falta de tiempo percibida por los entrevistados también indica limitaciones en la capacidad de la agencia para atender a la demanda de acreditaciones. En concordancia con esto, una de las autoridades

entrevistadas de carreras de grado de Ingeniería en una universidad nacional destacó lo siguiente:

*“Los pares evaluadores vinieron un día. Y la verdad que para nosotros era casi una falta de respeto (...). Esta es una Facultad de gran cantidad de alumnos regulares de grado -sólo de grado- XX carreras; el Campus, es un lugar donde a lo largo del día van XXXX alumnos entre mañana, tarde y noche, estamos hablando de una facultad grande. (...) lo que siente la mayoría de la gente es: “Laboré tanto para que vos vengas hasta acá, que me gustaría que te quedaras dos o tres días”. (...) Y entonces uno dice: “Hay mucho para mostrar de una carrera, y estuvieron unas pocas horas””.*

En la misma línea, uno de los responsables de la acreditación de grado de Medicina de una universidad privada sostuvo:

*“La primera vez estuvieron tres días completos, y la segunda vuelta un día y medio. Y, personalmente, me parece que un día y medio no permite constatar gran parte de las actividades de una carrera. Y mi impresión es que los pares tienen que ir a fondo, porque del informe que ellos hagan depende una carrera. Me parece que una visita de un día y medio es muy poco, muy pobre para una carrera de grado que tiene quinientos y pico de alumnos. (...) Nunca nos explicaron por qué fue tan corta la visita, pero me parece que tanto esfuerzo merece dedicación de los pares, mayor atención, y una constatación de todas las evidencias a fondo”.*

Merece resaltar la coincidencia de evaluadores y evaluados, tanto de grado como de posgrado, respecto de las dificultades de articular tiempos e información disponible a

los fines de realizar evaluaciones completas y en profundidad. Los mismos técnicos mencionan su función de lograr la mayor cantidad de resultados en el menor tiempo posible, lo que da cuenta de limitaciones que no estarían originadas en el desempeño de los roles de los técnicos, ni de los evaluadores, ni de los evaluados, sino en el propio diseño de los procesos de la agencia. Un técnico de posgrado dio cuenta de los marcos acotados en los que realiza su trabajo:

*“La responsabilidad formal de los pares es compartida. Inicialmente cada uno toma una o dos carreras, por un tema de tiempo, de otra manera no se podría hacer... con la cantidad... estamos evaluando un promedio de once carreras por comité y no se puede hacer... El compromiso como técnicos -y de ellos como pares- es terminar en un plazo determinado una buena evaluación. (...) En el laburo por pares tenés que tener mucho cuidado con las inconsistencias entre comités a nivel horizontal, porque no podés mostrar en dos carreras de la misma área cuestiones que le exigís para una y no para la otra. Y muchas veces no tenés tiempo, la verdad es esa. No tenés mucho tiempo para preparar el informe y ver que antecedentes tenés en estas áreas. La verdad que no. Vos terminaste el informe y te pones a hacer otra cosa, y después otra. Acá es como un continuo; es bastante esquizofrénico”.*

Estas inconsistencias horizontales entre dictámenes diferentes de carreras similares, son críticamente vistas por los evaluados. Un responsable de carreras de posgrado de una universidad privada comentó:

*“Después de una reconsideración que yo presenté, me quejé a la técnica sobre la falta de jurisprudencia, en ese tipo de carreras hay insumos que ni siquiera se han presentado, y otras universidades han categorizado. Entonces ella me hace*

*un comentario informal diciéndome: ‘Pero qué tiene que ver, usted tiene que entender que el comité opina en cada caso, que las acciones de otros comités no son relevantes’, y yo digo que esta ideología de parte del cuerpo técnico demuestra la total incomprensión del marco jurídico de la evaluación, porque el comité actúa sin el conocimiento de la jurisprudencia (...) Realmente los técnicos no entienden que ellos no deberían –a mi juicio- decirnos esto. Esto de las diferencias en los dictámenes ya lo planteó la UBA en su momento”.*

La mirada muy crítica de un director de una carrera de posgrado en el área de educación de una universidad pública pone en discusión la real capacidad del sistema para lograr el propósito del mejoramiento:

*“Todo se armó como si existieran esas condiciones, y entonces se crea una CONEAU; pero -perdón- entre la CONEAU y la CAPES de Brasil hay una distancia abismal. O sea, uno va a la CONEAU a tomar vista de un expediente y me ha tocado tener que sentarme en una punta de una mesa, en un lugar por donde pasaba todo el mundo. O me ha pasado también que me citaran rigurosamente para un día y una hora y cuando fui la persona que me había citado no había ido, y entonces desde el fondo alguien dice: “Ah, venga que yo le voy a dar lo que fulanito dejó para usted”. Están citando a un responsable de una carrera de posgrado, que deja otras tareas para ir allí, y me tuvieron parada hasta que me sacó una fotocopia de lo que me tenían que dar. Todo en el medio de pila de expedientes y de papeles, la yerba, el mate. O sea, creo que estamos pretendiendo adoptar instrumentos de un sistema universitario consolidado; bueno, yo puedo no estar de acuerdo con lo que es la CAPES o la agencia española, pero hay más profesionalidad. Se ha portado hasta ahora como*

*realmente un organismo público que controla; jamás te citan para nada que digas –bueno- es un espacio de intercambio. No hay ninguna preocupación. O sea, es un Estado medidor, desde ciertas concepciones. Eso no es evaluar”.*

Evidentemente, de los testimonios de los diferentes actores, con mayores y menores niveles de crítica, aparece el común denominador de las limitaciones en la capacidad del organismo para hacer frente a una creciente cantidad de trabajo, y los riesgos que ello conlleva en términos de creciente burocratización y, por tanto, énfasis en las funciones fiscalizadoras y de control. Si bien éste es un fenómeno que aparece con mayor incidencia en el área de posgrado, hemos observado la misma preocupación en los responsables de grado. Incluso hemos visto cómo la carga de trabajo de un área puede repercutir en la otra. Sin dudas, estamos en presencia de un problema que atañe al organismo en su conjunto.

#### **7.4. Intereses y preocupaciones de los técnicos**

Los testimonios de los técnicos también dan cuenta de un nivel creciente de actividad de la agencia, sobre todo en acreditación de carreras de posgrado, producto de una demanda institucional de acreditación en crecimiento. Por estas razones, muchas veces el proceso de selección de pares, organización de equipos, capacitación, realización de visitas y elaboración de informe, termina convirtiéndose en una suerte de carrera contra el tiempo, con el consecuente riesgo a la rutinización de los procesos, sin la necesaria reflexión sobre las prácticas por parte del área correspondiente o de la agencia en general.

Para ellos las limitaciones del propio sistema son susceptibles de ser mejoradas. Aparece una fuerte preocupación por lograr informes de evaluación de calidad, lo que

redundaría en el acotamiento de los casos marginales de parcialidad de los pares. Y la calidad de dictámenes se obtendría con mayores orientaciones y delimitaciones a través de los instrumentos, perfeccionamiento de la metodología de evaluación, según áreas, capacitación específica para los grupos de pares, y fortalecimiento de las instancias colegiadas de evaluación en todas las áreas.

Sin embargo, esta preocupación genuina del técnico choca con la percepción de intromisión desmedida del evaluador en su tarea. El refinamiento de los instrumentos para acotar los sesgos de los pares evaluadores estaría limitando el valor innovador de sus juicios. Esta tensión, que podría ser advertida por la propia agencia en sus procesos de revisión interna, o desde los propios técnicos en virtud de su formación y conocimiento experto, corre el riesgo de no ser observada producto de la creciente carga de trabajo y rutinización de los procesos, así como en el cambio en el perfil de los técnicos, todos problemas que también son advertidos por los demás actores.

Aparece entonces, en el ámbito de la propia agencia, una tensión que se ha visto ya en los procesos de evaluación interna y externa del organismo, y que está dada por el conflicto entre una función de control y fiscalización en el marco de una carga de trabajo creciente y una necesaria revisión permanente de los procesos. En definitiva, una tensión entre una lógica instrumental burocrática y otra maduramente reflexionada.

## Capítulo 8

### LOS MIEMBROS

#### 8.1. El lugar de los miembros en el funcionamiento de la agencia

Los miembros, al igual que los otros actores vistos, tienen su lugar fundamental en este entramado de relaciones que hacen a la función de acreditación de la CONEAU. Como ya dijimos en capítulos anteriores, este actor desempeña el rol más político de la agencia. Es el que le imprime a los procesos un margen de discrecionalidad que puede ser necesario para que los mismos no se transformen en maquinarias impersonales, sino más bien en procesos analizados, estudiados uno a uno, en base a una mirada general que tienda al mejoramiento continuo del funcionamiento de la agencia, con condimentos tanto técnicos como políticos.

Podría decirse que la CONEAU ha atravesado por un proceso de aprendizaje institucional en el que estos actores han desempeñado, al menos hasta un momento de su historia, un rol determinante. Cada etapa de gestión, o culminación de importantes procesos, tiene la huella de alguno de los miembros, huella que pasa a formar parte de la historia de esta joven organización. Un primer ejemplo de esta afirmación puede observarse en el reconocimiento de que cada presidente imprimió a la agencia un estilo particular de funcionamiento. Al respecto, los testimonios de algunos técnicos con años en el organismo caracterizan a una de las gestiones de la siguiente manera:

*“Cada presidente tiene una impronta que impregna el funcionamiento del organismo. El período de Villanueva tenía un modo de relacionamiento de distancia con el sistema, que por ahí era el necesario para el momento, de marcar límites entre la CONEAU y las instituciones, sin contaminación. No había diálogo fluido”.*

Otro coordinador relató:

*“La primera etapa de la CONEAU consistió en tratar de establecerse, consolidarse y mantenerse aséptica del sistema universitario que la combatía o la quería fagocitar para sus propios fines. Había una actitud reactiva al sistema. Todo a cara de perro, prescindencia, poco contacto (por ejemplo, teníamos prohibido ser invitados a almorzar cuando íbamos con los pares a las visitas)”.*

Las posteriores gestiones se perciben de diferente manera, de acuerdo al perfil de su conductor. El primer entrevistado continuó diciendo:

*“Luego, cuando asumen Nicoletti y Torres la cosa cambió radicalmente. Nicoletti también terminaba generando una impronta particular, porque era muy permeable a las demandas del sistema, que a veces generaba ruido. Llegado a un extremo siempre había alguna razón para justificar calidad y se tornaba difícil no acreditar. Torres era un buen contrapeso, pero aún así a veces no se lo podía frenar al Presidente. Talento, no se puede separar de Pan. Presidente y Secretario General. Podemos decir que Pan se preparó allí. Cuando yo lo vi por primera vez, dije ‘este tipo va a ser presidente, por la forma de plantarse, las preguntas que hacía, el único que se interesó por meterse en las oficinas, cosa que no es común’.*

Esta percepción por parte del equipo técnico se vincula también con sus percepciones respecto del lugar que los miembros les han dado a ellos en diferentes momentos de la historia de la organización. Un técnico contó su visión de los miembros y de su rol:

*“Mira, los miembros... son algo raro de definir, porque son como... a ver ¿cómo definirte a un miembro? Primero que llamarse “miembro” me parece de muy mal gusto, básicamente. En algún sentido, cumplen una función fálica, ¿no? Yo creo que un miembro es alguien que cumple una función de regulador político de la toma de decisiones. No siempre tienen la experiencia y el conocimiento necesarios en temas de evaluación, a veces su cargo se transforma en un retiro espiritual de los últimos años de la carrera. No tienen la menor idea de lo que es un técnico. Hay un discurso de revalorización al técnico maravilloso, que no se traduce en situaciones de experiencias concretas (...) Algunos se sienten como un director ejecutivo; algunos son parte del inventario ya. Pero yo creo que si dejan de estar, la CONEAU pierde sentido. También hay mucho doble cargo. No puedes estar en la CONEAU, siendo rector; no puedes estar en la CONEAU, siendo Diputado y la mar en coche. La norma lo permite, lo cual no quiere decir que esté bien.”*

Otro técnico manifestó en relación de los miembros con el nivel de los técnicos:

*“Los miembros usualmente se comunican con nosotros en el ámbito de las subcomisiones. Rondar por las oficinas no era un hecho frecuente de los miembros. Ahora un poco más está. Antes no había ni oficina para los miembros. Gran parte del crecimiento en el edificio de Montevideo fue para dar espacio a los miembros. O sea que sí, cada presidente imprimió un estilo de gestión. El carácter distintivo de Pan es que involucró más al equipo técnico en cuestiones de política institucional, (...) Antes había una responsabilidad operativa. Hoy el técnico asume un rol más activo. Eso tiene ventajas, porque aportas criterios más*

*técnicos a las decisiones que son políticas, y lo malo es que corrés el riesgo que se empiecen a confundir los dos niveles”.*

Efectivamente, aparece nuevamente esta tensión presente al interior de la agencia entre el funcionamiento previsible, sobre la base de la norma y de claros y delimitados roles, y el espacio en el que éstos empiezan a desdibujarse y pasan a operar en una racionalidad más política, que aleja a la agencia del riesgo burocrático y automatizado entrando en un terreno de discrecionalidad, a veces necesaria y a veces riesgosa. Los propios miembros, al preguntárseles la definición de su función, expresan esta tensión entre la naturaleza típicamente gerencial del rol o la reivindicación de la naturaleza política. Uno de ellos, defensor del modelo original de la agencia, expresó:

*“Los miembros no deberían ser de tiempo completo, ni dirigir áreas. El cuerpo técnico debiera tener directores y subdirectores. Habría que limitar el margen de decisiones de los miembros. Regular sistemas, aceptar o rechazar dictámenes. Supervisar el sistema. No debieran poder ser reelectos. ¿Por qué tienen que elegir a los pares? Reivindico la figura de un gerente o director ejecutivo”.*

Mientras que otro miembro sostuvo:

*“Yo en esto soy weberiano: el político es el que finalmente debe decidir. Para eso debe tratar de sacarle al par lo que sabe sin darle poder. Pero es una convivencia, una tensión permanente.”*

Como se dijo, otro caso en donde se advierten las huellas que van dejando los miembros es en la coordinación de procesos que se implementaban por primera vez, y sus consecuentes ajustes o redefiniciones como producto de la experiencia. Por ejemplo,

en el primer proceso de acreditación de carreras de grado, en comparación con el segundo. Un técnico comentó:

*“Con medicina fue un proceso controlado y artesanal. No había base de datos, los instrumentos estaban en Word, y muy siguiendo la impronta de Adolfo Stubrin, de modelos relacionales, que son importantes, pero que a la hora del salto en escala fueron un problema. Se da el cambio de coordinación con Pérez Rasetti que le da una impronta más que la que tiene hoy en día, empiezan a hacerse las bases de datos, como necesidad ante el crecimiento de la escala....”*

Otro técnico, destacando el involucramiento inicial de los miembros, afirmó:

*“Como todo se hacía como primera vez, la competencia de los miembros estaba comprometida con la mejora, cada uno quería dejar su marca. En medicina la primera marca es de Stubrin. Él insistió en imprimir a los rígidos procesos de acreditación de grado la mirada del mejoramiento. Luego Pérez Rasetti, con Ingeniería, Y las peleas, enojos de unos y otros se expresaban a través de enojos entre los técnicos partidarios de uno u otro. Pero eso era para mejor, porque lo que se jugaba si eso servía, los enojos eran de verdad. Todos eran grandes personalidades que tenían algo que decir (...)Pérez Rasetti había logrado entender cómo se hacía la evaluación institucional. Le había entrado. Cuando él va a grado, ¿qué cosa nueva usó? Puso lo institucional en grado, porque en ingeniería son muchas carreras en una institución. Y cuando tenés ocho carreras en una misma universidad no vas a hacer lo mismo en cada una. Entonces idean un módulo institucional común. Esa fue su marquita, porque ingeniería era distinta”.*

Como se verá en el siguiente apartado, estos contrapuntos producto del profundo involucramiento de los miembros y los técnicos en dar direccionalidad al rumbo en que se iban conformando los procesos de evaluación se desdibuja con el paso del tiempo, producto de una tensión presente al interior de la agencia entre la rutina y la innovación.

## **8.2. Rutina vs. innovación**

Las marcas dejadas por algunos miembros son vistas como características del momento fundacional de la organización. Con el crecimiento y la expansión de la actividad pareciera haberse perdido esta dimensión más personal presente en el diseño y funcionamiento de los procesos protagonizada por los miembros. Este problema también se ha identificado en el análisis de los informes de evaluación a la CONEAU, en donde se ha visto cómo la impronta de autorreflexión de la agencia manifestada a través de actividades de formación y revisión internas, elaboración de trabajos, etc. fue desdibujándose con el tiempo a medida que se acrecentaba la carga de trabajo. Al respecto un técnico comentó:

*“Cuando todo crece, vos podés rediscutir cómo lo vas a hacer, pero resulta que al día siguiente tenés que acreditar 100 carreras, y el interés del técnico es ‘cómo me monto este potro’, y entonces se ponen locos cuando un miembro viene a innovar, un tipo que viene dos veces por semana, a querer cambiar todo. Ahí aparece la rutinización, y más circulación de técnicos porque caen los sueldos. Y cuando se arma una rutina ya no es tan interesante. Y encima la innovación se saca de cada área interna, y se arma un área específica.*

Efectivamente, el Área de Desarrollo y Relaciones Institucionales de la CONEAU, creada en 2004, estuvo destinada a pensar la innovación de los procesos y a

la capacitación interna y externa, a la vez que concentró toda la actividad de vinculación internacional. Este cambio se reflejó en la estructura de la agencia<sup>132</sup>, y en algún sentido esto es percibido como una disociación entre la innovación y el trabajo cotidiano.

*“El área de desarrollo es la más bastardeada por las otras áreas porque les vienen a romper la rutina, sobre todo por los capos de área. Esa área convoca a hacer cosas piolas. Vamos todos a escuchar la charla de... y no va nadie. Y les dicen: ‘che, pero yo laburo, Uds. lo que hacen es viajar e ir a reuniones’. Me convocás a cosas que me distraen de lo que tengo que terminar para ayer. Algunos se enganchan, pero otros no. El área esa, más allá de las internas de la CONEAU, es un área que quedó muy debilitada luego de que se retiraran los miembros que la bancaban, y se fue armando con gente que fueron salvando de otras aéreas y que caen ahí. Sin embargo, ese es el único dispositivo que hoy tiene la CONEAU para no morir. Cuando hicieron la autoevaluación de la CONEAU equivocadamente se la dieron al área de evaluación institucional, y no a esta área. Y fue una pena. Y pusieron a dos consultores externos a hacer la autoevaluación, y fue un desastre. Sin participación del área de desarrollo. Fue un error”.*

El propio crecimiento de la organización generó una suerte de división de tareas que, de acuerdo a estos testimonios, estaría disociando el trabajo cotidiano de la reflexión permanente. A ello se le agrega el hecho de que en la actualidad pareciera que el perfil de los miembros ha ido cambiando. Al parecer, desde la mirada de los técnicos, la rutinización de la agencia está también vinculada con el nuevo perfil de los miembros. Originalmente, quienes asumieron esa función fueron personalidades que

---

<sup>132</sup> En el año 2009 el área se convierte en Dirección de Desarrollo, Planeamiento y Relaciones Internacionales.

habían puesto su esfuerzo fundacional en el diseño y puesta en marcha de los procesos, situación que en la actualidad habría cambiado<sup>133</sup>. Un técnico sostuvo:

*“Estoy casi seguro que hoy los miembros no entienden lo que hace la CONEAU. Ya no son personas reconocidas en el campo de la educación superior. Ahora sí es la “governance” de los técnicos, como había sido la idea originaria. Si, había una tensión al principio de una comisión de notables y un secretario ejecutivo y eso no funcionó. Hoy en los hechos hay una suerte de centro gravitacional que vuelve torciéndolo en ese sentido hacia el cuerpo técnico, al que el presidente se aferra. Hoy no sabes quién va a ser miembro, alguien que está haciendo banco para ser diputado, un especialista en un campo específico que no tiene la foto del conjunto del sistema, o alguien que se lo premia. Villanueva y Stubrin eran la historia viva. Hoy no están. Y los que entran son gente que entra pero que no tiene una reflexión hecha sobre esto. Salvo excepciones, que a la vez están llenos de laburo con otras cosas. Entonces hasta que no vuelvan a entrar dos o tres que se dispongan a pensar... Porque necesitás al menos dos años para entender todo. Hoy la CONEAU funciona, pero no innova”.*

### **8.3. La función del plenario**

El ámbito formal de donde surgen los actos decisorios de la CONEAU es el plenario de los miembros, reuniones periódicas que se realizan cada quince días. Entre las variadas cuestiones sobre las que emiten opinión existe una que constituye la actividad principal de la agencia, que es la resolución sobre la acreditación o no de carreras de grado y posgrado, a partir de los dictámenes de los comités de pares

---

<sup>133</sup> Ver punto 5.3.1. en donde se mencionan los diferentes presidentes y vicepresidentes de la agencia.

evaluadores. Otro tipo de decisiones es la selección de los pares. En ambos casos, de los testimonios recogidos de diferentes actores se ha observado en estas decisiones una tensión entre la racionalidad técnica y la política.

Por ejemplo, en el tema de la selección de los pares evaluadores, algunos testimonios de los propios miembros relativizan el poder del técnico, dando cuenta de la influencia del miembro de la CONEAU, tanto sobre el trabajo del técnico como del par evaluador. Esta tendencia discrecional es vista de diversas maneras<sup>134</sup>. En su aspecto positivo, aleja a la agencia del riesgo de constituirse en una maquinaria autónoma guiada por reglas cada vez más impersonales. En el otro extremo, al que referiremos como “parcialidad”, la misma tendencia puede ser vista de manera negativa. Un miembro de la CONEAU sostuvo respecto de la elección de los pares evaluadores:

*“El equipo hace una preselección de los pares definiendo el perfil. Va a Comisión para ajustar el perfil, y luego el equipo hace una lista corta. La Comisión incide en el equipo técnico por sus intereses. (...) en evaluación de instituciones los problemas son menores. Porque al no haber implicancias no se ve agravado. Grado y posgrado es más grave. Hay unos sesgos espectaculares. El equipo sugiere nombres y la Comisión opta por algunos y no por otros, sobre la base de criterios político - ideológicos, de enfoques de la disciplina. No hay transparencia. Esto tiene implicancias en la calidad de los dictámenes”.*

Otros casos de parcialidad en las decisiones de la Comisión o plenario aparece cuando se consideran los dictámenes de los pares evaluadores. Se ha constatado la existencia de casos en los que dichos dictámenes son modificados por el plenario, lo que

---

<sup>134</sup> En este trabajo hablaremos de discrecionalidad sin asumir a priori una connotación positiva o negativa del término, sino para hacer referencia a acciones que se apartan de una racionalidad puramente instrumental apegada al cumplimiento absoluto de las normas. Cuando hacemos referencia al aspecto negativo de estos apartamientos, respondiendo a fines particularistas, nos referiremos a “parcialidad”.

se conoce como un “apartamiento” de la decisión del comité de pares evaluadores. Al respecto, un testimonio de uno de los técnicos sostiene:

*“El cambio de las decisiones de los dictámenes por parte del plenario es minoritario, un 20%, no más, pero existe. Cuando el dictamen es dudoso hubo votaciones que lo dieron vuelta (...) Esos huecos en los dictámenes son aprovechados por otros intereses”.*

En efecto, hay un reconocimiento de la existencia de casos, aunque marginales, en que los dictámenes de los pares son cambiados por la Comisión, que es el ámbito de la decisión final. Hay coincidencia en que estos casos aparecen cuando los informes elaborados por los pares son inconsistentes, entre las argumentaciones esgrimidas y los resultados o conclusiones establecidas. Para algunos, tanto miembros como técnicos, esas brechas podrían estar dando lugar a influencias de criterios parciales en el momento de la decisión por parte de la Comisión<sup>135</sup>, sobre todo cuando se trata de acreditaciones de carreras, según de qué institución se trate. Es más frecuente que estos casos aparezcan cuando el dictamen del comité de pares no es favorable y la Comisión encuentra razones para revertirlo. En estos casos, se afirma que cuando vuelve a los evaluadores éstos tienden a respetar la opinión de la Comisión y cambian su propio dictamen para no asumir personalmente el peso de una resolución no favorable ante sus colegas. Un técnico manifestó en esta línea:

*“El coordinador transmite a los miembros lo que fue sucediendo y luego se toman las decisiones políticas. En posgrado, si dan vuelta el dictamen, las modificaciones del texto las hace la coordinación. (..) Siempre hay un criterio político, por la propia composición de la CONEAU. Pero, a mayor solidez del*

---

<sup>135</sup> La existencia de casos aislados de lobby fue también señalada por el informe de evaluación externa de 2003.

*dictamen es menos probable que influya. El equipo evaluador o no se entera del cambio o bien si la comisión le pide ampliación o mayor aclaración prefieren cambiar el dictamen para no tener problemas con sus colegas”.*

Otro técnico, en la misma línea argumental, contó:

*“Ojo! Que cuando una evaluación es muy sólida, les cuesta más dar la objeción. Es más, han querido re llamar a otro comité para dar vuelta una que no acreditaba, y en un momento se les dijo: ‘Cuanto más llamen, más se les va a confirmar que no’ y así y todo la dieron vuelta. Y nosotros los técnicos nos preguntamos para qué hicimos todo lo que hicimos. Pero por otro lado también es cierto que es sano que haya una instancia colegiada, de debate, de intercambio.*

La opinión de otro técnico con años de experiencia en la agencia intenta ampliar la interpretación de estos casos de excepción, y también de rescatar la importancia de la instancia colegiada como contrapeso de un excesivo apego a la norma:

*“mi tarea era hacer el trabajo desde el punto de vista técnico lo más impecable y perfecto posible para acotar los márgenes de discrecionalidad. Pero uno aprende en la gestión que llega un momento en que tu tarea y responsabilidad, (para no frustrarte, no?) termina en el momento que presentás el papel y se toma una decisión.(....) Cuando dicen que la CONEAU está politizada y que se yo, quiero decir que yo no participaba de algunas discusiones, sino cuando los trámites eran normales, y era como un asesor técnico para tratar de interpretar la información para que ellos tomen el mejor juicio posible. Yo nunca percibí que hubiese sesgos o distorsiones provocadas por elementos externos a la mesa de los doce, lo cual*

*no quiere decir que no existieron, pero yo nunca los vi. Lo que sí es cierto es que cuando hubo algún apartamiento yo entendí la lógica con la que operaba, yo tenía la capacidad para interpretar que en algunos casos la mejor decisión, por más que técnicamente no era la más adecuada, desde el punto de vista político era ir en un sentido y no en otro. Si la CONEAU no hubiera tenido a los doce miembros con un perfil más político que académico nunca hubiera podido instaurarse en el sistema universitario. Te lo voy a decir con un ejemplo extremo: si la CONEAU hubiese estado integrada por investigadores principales del CONICET hubiese estallado en mil pedazos a las pocas semanas de crearse, porque hubiesen aplicado, con el gorro talibán, los estándares desde la visión más extrema y ultramontana, y eso no era lo que el país necesitaba ni probablemente no necesite en este momento de desarrollo del sistema universitario. Por eso cuando se dice que la CONEAU está politizada, si es que con ello se hace referencia a que las decisiones que se toman son diferentes del juicio de los pares, yo te digo bienvenido sea, porque de lo contrario hoy la CONEAU no existiría, no le hubiera servido al sistema universitario, porque no se hubiese desplegado este sistema virtuoso de incremento de la calidad que estoy convencido que se desató.”*

Esta posición está mostrando el otro extremo de la tensión, opuesto al de la burocratización. Un sistema extremadamente normativizado y en manos absolutas del saber experto disciplinar o técnico no hubiese prosperado, según estas visiones. Pareciera que esta cara de la agencia, con sus excepciones de parcialidad que hemos visto que son marginales, es la cara del aprendizaje institucional que ha posibilitado, a lo largo de los años, la permanencia y fortalecimiento del sistema de acreditación.

Evidentemente aparece una tensión entre la lógica puramente instrumental o burocrática, vinculada al modelo originario pensado para el funcionamiento de la CONEAU, con una lógica política, llevada adelante por los miembros, que intenta operar sobre el trabajo de los evaluadores y de los propios técnicos, y que incluye un espacio para la reflexión y el aprendizaje. La naturaleza del trabajo del par evaluador implica emitir un juicio en donde no sólo es necesario el conocimiento que deviene de su experiencia académica sino de las particularidades del proceso de evaluación: conocimiento de normativa, de diversidades organizacionales, de planes curriculares, etc. En esta brecha de conocimiento del par evaluador estaría operando tanto la lógica instrumental del técnico como la lógica política del miembro, quien vela, en definitiva, por el éxito y el futuro de la agencia.

En este marco, resulta interesante considerar la opinión de los pares evaluadores respecto de su conocimiento sobre el resultado final de los procesos en los que participaron. De la encuesta realizada surge que casi un 20% no contesta, y un 33% responde que desconoce el dictamen final que realizan los miembros de la CONEAU a partir del informe de evaluación por ellos realizado. Cerca de un 30% sostiene conocer el dictamen y saber que ratifica lo dictaminado por ellos, y casi un 18% sostiene conocerlo y saber que el dictamen final tuvo cambios menores (14,91%) e importantes (2,63%). Es decir, que no es común que el par evaluador conozca el resultado final del proceso en el que participa. Es un eslabón clave de ese proceso, pero su participación es acotada al momento en que es necesario obtener su saber.

#### **8.4. Sus intereses y preocupaciones**

Las preocupaciones relevadas en algunos miembros de la CONEAU que actuaron como piezas claves para el avance y crecimiento de la organización se

concentran en dos aspectos puntuales que a la vez están vinculados. Por un lado, en cuál debería ser el futuro de la CONEAU habida cuenta de que en sus quince años de existencia puso en marcha procesos que generaron transformaciones importantes en el funcionamiento del sistema y lograron un reconocimiento de la agencia en el conjunto de las universidades, pero que hoy requiere repensarse a los fines de avanzar en la promoción del cambio institucional. El otro aspecto, necesario para enfrentar el desafío mencionado, es cómo debe organizarse internamente la CONEAU, a fin de asegurar el perfil de conductora de esos procesos y no mera aplicadora de normas con funciones de control burocrático que corresponderían a otras instancias. En ese caso, estaríamos hablando de la preexistente tensión entre su función consultiva y la función resolutive, ya analizada en otros apartados. Un miembro reflexionó al respecto:

*“Y la CONEAU tendría que pensar en modificar su praxis, para salir de la burocratización, porque la masividad del laburo, que no es saturación, hace que se convierta sin quererlo, porque hay esfuerzos tremendos, en una factoría de producir actos resolutivos, que además están subsidiando procesos que está dejando de hacer el Ministerio.”*

En efecto, la reciente resolución ministerial 51/10, por la que se establece el proceso de reconocimiento oficial de los títulos ha torcido la balanza en la función fiscalizadora de la CONEAU. El mismo miembro siguió comentando:

*“Hoy va todo a la CONEAU. Se está convirtiendo a instancias del Ministerio en un Ministerio de Educación Superior. Porque el Ministerio de Educación está haciendo más por educación básica y secundaria, que lo que hace en educación superior. Y lo que hace la SPU se vincula con el accionar de la CONEAU. El gran instituto que se ha creado después de las acreditaciones de grado, que es el*

*financiamiento de los planes de mejora, es hijo de la CONEAU. Porque la CONEAU se dio cuenta que si acreditaba por 6 años se caía el 80% del sistema, e inventó el artilugio de los 3 más 3 con planes de mejora. (...) Esto es preocupante porque todo se va acomodando en ese lugar, y en veinte años vamos a tener personas que reciben papeles, ponen sellos, y esa imagen a mi me aterroriza. Pero la inercia lo lleva a eso. Y además hay otra amenaza, y es que la CONEAU crezca en términos exponenciales como el sistema. Y la CONEAU está haciendo de reguladora del crecimiento a través de sus evaluaciones. Si querés evaluación de calidad no puedes tener como ahora 200 proyectos de posgrado en abril y otros tantos en noviembre. Eso hace saltar cualquier banca. Se deberían imaginar alternativas en el ámbito del Consejo de Universidades para imaginar cómo salir de este atolladero”.*

En la misma línea, otro miembro compartió sus reflexiones:

*“Y, sobre el futuro... dependerá. Tengo temores sobre ese futuro: sobrecarga, excesivo tamaño, burocratización, falta de innovación, pérdida de sentido. Los miembros hoy ocupan un papel secundario, la institución está enquistada, le falta la colegialidad necesaria. Si esto se viera como problema creo que se podría corregir, por eso no lo doy por perdido. Yo trabajé por sistematizar los procesos unos con otros. La CONEAU es una sola institución que hace mucho. Esto es un problema pero también una oportunidad. Todas las funciones pueden retroalimentarse en un todo, porque se trata de atender a una unidad, al gobierno y la calidad de una institución, la universidad. La unidad debe prevalecer a las partes, y así la CONEAU tendría una especie de isomorfismo con la realidad de cada universidad como unidad. También depende de cómo el*

*gobierno completa con otras políticas. Si el contrato es con determinadas carreras, sigue fragmentada la acción. Si hubiera incentivos a los procesos de desarrollo integrales y dentro hubiera por ejemplo fondos para las carreras... Hoy todo tiende a la centrifugación, a la atomización”.*

La realidad muestra que la balanza que equilibra a la CONEAU hoy se vuelca hacia el extremo burocrático y de control. El aumento de la carga de trabajo, el cambiante perfil de los miembros y de los técnicos, la nueva estructura organizacional, la distribución de responsabilidades con el Ministerio de Educación, van en el sentido contrario al de la instrumentalidad reflexiva característica de los primeros tiempos de la organización. Quizá el desafío más relevante, en este escenario, radica en que la propia CONEAU, en medio de su compleja cotidianeidad, pueda visualizar a éste como el principal problema, y así pensar su futuro.

## Capítulo 9

### LOS EVALUADOS

#### 9.1. ¿Por qué acreditar?

Los testimonios de los evaluados, autoridades de las carreras de grado y posgrado evaluadas, revelan que someterse a un proceso de acreditación es una tarea compleja. En términos generales, hay una aceptación de la acreditación por motivos variados. Para algunos, con una mirada bien crítica de la evaluación como política de los 90, la aceptación está directamente vinculada a la obligatoriedad, con algún rasgo de preocupación por las consecuencias de estos procesos en el mercado. Una autoridad de carrera de posgrado en Educación de una universidad pública sostuvo:

*“Hay una realidad dada, o sea, hay que hacerla. Nunca se me hubiera ocurrido pasar por ese proceso. No porque no esté de acuerdo con procesos de evaluación, sino porque estos procesos se han dado y se están dando en un marco político institucional que no tiene por finalidad la creación de condiciones que permitan el mejoramiento de las carreras o de las instituciones, sino más una finalidad de ajuste de las instituciones a un modelo previamente definido; no desde las instituciones, sino desde el aparato del Estado. Entonces, si no hubiera sido obligatorio, no nos hubiéramos presentado. Por otro lado, el planteo nuestro en ese momento fue: ‘Estamos seguros que se va a presentar cualquiera, con cualquier oferta, y van a poder lucir en la chapa ‘acreditado por CONEAU’, ‘categorizado por CONEAU’. Y nosotros estamos seguros que hemos armado una propuesta digna y no nos podemos quedar afuera, porque eso también va a implicar para nuestros estudiantes un handicap’. Entonces, decidimos y nos presentamos la primera vez en el año ‘98”.*

Algunos resaltaron el impacto positivo que generan las apreciaciones de un evaluador externo para el fortalecimiento de la carrera. La mirada de una autoridad a cargo de la acreditación de posgrado de una universidad privada así lo manifestó:

*“[El proceso de acreditación] sí, sirvió. Mira, agregó, en el sentido que nosotros no hubiéramos hecho jamás esta autoevaluación. Hoy los nuevos estatutos tienen previsto la evaluación de los Departamentos, lo que la gente publicó, no publicó, ese tipo de cuestiones... pero nunca hubiésemos tenido esto de que toda la universidad o que una carrera completa sea evaluada (...). Creo que fue un nuevo éxito pensar que esto había que tomárselo en serio; en serio quiere decir: ‘Veamos cuáles son los problemas’. Y después muchos de esos coincidían con los de la CONEAU, y en otros salían nuevos temas, algunos –a mí me parece- que no son críticas válidas, y otros que me parecían adecuados, y está bien que lo hagan, que digan todo lo malo”*

En otros casos, el objetivo de comenzar con las acreditaciones es más práctico. Un responsable institucional encargado de la presentación de carreras de posgrado de una universidad privada comentó:

*“Bueno, el propósito estratégico como institución fue comenzar a tomar más contacto con la agencia, porque la ley había marcado un estatuto de provisoriedad para la universidad; entonces, la acreditación es el primer estadio donde la agencia toma contacto con las acciones de la institución y de la organización. ... La verdad es que instituciones privadas de este tipo tenían que hacer la gran marcha de pasar por la CONEAU. Yo te digo, yo lleve al comienzo XX carreras y terminaron acreditando cuatro. Y el Ministerio y la CONEAU nos*

*dijeron: 'De estas x carreras quedan cuatro que pueden entrar al sistema', las demás eran muy precarias".*

Por su parte, una autoridad de carrera de ingeniería de grado de una universidad pública, dentro del argumento práctico, se inclinó más por reconocer en el proceso de acreditación un medio para lograr prestigio y competir mejor en el mercado:

*"Mirá, no te voy a mentir, la acreditación sirvió para posicionarse en el sistema, ante otras carreras similares. No sé si es una cuestión de mercado, en el sentido que sirve para atraer más estudiantes, pero sí para mostrar a otras unidades que somos buenos, prestigio".*

Este sentido utilitario se ha advertido más aún en las carreras de posgrado. Un responsable de una carrera de posgrado en el área de Ciencias Económicas de una universidad pública manifestó:

*"El que te diga que el principal objetivo de acreditar es para mejorar la carrera te miente flagrantemente. Sobre todo en posgrado, tener el sello de la CONEAU es necesario para competir en el mercado. Mirá si no la UBA, que desde el comienzo rechazó a la CONEAU, pero todos sus posgrados se presentan. Y yo no creo que esto esté mal. La propia ley tiene este espíritu de la evaluación para el mercado, cuando te obliga a poner en los avisos y en los carteles el estado de la acreditación ante la CONEAU".*

Otro entrevistado, desde una mirada integral del sistema, y desde su experiencia de evaluación de grado en Medicina, asume que en el balance final, hay beneficios en una política de acreditación:

*“Si yo miro el sistema universitario, si miro las carreras universitarias de Medicina, creo que ayudó a que todas levantaran el nivel. Al menos fijó un piso de calidad. Que uno pueda decir: ‘De comienzo, es muy bueno que haya una acreditación obligatoria’, fantástico. Yo me planteo si a futuro, no debería ser voluntaria. (...) Pero insisto, me parece que es importante porque ha ayudado, con sus más y sus menos. Creo que tiene muchas cosas cuestionables, creo que tiene muchas cosas por mejorar... diez mil cosas! Pero en lo referido a –lo que yo conozco más a fondo- Carreras de Medicina, ayudó a levantar el piso de calidad, y ayudó a fijar un piso. No te olvides que nosotros estamos acreditando por estándares que son mínimos. Éstos no son estándares de excelencia. Es como para poner a todos a la altura del zócalo, y después de ahí cada cual verá donde quiere llegar. Me parece que fue de utilidad, porque las carreras estaban impartiendo educación médica pésima”.*

Muchos de los testimonios dejaron trascender la tensión ya mencionada de las funciones de la CONEAU, entre la preponderancia de una función más bien de control y burocrática de los procesos, u otra de colaboración con el mejoramiento. Una autoridad de una carrera de posgrado pública, que asume que la función de la CONEAU debe ser fiscalizadora, comentó:

*“El proceso de preparación fue horrible, y cada vez se está poniendo peor, porque el programa de computación si no llenas todo no te deja avanzar. La verdad, que el tema de hacer la presentación es muy engorroso, sobre todo porque tenés que hacer primero un proceso el Ministerio que te habilita pero la CONEAU te acredita. Me parece bastante más profesional la CONEAU que el Ministerio. Yo unificaría todo en la CONEAU, que me habilite y que me acredite;*

*y los formularios los haría más simples. Tienen razón, porque quieren tener control; imaginate que cae cada cosa para reconocer...”*

Mientras que un responsable de carreras de posgrado de otra institución privada, que coloca más el énfasis en esa doble función de la CONEAU, sostuvo:

*“De todas maneras, ha mejorado mucho el marco de evaluación actual porque – justamente- se introduce la noción de autoevaluación de la carrera que –a mí me parece- , por una parte, evita el hecho puramente burocrático-administrativo al presentar una solicitud y pone en juego el tema de la responsabilidad y de la capacidad que tenga la universidad de transformarse en un actor capaz de aprender”.*

Por tanto, en las entrevistas se han observado matices, diferentes sentidos dados a la evaluación, identificación de problemas, aunque en general una aceptación y reconocimiento de la función de evaluación desarrollada por la CONEAU. No obstante, no se ha observado en los testimonios una mirada de la acción de la CONEAU como facilitadora de procesos integrales tendientes a la mejora. Para los entrevistados, más bien esos propósitos dependen de cada institución, y esto es visto naturalmente. Al respecto comenta un director de carrera de posgrado del área de sociales de una universidad privada:

*“O sea, vos podés estar en la queja o podés generar tus propios procesos de mejora. Puede ser que vos presentes en el futuro algún mejoramiento y que no esté del todo de acuerdo con lo que opinan los pares o puede ocurrir que –en otra instancia- una comisión sea benévola... vos sabés que esto ocurre. Lo que no hay todavía es claridad en el sistema de acreditación. La CONEAU ha creado*

*procedimientos que lo permiten. Nosotros ya pasamos por dos procesos de acreditación...Y estas evaluaciones las vivimos como partes de un mismo proceso. La conexión se la da la universidad, no la CONEAU.”*

En síntesis, distintas finalidades, distintos posicionamientos, pero en ningún caso se ha observado rechazo o resistencia. Las acreditaciones, más allá del sentido dado, son aceptadas por los responsables de carreras que fueron entrevistados, que las han incorporado como parte de su funcionamiento. Algunos, sobre esta base, aprovechan lo transitado en materia de acreditación para desarrollar y mejorar su gestión y desarrollo institucional.

## **9.2. Las conductas adaptativas y de simulación**

Sobre esta base de reconocimiento inicial, basado en diferentes razones, ya se ha visto en los capítulos anteriores la existencia de importantes críticas tanto a la tarea desarrollada por el par evaluador como al diseño y funcionamiento de los procedimientos, la información utilizada, y los tiempos invertidos. Aquí haremos hincapié en ciertas reacciones de los evaluados ante la evaluación, que ya hemos visto en la realidad mexicana (Días Barriga, 2008; Buendía Espinosa, 2011) y que identificaremos como “conductas adaptativas”, es decir reacciones y cambios provenientes de un estímulo externo, o bien “simulaciones”, es decir reacciones que aparentan una situación que no es tal.

Entre las primeras conductas, se ha observado un aspecto recurrente en los testimonios, acerca de la necesidad que ven los evaluados en adquirir un tipo de conocimiento que no poseen, que se vincula con un “saber CONEAU” al que ya se ha hecho referencia, que en la mirada de los evaluados significa saber llenar los

formularios, o presentar las carreras de acuerdo a ciertas modalidades que no están escritas, y que hace que el sistema pueda dar como resultado malas acreditaciones de carreras muy buenas, o viceversa, buenas acreditaciones de carreras débiles. En ambos casos, lo crucial para determinar el resultado no sería la calidad de la carrera sino la habilidad para posicionarse frente al proceso de la CONEAU.

Si bien han sido pocos los evaluados entrevistados que a la vez han actuado como pares evaluadores, es interesante analizar este testimonio de una autoridad de carrera de posgrado del área de ciencias sociales, respecto de la experiencia que le dio haber sido par evaluador para preparar sus propias evaluaciones:

*“Mi experiencia como par evaluador fue bastante ‘shockeante’ como te dije. Pensé que iba a ser otra cosa en el sentido de un trabajo más estrecho con colegas de mi área. Lo que sí te puedo decir es que me sirvió un montón para saber qué es lo que le interesa a la CONEAU evaluar. Cómo poner la información en los formularios, saber lo que les hacen ver a los pares que luego dan un juicio. ...Me sirvió para saber cómo moverme cuando mi carrera sea evaluada. Y también saber que detrás del dictamen apenas está el juicio de un evaluador, y que la suerte es un factor importantísimo. Si te tocó alguien con quien no te llevás muy bien, hay probabilidades de que tu evaluación tenga problemas. Entonces la habilidad de hacer una buena presentación en los papeles es fundamental”.*

El “saber CONEAU” aparece como un conocimiento preciado que en parte puede operar como limitante de los posibles sesgos de los pares evaluadores. Y es un saber que se adquiere en la práctica. Evaluar, en este marco, es una fuente de conocimiento para obtener ese saber a la hora de acreditar carreras.

Por otra parte, las recomendaciones de los pares evaluadores plasmadas en los informes parecieran estar generando también efectos no deseados a partir de la elaboración de respuestas formales por parte de los responsables institucionales, producto de la repetición de soluciones “tipo” que van instalándose en los informes, y que en este caso ni siquiera estaría vinculado a cambios generados a partir de la acreditación. Se observan casos en los que los directores de carreras plasmaron en las autoevaluaciones lo que ellos suponían que los pares querían ver, con el riesgo de convertir el proceso en una simulación de la evaluación.

*“...pensábamos: vos sos CONEAU, OK, ¿qué querés que te ponga? ¿que haga tal cosa?... bueno, y después sería el problema del próximo Decano; y pusimos lo que CONEAU quería escuchar... no había matices”.* (Autoridad de carrera de grado en ingeniería de universidad nacional).

Nos interesa ahondar en las estrategias adaptativas, a los fines de analizar en qué medida se producen los cambios. Algunas instituciones asumen que los procesos de acreditación les fueron útiles para la adquisición de ese saber de la evaluación, más que para sus fines de mejoramiento. Esto se daría en los casos de instituciones que ya venían trabajando con procesos propios de evaluación y mejora de la gestión. Ante la pregunta sobre el nivel de aprovechamiento interno del proceso de acreditación, una autoridad de carrera de grado de Medicina de una universidad privada respondió:

*“Yo te diría que nosotros aprendimos la burocracia. Si vos me dijeras qué cambió para nosotros, te diría que los procesos no cambiaron. Te diría que como cambios a nosotros nos hizo comenzar a generar insumos para CONEAU. Entonces, no sólo estamos generando información para nuestra elaboración, sino que además la ponemos en formato CONEAU, porque sabemos que eso hay que ir*

*volcándolo. Y a generar una oficina, porque esto es –de golpe- una sobrecarga de trabajo -para una institución-, impresionante. Nosotros la primera vez acreditamos sin compromisos y sin recomendaciones, porque respondimos todos los estándares; simplemente que nos dieron tres años porque no teníamos egresados. Es porque había una cultura de evaluación y de calidad interna. Entonces, te diría que ese modo de trabajar no cambió. Los pocos cambios fueron para hacer ajustes y que no hubiera ruido con los estándares, eh... y ahí quedamos, porque la mayoría de los cambios que hemos ido haciendo, creando más instancias de gestión, creamos un comité de seguimiento de carrera, surgen de esta evaluación del día a día. Es decir, no es algo que se incorporó, ya estaba”.*

El siguiente fragmento, extraído del diálogo con uno de los entrevistados responsable de la acreditación de posgrado de una universidad privada, también reconoce la emergencia de un saber experto en la preparación de acreditaciones, y resulta interesante observar el reconocimiento de ese saber como propio de los técnicos de la CONEAU:

*“Hay universidades que contratan gente que anteriormente trabajó en la CONEAU para después presentar todo correcto y [la acreditación] les sale muy bien (...). Lo que pienso es que el mecanismo de acreditación es engorroso. Hay que contratar gente para que haga estas cosas. O sea, me parece bueno que alguien que haya trabajado en la CONEAU, con su experiencia, venga a... lo que no puede ser es que el que llenó mejor los papeles -por esa razón- tenga una evaluación mejor que aquel que no los lleno tan bien.”.* (autoridad de carrera de posgrado del área de sociales de una universidad privada).

El reconocimiento de esta tendencia adaptativa de los actores del sistema también está presente en la mirada de los técnicos de la CONEAU.

*“Lo peor que nos ha pasado es encontrarnos en dos ciclos de acreditación consecutivos (proyecto y luego carrera) en donde en el primer ciclo el comité le dijo a la carrera que estaba mal lo propuesto y había que corregirlo y en el segundo le dijo otro comité que eso que habían hecho y corregido estaba mal y que tenían que hacer lo que la propia carrera había propuesto antes. Se pone en evidencia un riesgo, además de la inconsistencia, que es la docilidad del sistema con los expertos y con la propia CONEAU. Corrés el riesgo de formatear al sistema de acuerdo al criterio de dos o tres locos que están sentados en una mesa y te dicen que hay que ir para allá. Es como cuando presentás un artículo para ser revisado. Vos te allanás a lo que te dice el experto con tal que te lo publique. Acá es lo mismo pero es trágico. Porque al paper por ahí no lo lee nadie, y si tiene un sesgo el que lo lee lo usa o no, en su juicio crítico. Pero acá el problema es distinto. En el mejor de los casos, si lo que le dicen está bien y la carrera se allana, lo que lográs es una respuesta cosmética. Pero así y todo yo no estoy seguro que lo que se les dice sea lo mejor. Y la institución es vez de pelearlo y argumentar con elementos objetivos (porque de eso se trata, no decir “están equivocados”, entablar un diálogo para dar vuelta una idea) el riesgo es que tengamos una carrera mediocre, producto de respuestas adaptativas”.*

Otros testimonios van más allá y dan cuenta de la existencia de consultores o personalidades externas tanto a la CONEAU como a las instituciones que juegan en una suerte de mercado de la evaluación, ofreciendo sus servicios para el buen llenado de

estos formularios. Un director de una carrera de posgrado del área de ciencias aplicadas de una universidad nacional comenta:

*“Con la acreditación hicimos una maratón. Vino el famoso asesor que la universidad contrata y corrimos con los papeles para presentarla. Hicimos modificaciones a la carrera. Este asesor nos sugirió cosas que no estuve de acuerdo. Quiso hacer un FODA, y una carrera de posgrado, para mí, no tiene amenazas. (...) En el plan de mejoras tuve mucha discusión con este asesor. Él lo hacía en nombre de CONEAU no? El se ponía como abogado del diablo como si fuera la CONEAU. Pretendía que la carrera fuera muy instrumental. El, yo creo, es un tipo de CONEAU. Te bate la justa de cómo es la cosa. Participa en cosas de CONEAU y viene a asesorar. A mí hay cosas que no me convencen de ese rol. Pero es valorado porque conoce el “metier” de cómo hay que hacer los papeles. El me dijo qué era lo que tenía que prometer para mejorar la carrera. Yo trate de hacerlo realista y no poner cualquier cosa. Yo tengo una estructura cognitiva de armado de la carrera. Y él eso me lo objetaba, Quería cosas más estructuradas. Yo me planté y él termino aceptándolo. Y eso después fue valorado en la evaluación”.*

Para los actores del sistema, no siempre está clara la procedencia de estos expertos en el “saber CONEAU”. Asumen que es gente que sabe del tema, suponiendo en algunos casos que trabajan en o para la CONEAU, o que tienen vínculos informales con miembros o técnicos de la agencia. Este nuevo actor, el consultor, también es reconocido por el personal de la agencia. Un técnico comentó al respecto:

*“Estas personas que teóricamente se especializan en la CONEAU suelen decir que son amigos nuestros. Nunca tuve tantos amigos... hay un personaje en*

*particular que lo recuerdo con poco cariño. Mi nombre hacía que la institución bajara la guardia y cayera presa de esta gente. Por tener este “saber hacer” difícil de transmitir. Es un saber hacer. No un saber. No formalizado en un manual, como toda practica. Es muy difícil de reproducir el “know how” de cómo se ensambla todo. El saber lo da el hacerlo. Por eso los talleres con las carreras cobran relevancia. Generan en otro la mirada que existe en el comité de pares, los poníamos en la cabeza del par para una mejor carga de los instrumentos. Cómo cargar la información para que el otro interprete el nivel de calidad de la carrera”.*

La mirada de otro técnico sobre la actitud de las carreras ante los procesos de acreditación da cuenta de la necesidad de seguir pensando, de otra forma, cómo debe continuar una política que ya ha cumplido un ciclo:

*“El que está en un área tiende a ser conservador. Las universidades son conservadoras porque también ya aprendieron. Tienen contactos adentro de la CONEAU que les dicen qué hacer. Todas mejoraron algo, porque llegaron a un umbral. Tenés un pibe que dice: así se presenta la ficha CONEAU, todo eso ya está. Algo cambió, y con eso ya el sistema no quiere cambiar. Y la gran pregunta es la siguiente: ¿esto no logró ya su cometido que las universidades aprendieron el idioma de la acreditación, y que en algunos casos ese lugar en las universidades debería ser ocupado con gente que se da cuenta que le puede sacar un mayor jugo interno, independientemente de la CONEAU?*

### **9.3. Intereses y preocupaciones**

En síntesis, los responsables de carreras evaluadas han incorporado los procesos de acreditación, y todas las tareas que de ellos se desprenden, como parte de un requerimiento del Estado. Se constata en sus testimonios, así como se vio en los informes de las evaluaciones externas a la CONEAU, que la resistencia y rechazo a la política de la evaluación ha disminuido o prácticamente desaparecido. A partir de aquí, los evaluados incorporan de diferente manera estas nuevas tareas.

En general asumen que es un requerimiento externo, totalmente dissociado de la gestión cotidiana y de las políticas institucionales o de las carreras. El requerimiento se lo vincula con la competencia en el mercado, sobre todo en posgrado, aunque también se advierte en grado. Quedar fuera de la acreditación posiciona mal a una carrera, más allá de que la carrera tenga un alto reconocimiento por su calidad. Entrar a los procesos de evaluación es una oportunidad para las instituciones y carreras nuevas, ya que les permite entrar en competencia con otras ofertas.

Hay un interés y preocupación explícitos por parte de los evaluados en presentar bien la información y cumplir con el requerimiento, para lo cual reconocen que hay que poseer un saber específico que no está necesariamente vinculado a la calidad de las propuestas presentadas. Esto genera conductas de adaptación a las reglas de la acreditación, y en algunos casos, mera simulación. Algunos tienen interés en aprender este “saber CONEAU” que da claves sobre cómo realizar las presentaciones, y lo incorporan como un elemento más de sus propios procesos. Otros, asumiendo que esta es una tarea que consume tiempo y esfuerzo, y que es poco lo que les agrega, acuden a profesionales de ese saber para que se ocupen de plasmarlo en la presentación, y así contar con elementos fundamentales para la acreditación.

Se ha encontrado muy poca evidencia del aprovechamiento de estos procesos por parte de los evaluados, ya sea en términos de la información recolectada, de la

evaluación interna realizada, para la incorporación a la gestión y a la mejora continua. Y en los pocos casos en que esto se reconoce como una posibilidad, este aprovechamiento es concebido como un esfuerzo de la propia institución, y no una consecuencia natural proveniente de objetivos explícitos de la CONEAU o de la política pública en general. Tal como ha devenido la política en términos de su apropiación por los actores, es reducido el margen que parece estar dejando la experiencia de evaluación externa por parte de una agencia para la incorporación genuina de los procedimientos a la mejora de la gestión de las instituciones.

## **PARTE IV: LA ARENA EVALUATIVA**

## Capítulo 10

### EL ENTRAMADO DE TENSIONES ENTRE AGENCIA, EVALUADORES Y EVALUADOS

Los testimonios analizados permitieron en principio comprobar que la evaluación, en el marco de la política pública, constituye un espacio en el que los actores involucrados se apropian de las nuevas reglas de juego y las incorporan a su accionar cotidiano articulándolas de diferentes formas con sus prácticas. Esta nueva situación ha generado, a la vez, nuevos vínculos entre esos actores, constituyendo un entramado de tensiones que al menos nos aleja de la visión lineal y gradual de política pública que comienza en su diseño, pasa por su implementación y concluye en su consolidación y éxito.

En lo que sigue, se intentará interpretar el accionar de cada uno de los actores en sus ámbitos y de ellos con el resto; cómo se ha configurado esa apropiación de la evaluación como instrumento de política pública en sus años de existencia y qué lugar hoy ocupan estos actores en la arena evaluativa, retomando los aportes teóricos, normativos y documentales sobre el estado del conocimiento en el espacio de la evaluación analizados en los primeros capítulos.

#### **10.1. Los pares evaluadores: saber experto vs. poder y autoridad en el campo**

Uno de los campos que atraviesa la acreditación de carreras es el campo académico (Bourdieu, 1983, 1989). Los evaluadores, en tanto miembros de ese campo, pertenecen a comunidades disciplinares en donde ponen en juego su prestigio y autoridad para decir la verdad acerca de la calidad de una carrera. Hemos visto que la

evaluación por pares es el mecanismo legítimo dentro del campo científico y académico para la reproducción del conocimiento (Roy, 1984). Ellos poseen un saber específico que los coloca en un lugar incuestionable a la hora de necesitar una opinión autorizada sobre la calidad del trabajo de sus colegas.

En este marco, el sistema de evaluación universitario argentino, en función de sus propósitos, ha dado un lugar clave a la participación de los pares académicos. Esto se observa en la normativa que regula la tarea de los pares evaluadores y en los instrumentos que progresivamente la agencia fue elaborando y ajustando para guiar su trabajo. Podría decirse que estas previsiones han sido fructíferas para el logro de los objetivos de la evaluación ya que, pese a las variadas críticas a la tarea del par evaluador, hoy nadie cuestiona la existencia de ese rol. No está en discusión correr al par evaluador de ese papel clave en los procesos de acreditación de carreras.

No obstante, entre las mismas características que hacen a este reconocimiento se encuentran otras que colocan en tensión su trabajo, y que provienen de su pertenencia a campos disciplinares o bien a ámbitos institucionales específicos que pueden provocar miradas sesgadas en los juicios que realizan. El “particularismo cognitivo” (Travis y Collins, 1991) es el concepto que la literatura utiliza para estudiar los sesgos de los evaluadores originados por su pertenencia a determinados campos disciplinares. Con esa categoría se describen aquellos casos en los que los evaluadores emiten juicios sesgados a fin de preservar ciertas visiones, escuelas o corrientes de pensamiento al evaluar una investigación para su financiamiento o un artículo para su publicación. El rol del evaluador en estos casos opera como “guardián” del conocimiento ya consolidado o hegemónico en determinado campo del saber, aunque también respecto de la preeminencia de determinados grupos, o colegas provenientes de determinados ámbitos geográficos, institucionales, género, etc.

En el caso de la acreditación de carreras, el posgrado es el área en donde se reproducen de manera más clara los sesgos disciplinares o de poder de los grupos académicos, por ser ese ámbito el más cercano al campo científico, mientras que en la acreditación de carreras de grado abundan sesgos asociados más a la pertenencia institucional del evaluador, o bien respecto de una idea previa del deber ser proveniente de la proyección de su propia experiencia.

De los testimonios analizados se ha visto que son los evaluados quienes más se quejan de estos sesgos, especialmente por el efecto que pueden generar respecto de la imposición de modelos institucionales homogéneos o de carreras, así como de pensamientos únicos. Se ha advertido la existencia de sesgos por la preponderancia de una visión proveniente de la universidad pública sobre juicios vinculados a la organización institucional, o existencia de prejuicios respecto de la calidad del funcionamiento del ámbito privado que determinan *a priori* un juicio negativo. Esta percepción se sostiene si consideramos la información obtenida de la encuesta, que refleja que los evaluadores provienen mayoritariamente de las instituciones públicas. También se ha reconocido la existencia de sesgos sobre concepciones específicas y predominantes acerca de lo que significa la atención primaria en el campo de la medicina, así como se han observado sesgos en las concepciones respecto del lugar y características que debe tener la investigación en el desarrollo de una carrera, por ejemplo en las carreras de grado de ingeniería, que estaría mostrando el predominio de miradas academicistas en las evaluaciones de carreras más profesionales. Este punto no sólo se ha reconocido en los testimonios obtenidos, sino que se hizo presente en las evaluaciones a la CONEAU analizadas en el capítulo 5, así como también en los resultados de la encuesta realizada a pares evaluadores, que muestra un perfil

predominante de dedicaciones exclusivas y preferencia por la investigación más que por la docencia.

Dado que la evaluación por pares es el mecanismo legítimo para la evaluación de carreras, y no está en discusión, el principal interrogante es cómo evitar estos efectos no deseados. En sintonía con la literatura analizada (Harvey, 1999; Pilot, 2001; Díaz Barriga, 2000; Fortes y Malo, 2002; Barrow, 1999) los sesgos inevitables de los evaluadores se neutralizan principalmente con ajustes en los instrumentos provistos por la agencia para guiar el trabajo del evaluador, así como con capacitación. Los miembros y técnicos de la agencia son los actores que principalmente distinguen estos problemas y trabajan para neutralizarlos. A lo largo de los años de existencia de la agencia se han ido perfeccionando estos instrumentos, aunque de la información relevada y analizada no se advierte un trabajo efectivo en la capacitación del par evaluador. Persisten al interior de la agencia diferencias producto de la tensión entre capacitar a un equipo estable de evaluadores, lo que generaría precisión en la aplicación de la metodología pero reforzaría la consolidación de visiones particulares, o la rotación de evaluadores, que aseguraría la pluralidad de visiones pero una dificultad en la capacidad de evaluar a partir de la adquisición de un conocimiento específico. Desde su propio origen, cómo mejorar el trabajo de los pares es un asunto pendiente en la agencia, que se constata en testimonios y también en documentos de evaluación interna y externa de la CONEAU.

Para los evaluados, los sesgos de sus colegas se vinculan con el poder dentro de un campo específico, es decir, con el excesivo uso de la autoridad que le confiere el rol de evaluador para delimitar las características de la enseñanza de grado y posgrado en un área disciplinar determinada. Algunos evaluados han dejado traslucir en sus testimonios el desconocimiento de los pares respecto de su autoridad para evaluar. En la

percepción de los problemas reconocidos respecto del rol del par evaluador, dentro del campo académico pareciera advertirse un conflicto entre evaluadores y evaluados, vinculado a tensiones provenientes de la procedencia de un mismo campo disciplinar.

Fuera de esta tensión proveniente del campo académico, los evaluados esperan obtener de los juicios evaluativos de sus pares el aporte autorizado y reconocido de un experto, a los fines de colaborar con la mejora de sus procesos. Sin embargo encuentran problemas diversos en la actuación de sus colegas, la mayoría de ellos ya reconocidos en la literatura existente sobre el tema: desconocimiento de la tarea que se espera de ellos, poca preparación, sesgos por procedencia institucional, sesgos disciplinares, sesgos por la propia experiencia personal.

No obstante, la crítica más generalizada por parte de los evaluados es hacia el proceso en su conjunto, combinándose allí tanto el rol de los evaluadores como el de la propia CONEAU a partir de la poca precisión de los procedimientos para asegurar buenas evaluaciones por pares: buena información provista, buena capacitación, claridad de los estándares e instrumentos. ¿Cuánto de estas críticas puede ser explicado por la necesidad de ajustes o perfeccionamiento de los procedimientos? ¿Cuánto de esta brecha en las opiniones obedece a la distribución simbólica y/o material de poder que implican los procesos de evaluación y que es inherente a la pertenencia al campo académico de evaluadores y evaluados?

Por su parte, los evaluadores se sienten con autoridad legítima para desarrollar la tarea, y en general, en la opinión de la agencia, se comprometen con la misma.

Mayoritariamente aceptan participar como evaluadores y, aunque explícitamente manifiestan desconocer los motivos de su selección, se puede presumir que la notoria aceptación en la repetición de las invitaciones por parte de la CONEAU se debe a que el rol de evaluador es uno de los mecanismo de distribución de prestigio (Becher y

Trowler, 2001; Reif, 1961) y constituye un capital valorado dentro de su actividad académica. Sin embargo, es importante considerar en este punto la preocupación de técnicos y miembros en la dificultad de asegurar las cantidades necesarias de pares evaluadores, en virtud del crecimiento de la actividad de acreditación.

Una consideración especial merece la preocupación de los pares sobre cómo perciben ellos la incidencia de los técnicos y de los instrumentos en su trabajo. Los evaluadores sostienen, especialmente en el área de posgrados, que los mismos instrumentos que desde la agencia se aplican para evitar sus sesgos, son un límite para cumplir adecuadamente su función, la cual corre el riesgo de transformarse en el llenado de formularios sin el aporte del saber experto. Y a la vez consideran que los técnicos, al asesorarlos sobre el uso de dicha metodología, influyen en los juicios que ellos deben realizar. La rigidez de los métodos e instrumentos, para los pares, estaría limitando la posibilidad de un aporte innovador y original dado por el evaluador. El saber experto, proveniente de un campo disciplinar, entra en tensión con el saber vinculado a la evaluación, lo que hemos identificado como “saber CONEAU”.

Especialmente en la tarea de acreditación de posgrados, los pares evaluadores advierten que su tarea para evaluar un determinado número de carreras es solitaria, y destacan un vínculo muy cercano con el técnico, que estaría generando esta influencia, con ausencia de un trabajo colegiado con otros pares, ausencia que no se refleja en el requisito formal del dictamen, en donde todos los pares de un comité firman todas las carreras evaluadas por cada uno de ellos.

## **10.2. La CONEAU: miembros y técnicos entre la lógica burocrática y la lógica política**

La CONEAU es la agencia gubernamental encargada de llevar adelante la política de evaluación y acreditación en Argentina y ha asumido la función de regulación del funcionamiento de carreras de grado y posgrado. La historia de la agencia ha permitido reflexionar sobre algunos aspectos vinculados con su propia dinámica y especificidad, los que deberían confrontarse con el análisis de similares formas organizacionales abocadas a la regulación de otras áreas así como de forma comparativa con la experiencia de evaluación de carreras de otros países.

En este ámbito representado por una agencia dentro del Estado, son dos los principales actores que dan vida a su funcionamiento. Con referencia a los técnicos y su papel en la CONEAU se observa el desempeño de un rol cambiante. Desde la norma, inicialmente sus actividades quedaron pautadas de manera clara y precisa, bajo la figura de "asistencia" a los procesos evaluativos, plasmados en la responsabilidad de elaborar un informe técnico que llegaría a la instancia de decisión al mismo nivel que el informe valorativo de los pares evaluadores. A lo largo del tiempo ese lugar de importancia varía, ya que se acota el valor del informe de comité de pares, al poder decidir una ampliación por parte de los miembros o constituir otro comité y obligar a tomar al informe técnico "de la CONEAU" como un instrumento de similar valor a la presentación de la institución y su informe de autoevaluación. El rol crecientemente relevante del técnico a lo largo del tiempo también se ha advertido en la propia práctica. Los testimonios de los miembros y los propios técnicos evidencian la responsabilidad de este actor en garantizar informes de evaluación de calidad atentos a las normas vigentes, para lo cual acompaña de manera muy firme el trabajo realizado por los pares.

Por su parte, hemos visto que el modelo inicial de implementación de la agencia, encuadrado en el sistema de gerenciamiento, fue modificado posteriormente para ir hacia un modelo que da espacio al reconocimiento del conflicto y la negociación.

El criterio general de regulación fue inicialmente el de convertir a la agencia en una suerte de organismo aplicador de criterios y pautas preestablecidos. Para ello, la figura del entonces Director Ejecutivo reunía las principales características de la alta gerencia, donde los criterios de racionalidad instrumental se aplicaban en estos casos de manera explícita.

La complejidad de los procesos llevados adelante, la conflictividad con los actores universitarios, así como la tensión entre las diferentes concepciones acerca de la evaluación, entre otros aspectos, definieron el devenir de la agencia hacia una opción en donde el componente político fue siendo más fuerte. Pese a existir un margen reducido de parcialidad vinculada al favorecimiento de carreras o pares específicos, el componente político de la agencia, que fue midiendo paso a paso la forma en que se implementaban los procesos, posibilitó una aceptación creciente de su función en las instituciones, con la consecuente reducción de la resistencia inicial.

Aparecieron así, a lo largo de los años, dos modelos de organización en tensión, que impactaron en la tarea de los actores involucrados, y que explican los diferentes sentidos que se le atribuyen al trabajo de los técnicos y evaluadores: uno de naturaleza típicamente gerencial y otro que reconoce el espacio de la discrecionalidad a fin de no transformar la tarea evaluativa en una maquinaria impersonal. Esta opción, según algunos entrevistados de la agencia, hubiera provocado la muerte del sistema que se estaba gestando e implementando. Fue una condición para el logro de cierta legitimidad asumir este carácter ambivalente, de una racionalidad técnica dada por la aplicación de instrumentos balanceada por la racionalidad política provista por los miembros, que en definitiva tienen la última palabra en los resultados. Este equilibrio parece haber sido exitoso en la primera etapa de desarrollo de la agencia, porque estuvo mediado por la reflexión permanente sobre los procesos que se diseñaban e implementaban, con el rol

destacado de algunos miembros que motorizaban esos procesos de reflexión interna de la agencia. En términos de Weber (1998), se podría reconocer en esa etapa la presencia de una racionalidad instrumental “maduramente reflexionada”, conducente al éxito político.

Desde este marco, el sistema normativo generado por la propia CONEAU evitó, inicialmente, el predominio del sistema político expresado en la capacidad de los miembros de aceptar o no la decisión de los pares evaluadores, pero al mismo tiempo limitar sus propias decisiones al generar procedimientos específicos para resolver dichas controversias como pedir ampliación de información o convocar a otro comité de pares. En dicha construcción el trabajo de los propios técnicos resultó fundamental, aunque adquiere diferentes valoraciones en el tiempo.

Por su parte, se evitó la sobre legalización al no juridificar de manera excesiva los estándares u otras cuestiones que dieran por resultado un sistema engorroso desde el punto de vista normativo. No obstante, el trabajo de los técnicos se encuentra tensionado ya sea porque al adoptar un modelo de conflicto y negociación aumentan los niveles de incertidumbre dentro de la propia organización y de su trabajo específico, aunque a la vez las modificaciones introducidas en el sistema normativo van ubicando y valorando su trabajo a partir de un aprendizaje institucional.

Con el paso del tiempo, y la instalación gradual de los procesos diseñados, la agencia fue experimentando la dificultad de poder responder a una demanda creciente de actividad, que redefinió los espacios para la reflexión sobre los procesos y su perfeccionamiento permanente. En términos de distribución de tareas, la actividad de reflexión se escindió de cada una de las áreas encargadas de las diferentes funciones de la agencia, y se concentró en un ámbito que es visto como ajeno y funcionando en otros tiempos diferentes de la urgencia permanente de las áreas más comprometidas con el

trabajo cotidiano. Este cambio estructural se suma a una progresiva transformación del perfil de los técnicos. El alto nivel de rotación y recambio producto de un perfil muy particular del técnico con intereses en la academia, y de las precarias condiciones de contratación, sumado a la creciente actividad de la agencia generadora de presión en su trabajo, estaría provocando la constitución de un cuerpo técnico menos formado y más orientado a la aplicación de las normas e instrumentos. Por su parte, el perfil de esos miembros con liderazgo y capacidad de revisión permanente de los procesos también pare haber ido cambiando. La burocratización, en este sentido, pareciera estar ganando espacios a la autorreflexión sobre los procesos característica del momento inicial de funcionamiento de la agencia. Este escenario estaría dando mayor espacio a la faceta de la evaluación como instancia de cálculo, medición y neutralidad, vinculada al control, frente a una mirada de la evaluación como expresión de tensiones y construcción de sentidos entre los actores participantes de los procesos (Días Sobrinho, 2008).

Este desequilibrio se profundiza con la ambigüedad normativa existente respecto de la función consultiva o resolutive de la CONEAU. Con el paso del tiempo la agencia ha pasado a ocupar un lugar determinante en el proceso de reconocimiento oficial de los títulos. La propia agencia, a través de sus actores, reconoce que esta función colabora aún más en reforzar el aspecto burocrático asociado a una función de control y fiscalización gubernamental.

La percepción de una agencia anclada en la puesta en marcha de procesos burocráticos y de control también es una percepción de los evaluados. A las críticas vinculadas con la saturación de las tareas y problemas en los instrumentos diseñados para el llenado de información, se suman otras referidas a su limitada capacidad para preparar adecuadamente el trabajo de los evaluadores, proveyéndoles información y capacitándolos. Pese a que la agencia ha ido incorporando en el diseño de los

instrumentos de acreditación un componente orientado a la mejora de las carreras, en el marco de sus contextos institucionales, los evaluados, lejos de percibir al trabajo de la CONEAU como un aporte al mejoramiento de sus propios procesos, conciben a la agencia como un organismo de control y también como de regulación de un mercado en crecimiento. En este sentido, la evaluación adquiere una forma utilitarista – empirista (House 2000) que justifica el control gubernamental, y se aleja de la forma intuicionista – participativa conducente a la reflexión y construcción colectiva de sentidos.

Como se vio en el apartado anterior, la metodología desarrollada por la agencia resulta de fundamental importancia para orientar el trabajo de los pares evaluadores, y limitar los inevitables sesgos de su tarea. No obstante, de los testimonios de éstos se ha observado un creciente peso de la rigidez de los instrumentos sobre el trabajo de los evaluadores que limita la capacidad de aporte innovador a partir de su conocimiento experto. Incluso en áreas como posgrado en donde la norma es ambigua, es el técnico y los asesores especialistas en el “saber CONEAU” quienes aportan un saber que, para los evaluadores, “no está escrito en ningún lado”. La urgencia de los tiempos y el creciente número de carreras a la espera de evaluación estaría generando una predominancia de la racionalidad burocrática también en esta relación con los pares.

Estas tendencias son motivo de preocupación de algunos directores y miembros comprometidos en el proceso de pensar cómo debería continuar una política pública de acreditación luego de esta experiencia de quince años. Pese a no haber respuestas acabadas a este interrogante, hay evidencia de que el tenso equilibrio que ha sostenido a la agencia se ha desbalanceado y que es necesario que la propia organización haga consciente esta situación en un proceso autorreflexivo que debe recuperar.

### **10.3. Los evaluados: entre la simulación y el cambio**

En materia de acreditación, los evaluados actúan en una suerte de mercado de carreras de grado y posgrado. Los bienes que se distribuyen a partir de los resultados de las acreditaciones son materiales y simbólicos. Las carreras de posgrado son las que más compiten por bienes materiales, dado que su existencia depende de la cantidad de alumnos interesados en cursar la carrera, y por tanto, pagar por ella. El sello CONEAU es valorado y difundido a la hora de promocionar las carreras para captar inscriptos, a la vez que es un bien necesario para recibir becarios financiados por organismos públicos. Sin embargo, el valor material de la acreditación también está presente en las carreras de grado, a partir de la instauración de programas de financiamiento por parte del Ministerio de Educación para la puesta en marcha de los planes de mejora surgidos como consecuencia de la acreditación. El bien simbólico por el que compiten las carreras es el prestigio. La acreditación funciona como un sello de calidad necesario para las carreras e instituciones en desarrollo, pero también como elemento necesario para mantener el prestigio en las ya consolidadas, frente a su obtención por parte de las anteriores.

En este marco, la política de acreditación fue adoptada y procesada por los evaluados de diferentes modos, de acuerdo con la situación previa en la que se encontraban. Algunas carreras aprovecharon el nuevo marco para incorporar a su interior procesos que colaboraron en su organización. Otras, con fines más pragmáticos, aceptaron las nuevas reglas de juego respondiendo a las mismas como requisitos externos, adoptando estrategias adaptativas. En carreras ya consolidadas, la visión de la acreditación como control y obligación parece haber permanecido, aunque es posible que en otros casos, estos procesos que fueron inicialmente asumidos como obligación hayan ido penetrando e incorporándose como nuevo elemento al funcionamiento histórico de la carrera.

Interesa analizar el sentido de estas transformaciones al interior de las instituciones. Los documentos oficiales de la CONEAU así como las evaluaciones externas realizadas al organismo destacan la existencia de un proceso gradual de legitimación del trabajo de la agencia, que comenzó en un momento inicial de resistencia y conflicto, y que atraviesa por un momento de aceptación e incorporación de los procesos, llegando en algunos casos al fin último que es el logro de la “cultura de la evaluación”.

Los testimonios, sin embargo, ponen en cuestión la aparente linealidad de este proceso. Hemos visto que han sido variadas las formas en que los evaluados aceptaron inicialmente a la acreditación, de acuerdo a sus situaciones. Y a lo largo de los quince años diferentes han sido los modos en que se procesaron esas nuevas reglas de juego a nivel de la institución, en una suerte de combinación de esas reglas con las internas.

Hay algunos aspectos comunes en las respuestas de los evaluados que merecen ser reconocidos como patrones que no necesariamente han evolucionado en algún sentido claro. Por ejemplo, son comunes las quejas de los evaluados al funcionamiento del proceso de la acreditación, críticas que se han analizado suficientemente en apartados anteriores. No se ha observado una tendencia de reducción de esas críticas, que podría dar cuenta de un proceso de perfeccionamiento por parte de la CONEAU en sus procedimientos. Los problemas de los evaluadores persisten, la percepción de saturación del trabajo de la agencia también. Esto no sólo se evidencia en los testimonios sino en los documentos de evaluación interna y externa de la CONEAU elaborados entre el 2000 y el 2011.

Existe asimismo un reconocimiento por parte de los evaluados del valor diferencial que otorga el hecho de poseer un saber específico, consistente en saber hacer buenas presentaciones, el “saber CONEAU”, que hace posible que una buena carrera

pueda ser evaluada negativamente o viceversa. El patrón común en este aspecto está en la actitud de los evaluados de buscar estrategias que permitan despejar las posibles arbitrariedades de sus colegas evaluadores, a través de la adquisición por distintos medios de ese saber específico. Entre esas estrategias se encuentra, por ejemplo, recurrir a personal externo especializado en cómo armar los informes, incluso a riesgo de sacrificar las bases conceptuales sobre la que se conciben las carreras. Estas estrategias adaptativas no son casos aislados. Díaz Barriga (2005), para el contexto mexicano, reconoce el surgimiento de un mercado de expertos en evaluación de los cuales lo máximo que se puede esperar es la aplicación de un saber específico. También distingue las estrategias adaptativas y simuladas, al formalizarse respuestas basadas en lo que se supone que el evaluador espera o quiere ver. En ninguno de estos casos se han observado instancias de procesamiento o transformación de esas estrategias para mejorar el funcionamiento interno, es decir una retroalimentación institucional más que procesos con finalidad propia. No obstante, es evidente que en los casos que se observan esas conductas adaptativas hubo un cambio, originado por la reacción a factores externos.

La adquisición de ese saber por parte de los evaluados asegura una buena apropiación de la racionalidad instrumental de la agencia y a la vez funciona como medio para neutralizar los posibles sesgos de los evaluadores, producto de la pertenencia a una comunidad académica. En este caso, la tensión del evaluado con sus colegas evaluadores está entre la valoración de los aportes recibidos por parte de una autoridad reconocida, o el temor que los juicios de sus pares estén imbuidos de visiones y modelos únicos, provenientes de sus instituciones, escuelas de pensamiento, o modos de concebir determinado funcionamiento de una carrera.

Los miembros y técnicos también han reconocido en los evaluados una actitud de obediencia formal, que se refleja, por ejemplo, en la elaboración de planes de mejora complacientes, o en la no defensa de las propuestas y aceptación sin mayores objeciones de las recomendaciones de los pares evaluadores. La tensión en el caso de los evaluados, está entre la simulación o la conducta adaptativa, es decir asumir a la acreditación como un requisito de control burocrático, necesario para sobrevivir y seguir compitiendo en el mercado, o aprovechar el proceso como mecanismo de mejora, en el mejor de los casos, haciendo confluir los objetivos e instrumentos externos con los de la gestión cotidiana de cara al cambio institucional genuino.

No se ha observado en ninguno de los testimonios de los evaluados que éste sea un propósito de la agencia. Pese a los esfuerzos manifestados por miembros y técnicos de dotar a los procesos de acreditación de un componente para el mejoramiento, que ha sido producto de un trabajo intenso al momento de diseño y puesta en marcha de las acreditaciones de grado, y más recientemente en posgrado, así como la oferta de cursos en los que se capacita a los responsables de carrera sobre cómo preparar las acreditaciones, la CONEAU es concebida como un organismo de control y regulación, para muchos necesario, para otros, inevitable. Pero en términos generales, una agencia aceptada.

Esta situación permite interrogarnos sobre la idea de gradualidad hacia la consolidación del sistema de evaluación, así como en el significado del difuso concepto de “cultura de la evaluación”. Hemos visto en los primeros capítulos los efectos no deseados que la literatura reconoce sobre la prevalencia de un modelo de evaluación concebido como neutral, basado en el control y en la medición. La burocratización al interior de las instituciones y el consumo del tiempo en las nuevas tareas vinculadas a la evaluación pueden afectar el cumplimiento de las funciones sustantivas de la

universidad (Díaz Barriga, 2005, 2008). Cuando se hace referencia a la aceptación e incorporación en las instituciones de la política de acreditación es necesario incluir en el análisis a las estrategias puestas en juego, junto con los valores, creencias, y actitudes más o menos calculadas de los actores en cada contexto institucional.

El gran interrogante es si, intentando ver el “trazo grueso” de la experiencia de acreditación acumulada hasta ahora, estos procesos constituyen en las instituciones lentos movimientos hacia el cambio y, en ese caso, qué tipo de cambio. Como se vio al comienzo, en términos de Clark (1983) las instituciones universitarias cambian de manera imperceptible. Las instituciones evaluadas pueden estar experimentando cambios provocados por procesos exógenos, por tanto reactivos y adaptativos. Estos podrían transformarse en cambios sustantivos en la medida en que se vayan complejizando al combinarse con las dinámicas internas. No se ha observado de manera clara esta tendencia en la situación actual de la acreditación de carreras por parte de la CONEAU. Aunque es innegable que desde su existencia, las instituciones han cambiado como producto de su accionar.

## **Capítulo 11**

### **CONCLUSIONES**

#### **Equilibrios y tensiones en circuitos virtuosos y viciosos. Hacia un modelo conceptual**

La evaluación universitaria entendida como un instrumento privilegiado de política pública se instaló en Argentina en la década de los '90, a la luz de una profunda reforma de la educación superior inscripta en marcos y orientaciones sustentados en el neoliberalismo y en la corriente de la Nueva Gestión Pública.

Desde el momento de su inclusión en la agenda como cuestión socialmente problematizada, a partir de diagnósticos y datos que reflejaban la existencia de un sistema universitario limitado en su capacidad de atender con propuestas de calidad a la creciente demanda de educación superior, la evaluación universitaria se constituyó en una cuestión controvertida entre el gobierno y la comunidad universitaria. Por tanto el surgimiento y desarrollo de la política de evaluación merece ser comprendido no sólo como una toma de posición del Estado frente a la cuestión universitaria, sino en el marco de un proceso más amplio que incluyó a múltiples actores sociales. Es decir que la política pública de evaluación no debería ser entendida como una acción directa de arriba hacia abajo, si se quiere comprenderla en su complejidad. Los procesos de interacción, negociación y disputa formales y no formales de los actores involucrados han dado por resultado una configuración específica, y no concluida, de la evaluación en Argentina producto del “ajuste mutuo” entre el Estado y dichos actores.

En este marco, se ha intentado mostrar que el sistema de evaluación argentino, específicamente en lo que respecta a acreditación de carreras, está atravesado por tensiones de todo tipo producto de las contradicciones suscitadas en el desempeño de los roles de los actores, y de sus relaciones. Éstos han incorporado a sus prácticas las

nuevas reglas del Estado evaluador. Se han apropiado de ellas y las han resignificado, producto de una combinación con las reglas y valores de sus instituciones, y con las conductas de otros actores participantes de la arena evaluativa. Pero esta apropiación no parece estar guiada por cálculos estratégicos de costos y beneficios respecto en el nuevo marco, sino por una nueva cultura que se configura como resultado de la aplicación de la política pública.

Esta mirada permite concebir a la experiencia argentina como un caso dentro de los tantos sistemas de educación superior que en el marco internacional y específicamente en América Latina expresaron la nueva relación del Estado y la universidad sucedida a partir de la emergencia de lo que se ha dado en llamar el Estado evaluador. Distinguir cómo influyeron las tendencias globales y regionales y qué condimentos específicos tuvo el caso Argentino ha sido uno de los resultados de este trabajo. El auge del neoliberalismo y su correlato en los fundamentos de la corriente de la Nueva Gestión Pública enmarcaron y dieron sentido inicial al diseño de las políticas de evaluación universitaria. Luego, cada sistema, en función de su historia y configuración de fuerzas, procesó las nuevas reglas dando como resultado una experiencia particular, en el marco de las tendencias regionales e internacionales.

Por tanto la particular experiencia argentina de la evaluación universitaria está marcada por el modo en que los actores, en el marco de sus instituciones, resistieron, adaptaron, procesaron y recibieron las nuevas regulaciones de la evaluación. Los resultados de esos interjuegos son producto de la combinación de las diferentes lógicas que guiaron su accionar, de sus intereses, de su poder, y de éstos en combinación con los de los demás.

Cada uno de los actores identificados actuó en un ámbito en el que predominó un criterio de poder y autoridad. Los evaluadores, en el ámbito de las comunidades

académicas, estuvieron guiados por una racionalidad vinculada a la distribución de prestigio dentro de sus respectivos campos. La autoridad reconocida a partir de su saber en un campo disciplinar lo coloca en el rol indiscutible de evaluador de sus colegas. Sus intereses en hacer prevalecer sus cosmovisiones acerca de lo que “está bien” en la formación en su campo, resultan en juicios que pueden estar sesgados por esos intereses. Considerando la indagación realizada podría decirse que la actuación de los pares académicos en los procesos de acreditación está influida tanto por lo que se espera de ellos de acuerdo a un rol preestablecido en marcos, regulaciones y capacitación, como también, en cierta medida, por su pertenencia a un campo en el que se suscita una pugna para determinar las condiciones y criterios de pertenencia y la jerarquía legítimas para decir la verdad, en este caso, respecto del buen funcionamiento de carreras de grado y posgrado en un área disciplinar. El accionar de los pares evaluadores, de esta forma, enfrenta la tensión entre su autoridad legítima producto de su conocimiento experto y sus intereses en el campo académico.

La CONEAU ha sido la agencia que en el ámbito del Estado tuvo la función de implementar un nuevo instrumento de política pública, como es la evaluación. En su interior, técnicos y miembros han dado vida al organismo, transformando los marcos dados por la ley en pautas, criterios y valores que fueron dando un sentido a la evaluación. Esta construcción también estuvo en permanente tensión desde sus comienzos, reflejada en el tipo de perfil que a lo largo de su historia se le ha querido dar a la agencia. La inicial impronta gerencial chocó inmediatamente con la necesidad de abrir el espacio a un modelo más flexible de negociación, para hacer frente a la resistencia ejercida por la comunidad universitaria. Este perfil permitió desarrollar una actitud reflexiva de los procesos al ritmo en que se iban implementando. Y a la vez que generaba apertura y cierta recepción por parte del sistema, también dio cuenta de

inconsistencias propias del carácter político y no gerencial del organismo. Con la creciente carga de trabajo, y la exigencia externa de actuar como organismo fiscalizador, las contradicciones comenzaron a profundizarse. Acreditar cada vez más carreras implicó un aumento exponencial de la carga de trabajo del organismo, que ya tenía diseñados sus procesos y sus instrumentos. La urgencia por hacer frente al crecimiento fue dando cada vez menos espacio a la reflexión y más lugar al poder de la racionalidad instrumental.

Hemos identificado a “los evaluados” como actores comprometidos con las carreras que dirigen. En el ámbito de un mercado caracterizado ya sea por la competencia por alumnos, o bien por prestigio de los programas, o bien por recursos disponibles, los “evaluados” tienen intereses específicos en la acreditación. Reconocen a la CONEAU como un ámbito que puede ser determinante en esa distribución de bienes materiales y simbólicos. Y en ese marco aceptaron la política de la acreditación por variadas razones. Los más reactivos la asumieron como un requisito inevitable de control externo, que a la vez fue necesario para no quedarse atrás en una competencia que asumen como ilegítima. Los más activos, entienden que la acreditación es la llave para mostrar calidad en el mercado de estudiantes. Entre ellos, están los interesados en insertarse al sistema y buscan abrir espacios de interlocución con el Estado. También están quienes necesitan de pautas e instrumentos para perfeccionar sus más o menos maduros sistemas de gestión institucionales o de las carreras. En términos generales, han tomado las nuevas reglas de juego como condicionantes externos. Cómo incorporarlas al funcionamiento cotidiano de sus carreras ha sido una cuestión sólo para algunos.

Un bien preciado, en este marco, es adquirir un saber específico de la acreditación, que hemos denominado el “saber CONEAU”. Este saber consiste en

demostrar, a través de los procedimientos, que cumplen con lo que se espera de ellos, y de esto puede depender la acreditación de una carrera. Que efectivamente esos requerimientos mínimos, dados por los estándares, se cumplan o no, no parece ser la principal preocupación para algunos. Por ello han desarrollado estrategias adaptativas, ya sea complacientes con las recomendaciones, ya sea replicando fórmulas que se saben exitosas a la vista de los evaluadores, ya sea contratando expertos en ese “saber CONEAU” que les pueden dar pistas claves para una buena presentación. Hay una realidad, y es que la CONEAU es una entidad reconocida. De lo contrario no generaría ningún tipo de respuesta en las instituciones. El reconocimiento de la CONEAU como control externo activa una actitud reactiva y adaptativa al cambio. Y cuanto más adaptativas son las conductas de los evaluados menores son las posibilidades de recibir a la evaluación como opción para mejorar las carreras. En este sentido, la principal tensión subyacente en este ámbito está entre simular o cambiar.

En principio, para atender a la complejidad de la arena evaluativa y dar respuesta a los interrogantes planteados al comienzo de este trabajo, se hace necesario reconocer que las tensiones mencionadas son constitutivas de la arena evaluativa. Las mismas no se resuelven ni disuelven en síntesis superadoras. Sobreviven en una suerte de equilibrios o desequilibrios que hemos intentado caracterizar.

Partiendo de esta premisa, fue necesario ir más allá de las tensiones internas de cada ámbito, y ver cómo influyen en dichas tensiones internas los actores pertenecientes a otros ámbitos. Hemos observado cierto consenso en que los problemas inevitables en la tarea de evaluar de los pares, expresados en la existencia de sesgos producto de la pertenencia a campos disciplinares, se neutralizan perfeccionando los instrumentos en el marco de los cuales los evaluadores realizan sus juicios. Así, nuestro primer interrogante sobre cómo asegurar un equilibrio entre el saber experto y la búsqueda de

poder y autoridad en ese ámbito<sup>136</sup>, se responde recurriendo a un elemento proveniente de otro ámbito, la agencia estatal. Esta incursión asegura, en principio, el equilibrio necesario en el ámbito de los evaluadores para lograr el objetivo de que formulen juicios fundados a partir de un saber reconocido. Pero también la tensión interna de los evaluadores se regula a partir del reconocimiento que de ellos tienen los evaluados. Una actuación manifiestamente sesgada del evaluador pondría en riesgo el reconocimiento que necesita para mantener su prestigio. Por lo que, si existe un interés desmedido en actuar como “guardián” de visiones establecidas respecto de cómo debe ser una carrera, en base a modelos concebidos como únicos, la reacción proveniente del ámbito de los evaluadores puede afectar su credibilidad. Si bien en lo que se ha visto, éste no es un cálculo consciente del evaluador, sí se ha comprobado el escaso interés mostrado en el par respecto de verificar si su juicio se refleja en la decisión final de la acreditación. Su tarea pareciera concluir, para él, al emitir su dictamen. En este sentido, la mirada del evaluado respecto del reconocimiento en el evaluador de un saber autorizado o impuesto también opera como equilibrante de la tensión interna del evaluador.

En el ámbito del Estado, la principal tensión entre la racionalidad burocrática y política que atraviesa la agencia a lo largo de su existencia es regulada por elementos provenientes de los otros ámbitos. Nuestro segundo interrogante buscaba un equilibrio entre esas dos racionalidades<sup>137</sup>. Una extremada aplicación de los instrumentos puede operar, a los ojos del evaluador, como un factor que transforma al trabajo del par en un aplicador de normas o, incluso, en legitimador de resultados que *a priori* ya están dados por el saber instrumental. La tarea del par evaluador se reduciría a un “*checklist*” de condiciones a cumplir que ya están previstas de antemano. Por lo que a la agencia le va a interesar obtener del evaluador su saber disciplinar, y traducir ese interés en los

---

<sup>136</sup> Ver interrogante a), pág. 24.

<sup>137</sup> Ver interrogante b), pág. 24.

instrumentos, poniéndolos en discusión si fuera necesario, y ajustándolos en función de la realidad que veces dista mucho de lo establecido en las normas, como se ha visto para el caso de las acreditaciones de grado, en donde fue necesario introducir una posibilidad más, diferente a la del duro resultado de “acredita” y “no acredita”. El saber disciplinar del evaluador puede, en este sentido, colaborar con el equilibrio interno de la agencia entre la aplicación de la cruda racionalidad instrumental y la política. Por su parte, el equilibrio de tensiones internas de la agencia también puede recibir el aporte del ámbito del mercado. Desde allí la CONEAU recibe una respuesta que colabora con su propia existencia. La CONEAU por parte de los evaluados puede ser reconocida como fuente de fiscalización estatal que reforzaría su faz burocrática. Su reconocimiento, por el contrario, puede estar basado en una legitimidad reconocida por el aporte al mejoramiento de las carreras, lo que reforzaría aún más la faz reflexiva de la agencia.

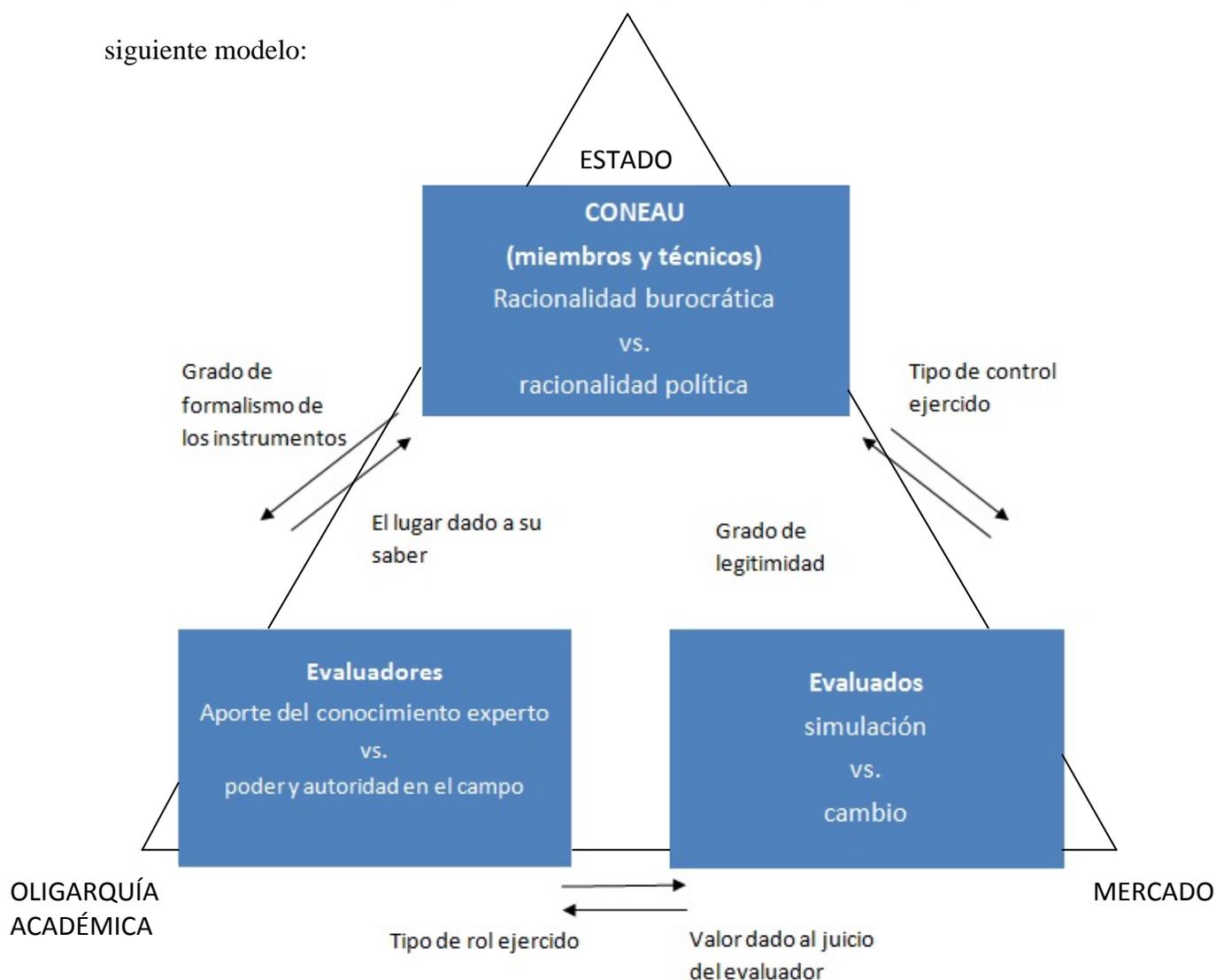
Finalmente, con el tercer interrogante nos preguntábamos cómo lograr un equilibrio en la tensión entre una aceptación formal de la evaluación como requerimiento externo y la apropiación de estos procesos para el logro de la mejora<sup>138</sup>. Aquí también, la tensión entre la simulación y el cambio a la que se enfrentan los evaluados se equilibra con elementos provenientes de los otros ámbitos. La incorporación de aspectos tendientes a la mejora en la metodología desarrollada por la agencia para llevar adelante la acreditación, que como vimos tiene rasgos de control *per se*, colabora con el cambio sustantivo en las carreras. Por el contrario, procesos imbuidos de una mirada de la evaluación como control desde la agencia activará la reacción y la adaptación, es decir, el cambio exógeno, o la mera simulación. Por su parte, el ámbito de los evaluadores colabora en el equilibrio de la tensión subyacente en los evaluados. El predominio de los intereses particulares de la comunidad disciplinar o

---

<sup>138</sup> Ver interrogante c), pág. 25.

de la imposición de modelos únicos refuerza el extremo de la simulación en el accionar de los evaluados. El aporte del juicio del evaluador basado en su saber disciplinar autorizado colabora con el cambio sustantivo en la carrera.

Las tensiones internas y externas hasta aquí descriptas pueden graficarse en el siguiente modelo:



Puesto en funcionamiento, el modelo permite reconocer distintos circuitos, según se equilibre o no la tensión interna en cada ámbito. Podemos pensar en dos casos extremos, uno que podemos calificar como el más virtuoso y otro como el más vicioso.

El circuito más virtuoso estaría dado cuando las tensiones al interior de cada ámbito están controladas, no sólo por las acciones de sus actores sino porque el elemento externo que ejerce influencia sobre el ámbito colabora con el equilibrio

interno. En este sentido, podemos pensar en una situación virtuosa en la que en el ámbito de los evaluadores predomina el aporte del conocimiento experto por sobre los intereses vinculados a las pugnas en las comunidades académicas. Este equilibrio se ha logrado porque los instrumentos provenientes de la agencia ayudan a neutralizar los sesgos, y porque hay un interés por parte de los evaluadores de que su aporte sea altamente valorado por quien es evaluado. En este circuito virtuoso la agencia también ha encontrado una armonía en su accionar entre la racionalidad instrumental dada por el desarrollo de metodologías e instrumentos que son fundamentales para el funcionamiento del sistema y una permanente mirada reflexiva sobre el desarrollo de los procesos, que dé lugar a cambios, ajustes y perfeccionamientos surgidos como producto de la propia práctica. En esta situación reflexiva también hay especial cuidado por que estos ajustes no sean arbitrarios sino que se realicen con arreglo a un interés permanente por el cumplimiento de los objetivos de control y a la vez de mejora de las carreras. El circuito virtuoso se cierra en el ámbito de los evaluados -aunque demás está decir que podríamos haber comenzado y culminado en cualquiera de los tres ámbitos. En este ámbito del mercado la acreditación es recibida como un bien necesario para competir pero a la vez como elemento constitutivo de procesos internos de gestión y mejora permanente. Hay un reconocimiento de la agencia evaluadora dado tanto por su función fiscalizadora como por su aporte a la mejora. Y el juicio del evaluador es valorado en el mismo sentido.

En este circuito virtuoso las tensiones se autorregulan a favor de los puntos positivos de las tensiones. Predomina el rol del evaluador como conecedor, experto, y colaborador a partir de su conocimiento, el rol del evaluado como receptor del aporte recibido desde la evaluación para incorporarlo a sus procesos de mejora continua; y una agencia que en permanente revisión de sus procesos e instrumentos aporta racionalidad

a las posibles tensiones dadas entre evaluadores y evaluados, manteniendo internamente un equilibrio entre el criterio político y el funcionamiento autónomo de los procedimientos. En este circuito es posible concebir a la evaluación como facilitadora de la mejora y el cambio, y hay espacio para la reflexión, la participación y la construcción colectiva de sentidos de todos los actores involucrados.

En el otro extremo encontramos un circuito vicioso, en el que se exacerban los aspectos no deseados en cada uno de los ámbitos, no pudiéndose lograr el propósito de la evaluación como mecanismo de mejora de la calidad. En este escenario, predominan los intereses de los evaluadores por mayor poder o autoridad en sus campos, plasmado en juicios sesgados por estos intereses y por la imposición de visiones únicas y hegemónicas acerca de cómo debe ser una carrera y una institución. Los evaluados son conscientes de ello, por lo que desvalorizan la posibilidad de recibir recomendaciones útiles para el funcionamiento de sus carreras por parte de los pares evaluadores. En su actitud ante la acreditación predomina el formalismo, las estrategias adaptativas, la simulación. Es importante responder al control ejercido por la agencia de la mejor manera posible. Para ello es clave saber hacer buenas presentaciones, recurriendo a expertos externos si fuera necesario. Acreditar es un consumo de tiempo, adicional a la gestión cotidiana de la carrera. Pero es necesaria para existir, para competir por más estudiantes, recursos o prestigio. Y para cumplir con una exigencia externa, con la ley.

En este circuito vicioso la agencia funciona como una máquina. Apenas puede con su creciente carga de actividad. Ha rutinizado sus procesos, los cuales ya están establecidos, por lo que sólo se requiere personal que los aplique, sin una necesaria revisión de los mismos. Hay espacio para la intromisión de criterios políticos arbitrarios ante problemas no resueltos producto de la no revisión de los procedimientos. Esta imagen de la agencia es recibida por los evaluados y los evaluadores. Los primeros se

quejan de las exigencias formales resultantes del tipo de control fiscalizador ejercido por la agencia evaluadora. Los segundos cada vez tienen menos interés en formar parte de esos procesos, ya que el lugar del saber disciplinar que ellos pueden aportar es muy acotado y se desdibuja en los instrumentos diseñados. Se incomodan al observar que su rol está limitado al llenado de formularios. Además, la función no retroalimenta significativamente su poder dentro del campo disciplinar.

De más está decir que estos dos circuitos son tipos ideales. No existen como tales en la realidad. Pero sirven como marcos para pensar los muchos otros circuitos que se generan en la arena evaluativa, según predominen en más o en menos los elementos en tensión analizados. Si el modelo fuera efectivo, sería posible ubicar en él las diferentes situaciones que hoy se presentan cuando se llevan adelante las acreditaciones. Y podría servir para evaluar modos de neutralización de los vicios o fortalecimiento de las virtudes. O simplemente habrá cumplido con el fin de mostrar que el complejo proceso de desarrollo de la acreditación no es lineal ni es gradual.

Salir de la mirada lineal y gradual ha permitido entender a la acreditación, como instrumento de política pública, en su complejidad. Sin embargo queda pendiente preguntarnos si estamos en presencia de un juego de equilibrios estáticos. ¿Hacia dónde va el sistema de evaluación argentino? ¿Tiene un sentido?

Hay una realidad innegable, y es que la evaluación como política se ha introducido en las instituciones y provocó cambios. Se podrá hablar de una consolidación de la política de evaluación, pero ello no debería significar necesariamente una consolidación virtuosa. Si hay un sentido, este deberá ser comprendido desde las instancias políticas en todas sus dimensiones. Quince años de experiencia es un buen lapso para hacer balances, aunque será preciso salir de las visiones lineales si es que se sigue pensando en producir políticas para generar cambios

orientados al logro de la calidad en las universidades. Sería un error seguir pensando que el éxito de la política de evaluación se produce cuando se logra la “cultura de la evaluación”. Lejos de esa idea, la cultura de la evaluación ya está presente y ha sido nuestro objeto de estudio. Es la que sostiene el entramado de relaciones, tensiones e intereses presentes en la arena evaluativa. Es la que subyace al accionar de actores situados en instituciones, que de manera permanente construyen creencias y valores que dan sentido a la evaluación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acherman, H. (1990). Quality assessment by peer review. *Higher Education Management*, 2(2). 179-192.
- Altbach, P. (2000). *The changing academic workplace: comparative perspectives*. Boston: Center for International Higher Education. Lynch School of Education, Boston College.
- Apter, D. (2001). Política Comparada: lo viejo y lo nuevo. En Robert Goodin y Hans Klingemann. Eds. *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Istmo.
- Araujo, S. (2007). Evaluación institucional y cambio universitario. Un difícil proceso de reconstrucción. En: P. Krotsch, A. Camou y M. Prati: *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Archenti, N. y Piovani, J. (2007). Los debates metodológicos contemporáneos. En: A. Marradi, N. Archenti y J. Piovani, *Metodología de las ciencias sociales*, Buenos Aires: Emecé editores.
- Banco Mundial (1994). *La Enseñanza Superior. Las Lecciones derivadas de la Experiencia*. Washington.
- Bauer, M. y Kogan, M. (1997). Evaluation systems in the UK and Sweden: successes and difficulties. *European journal of education*, 32(2): 129-143.
- Becher, T. y Trowler, P. (2001). *Academic tribes and territories*. Buckingham: The Society for Research into Higher Education & The Open University Press. Second edition.
- Berkenkotter, C. (1995). The Power and the Perils of Peer Review. *Rhetoric Review*, Vol. 13, No. 2. Spring, pp. 245-248. Published by: Taylor & Francis, Ltd.
- Bourdieu, P. (1983). *Campo de poder y campo intelectual*. Folios, Buenos Aires.

- Bourdieu, P. (1989). *Homo Academicus*. California: Standford University Press.
- Bravo, H. (1984). El Estado y la enseñanza privada. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Brunner, J. J. (1990). *Educación superior en América Latina. Cambios y desafíos*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Brunner, J.J. (1991). Estado y Educación Superior en América Latina. En: G. Neave y F. Van Vught, *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- Buendía Espinosa, M.A. (2011). Análisis institucional y Educación Superior. Aportes teóricos y resultados empíricos. *Perfiles Educativos*, Vol XXXIII, núm. 134. IISUE – UNAM.
- Buendía Espinosa, M. A. (2011). *Simulación, falta de credibilidad, burocratización El lado oscuro de la evaluación y acreditación*. Laboratorio de Análisis Institucional del Sistema Universitario Mexicano. Mexico, octubre 24.
- <http://laisumedu.org/showNota.php?idNota=211678&cates=&idSubCat=&subcates=&sc=&m=mail1&p=mail1> Último acceso 29-2-12.
- Camou, A. (2007). Los “juegos” de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y Universidad. En: P. Krotsch, A. Camou y M. Prati: *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Chiroleu, A., y Iazetta, O. (2005) "La reforma de la educación superior como capítulo de la reforma del estado. Peculiaridades y trazos comunes". En: E. Rinesi, G. Soprano y C. Suasnabar (comps.) *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires. Prometeo - UNGS.

- Chubin, D. (1988). Allocating credit and blame in Science. *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 13, No. 1/2 (Winter - Spring, 1988), pp. 53 -63 Sage Publications, Inc.
- Clark, B. (1983). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México DC: Nueva imagen. Universidad Autónoma de México.
- CONEAU (1997). *Lineamientos para la evaluación institucional*. Documento aprobado por Res. No 094. CONEAU.
- CONEAU (2002). *Contribuciones para un análisis del impacto del sistema de evaluación y acreditación*. Octubre. (mimeo).
- Corengia, A. (2006). *Estado, mercado y universidad en la génesis de la política de evaluación y acreditación universitaria argentina (1991-1995)*. Paper prepared for delivery at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico March 15-18.
- Díaz Barriga, A. (2000). Evaluar lo académico. Organismos internacionales, nuevas reglas y desafíos. En: T. Pacheco Méndez y A. Díaz Barriga, *Evaluación académica*. México: CSU - Fondo de Cultura Económica.
- Díaz Barriga, A. (2005). Riesgos de la evaluación y acreditación de la educación superior. Trabajo presentado en el *Seminario regional: las nuevas tendencias de la evaluación y la acreditación en América Latina y el Caribe, realizado el 6 y 7 de junio*. ISALC – CONEAU.
- Díaz Barriga, A. (2008). *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana*. Mexico D.F.: IISUE – UNAM.
- Dias Sobrinho, J. (2003). Avaliação da educação superior. Regulação e emancipação. *Avaliação*, 8(2):31-47. Campinas: UNICAMP.

- Dias Sobrinho, J. (2005). Impactos de La evaluación y la acreditación en América Latina y el Caribe. Trabajo presentado en el *Seminario regional: las nuevas tendencias de la evaluación y la acreditación en América Latina y el Caribe*, realizado el 6 y 7 de junio. ISALC – CONEAU.
- Dias Sobrinho, J.L. (2006). Paradigmas e políticas de avaliação da educação superior. Autonomia y heterônomia. En: H. Vessuri (Comp.) *Universidad e investigación científica. Convergencias y tensiones*. Buenos Aires: CLACSO – UNESCO.
- Dias Sobrinho, J. (2008). Avaliação Educativa: produção de sentidos com valor de formação. *Avaliação*, v. 13, n. 1; 193-207. Campinas: UNICAMP.
- European University Association (2010). *Building Bridges: making sense of quality assurance in European , national and institutional contexts*. A selection of papers from the 5th European Quality Assurance Forum. 18-20 de noviembre. Lyon 1, Francia. Disponible en [www.eua.be](http://www.eua.be) Última consulta realizada el 5-2-12
- Fernández Lamarra, N. (2007). *Educación Superior y Calidad en América Latina y Argentina. Los procesos de evaluación y acreditación*. Buenos Aires: EDUNTREF-IESALC/UNESCO.
- Fortes, M. y Malo, S. (2002). Una revisión de las evaluaciones por comités de pares. *Quinto foro de evaluación educativa*. Ensenada: CENEVAL.
- Galán, L. (2008). La armonización de los sistemas de educación superior en Europa. Declaraciones y elementos para la convergencia. En: S. Didou *Movilidad, aseguramiento de la calidad y reconocimiento mutuo de títulos de educación superior en América Latina*. Mexico: UNESCO.
- García de Fanelli, A. M. (1998). La universidad pública frente a la nueva lógica de las políticas públicas y del mercado. Disponible en

<http://educa.fcc.org.br/pdf/aval/v04n01s01/v04n01s01a03.pdf> Último acceso 20-2-12.

Garza Toledo, E. (2005). Neoinstitucionalismo, ¿opción ante la elección racional? Una discusión entre la Sociología y la Economía. *Revista Mexicana de Sociología* 67, núm. 1, enero – marzo: 163-203. Universidad Autónoma de México. Mexico DF.

Gillespie, G., Chubin, D. y Kurzon, G. (1985). Experience with peer review: researchers' cynicism and desire for change. *Science, technology, & human values*, 10(3): 44-54. Sage Publications, Inc.

Ginés Mora; J. (2005) La evaluación y la acreditación en la Unión Europea. En: J. Ginés Mora y N.Fernández Lamarra, *Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa*. Buenos Aires: EUNTREF.

Goldbeck Wood, S. (1999). Evidence on peer review: scientific quality control or smokescreen? *British medical journal*, 318:44-45.

Harvey, L. (1999). Evaluating the evaluators. *Opening keynote of the 5th biennial conference of the International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE)*. Birmingham: Centre for Research into Quality, University of Central England in Birmingham. Disponible en:  
<http://www0.bcu.ac.uk/crq/publications/inqaah99.pdf> último acceso 1/3/10.

Harvey, L. (1999). *Quality in higher education*. Paper presented at the *quality conference*. Birmingham: Centre for Research into Quality, University of Central England in Birmingham. Disponible en  
<http://www0.bcu.ac.uk/crq/publications/goterburg.pdf> último acceso 1/3/10.

Haug, G. (2005) La declaración de Bolonia y sus consecuencias. En: J. Ginés Mora y N.Fernández Lamarra, *Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa*. Buenos Aires: EDUNTREF.

- Hidalgo, C. (2005). Lo local y lo global en las prácticas científicas: diversidad etnográfica en peligro. En: V. Hernández y C. Hidalgo (Comps.), *Etnografías globalizadas*, pp. 179-194. Buenos Aires: Publicaciones de la Sociedad Argentina de Antropología.
- Hidalgo, C. *et al* (2001). Processes of accreditation based on the participation of peers. Trabajo presentado en la *2001 Conference of the International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE)*, 20 al 23 de marzo, Bangalore, India.
- Jasanoff, S. (1985). Peer Review in the Regulatory Process. *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 10, No. 3, Peer Review and Public Policy, pp. 20-32. Sage Publications, Inc.
- Jayasinghe, U, Marsh, H. y Bond, N. (2002). A multilevel cross – classified modeling approach to peer review of grant proposals: the effects of assessor and researcher attributes on assessor ratings. *Journal of the royal statistic society, Series A.*, 166(3): 279-300. Blackwell Publishing.
- Kassirer, J. y Champion, E. (1994). Peer review: crude and understudied, but indispensable. *The journal of American medical association (JAMA)*, 272:96-97.
- Krotsch, P. (2001) “El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en a Argentina”. En : Chiroleu, A. *Repensando la Educación Superior*, UNR, Editora.
- Krotsch, P. (2003). *Educación Superior y Reformas Comparadas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Krotsch,P. y Suasnabar, C. (2002). Los estudios sobre la Educación Superior: una reflexión desde Argentina y América Latina, en *Revista Pensamiento Universitario* Nro. 10, Año 10.

- Langfeldt, L. (2001). The decision – making constraints and processes of grant peer review and their effects on the review outcome. *Social studies of science*, 31(6): 820-841.
- Lemaitre, M. J. (2011). Panorama mundial de los procesos de aseguramiento de la calidad. Exposición presentada en el III Seminario Internacional Grupo Coimbra. Brasil. Noviembre.
- Lloret *et al* (1997). La medición de constructos afectivos bipolares mediante escalas tipo Likert: un análisis crítico. En: M. Alto García y J. López Pina, *IV Simposio de Metodología de las Ciencias del Comportamiento*. Universidad de Murcia. Murcia: Servicio de Publicaciones.
- López, A. (2005). Los fundamentos de la Nueva gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. ?. En: M. Thwaites Rey y A. López (Eds.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino*. Buenos Aires: Prometeo.
- Maasen, P. (1997). Quality European higher education: recent trends and their historical roots. *European journal of education*, 32(2).
- Mallard, G; Lamont, M; y Guetzkow, J. (2009). Fairness as appropriateness: negotiating epistemological differences in peer review. *Science, technology and human values* (published online 2/10/09). Artículo descargado de Harvard University's Dash Repository, <http://nrs.harvard.edu/urn-3:hul.instrepos:2645470> Último acceso 10/2/10.
- Malo, S. y Fortes, S. (2004). An assessment of peer review evaluation of academia programmes in Mexico. *Tertiary education and Management*, 10(4). EAIR.
- Marquina, M. (2005). *La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Un estudio comparativo de seis casos*

- nacionales*. Disponible en [www.coneau.edu.ar/archivos/1331.pdf](http://www.coneau.edu.ar/archivos/1331.pdf) Último acceso 10/2/10.
- Marquina, M. (2006). Tendencias recientes de los sistemas de evaluación de la educación superior en el actual escenario internacional. Un nuevo “round” del Estado Evaluador. En: *Rev. Avaliacao, RAIES*, Año 11, Vol. 11, No 4. Diciembre de 2006. Campinas, Br.
- Marquina, M. y Nosiglia, M. C. (1997). Políticas universitarias en la Argentina 1983-1995: El papel del Poder Ejecutivo y Legislativo Nacional. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE)*, año IV, N° 7. Buenos Aires. diciembre.
- Marquis, C. (1994). *Evaluación Universitaria en el Mercosur*. SPU – Ministerio de Cultura y Educación.
- Marquis, C. (1995). *Evaluación Universitaria. Memorias del II Taller sobre experiencias de evaluación universitaria*. SPU – Ministerio de Cultura y Educación.
- Marradi, A. (2007). Conceptos de objeto y de unidades de análisis. Población y muestra. En: A. Marradi, N. Archenti y J. Piovani, *Metodología de las ciencias sociales*, Buenos Aires: Emecé editores.
- McNutt, R. y Evans, A. (1990). The effects of blinding on the quality of peer review. A randomized trial. *The journal of American Medical Association (JAMA)*, 263(10):1371-1376.
- Merton, Robert K. (1973) *The Sociology of Science*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Mitroff, I y Chubin, D. (1979). Peer review at the NSF: A dialectical policy analysis. *Social Studies of Science*, 9(2):199-232. Sage Publications.

- Morley, L. (2001). Subjected to review: engendering quality and power in higher education. *Journal of education policy*, 6(5).
- Mollis, M. (1999). El campo de la evaluación universitaria argentina y los organismos internacionales: entre la autonomía y la heteronomía. *Perfiles Educativos*, enero – junio, No 83-84. México DF: Universidad Autónoma de México.
- Neave, G. (1991). Sobre el desarrollo de la calidad, la eficacia y la iniciativa: un resumen de las tendencias recientes de la enseñanza superior en Europa occidental, 1986-1988. En: M. de Miguel (Comp.) *La evaluación de las instituciones universitarias*. Madrid: Consejo de Universidades.
- Neave, G. (1994) The politics of quality: developments in higher education in Western Europe 1992 – 1994. *European Journal of Education*. Vol 29, No 2.
- Neave, G. (2001). *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Neave, G. y Van Vught, F. (1994). Conclusión. En: G. Neave y F. Van Vught, *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva Sociedad*, No 160, marzo – abril.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Post Data. Revista de Reflexión y Análisis Político*. No 11. Abril de 2006. Bs. As.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982). Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*. No 1. Caracas.
- Peek, R. (2003). Could peer review be wrong? *Information today*, 20(4).
- Pilot, A. (2001). *Quality assurance and accreditation in higher education in the Netherlands: internal quality care and external quality assessment.*” Conference on

- quality assurance and accreditation in Rumanian university education. Matra project.  
Bucarest, abril 11 y 12.
- Piovani, J. (2007). El diseño de la investigación. En: A. Marradi, N. Archenti y J. Piovani, *Metodología de las ciencias sociales*, Buenos Aires: Emecé editores.
- Porter, Luis. (2003). *La Universidad de Papel*. México, D.F.: Editorial Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH-UNAM).
- Powell, W. y Dimaggio, P. (1991). Introducción. En W. Powell y P. Dimaggio *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Rip, A. (1985). Commentary: peer review is alive and well in the United States. *Science, technology, & human values*, 10(3): 82-86. Sage Publications, Inc.
- Roy, R.(1984). Alternatives to review by peers: a contribution to the theory of scientific choice. *Minerva*, 22:316-28.
- Salaburu, P. (2011). *España y el Proceso de Bolonia*. Madrid: Academia Europea de Ciencias y Arte.
- Schugurensky, D. (1999). Higher education restructuring in the era of globalization: toward a heteronomous model? En: R. Arnove y C.A. Torres, *Comparative Education. The dialectic of the global and the local*. Boulder: Rowman & Littlefield publishers.
- Stubrin, A. (1997) Una encrucijada interpretativa acerca de la acreditación de carreras de grado. Mimeo. En: CONEAU, Serie Talleres y Seminarios, N ° 2.  
<http://liveweb.archive.org/http://www.coneau.gov.ar/archivos/1332.pdf> último acceso [9-2-11](#).

- Stubrin, A. (2008). Reflexiones desde el enfoque de las políticas públicas. En: S. Didou *Movilidad, aseguramiento de la calidad y reconocimiento mutuo de títulos de educación superior en América Latina*. Mexico: UNESCO.
- Taylor, J. (1995). A statistical analysis of the 1992 research assessment exercise. *Journal of the royal statistic society*. Series A, 158(2):241-261.
- Trow, M. (1996). Trust, markets, and accountability in higher education: a comparative perspective. *Higher Education Policy*, 9. London.
- Thwaites Rey, M. (2005). Estado: ¿Qué Estado?. En: M. Thwaites Rey y A. López (Eds.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino*. Buenos Aires: Prometeo.
- Tight, M. (2003). Reviewing the reviewers. *Quality in Higher Education*, 9(3): 295-303.
- Travis, G. y Collins, H. (1991). New light on old boys: Cognitive and institutional particularism in the peer review system. *Science, technology, & human values*, 16(3): 322-341. Sage Publications, Inc.
- Universidad Nacional del Litoral (1995). *Evaluación Institucional. Para el mejoramiento de la calidad de la UNL*. Dirección de Programación Académica, Secretaría Académica. Santa Fe: Centro de Publicaciones de la UNL.
- Van Der Wende, M. y Westerheijden, D. (2002). International aspects of quality assurance with a special focus on European higher education. *Quality in Higher Education*, 7(3).
- Varela, S. (2007). Las dinámicas del cambio en las universidades estatales. Una aproximación desde el neoinstitucionalismo a la experiencia reciente. En: P. Krotsch, A. Camou y M. Prati: *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

- Villanueva, E. (2004). La acreditación en América Latina: El caso de Argentina en la RIACES y el MERCOSUR. *Revista Iberoamericana de Educación*, No 35, págs.. 99-112.
- Villanueva, E. (2008). Aseguramiento de la calidad y convergencia de la educación superior en América Latina. En: S. Didou *Movilidad, aseguramiento de la calidad y reconocimiento mutuo de títulos de educación superior en América Latina*. México: UNESCO.
- Villanueva, E. (2008). La acreditación en contexto de cambio. El caso de las carreras de ingeniería en la Argentina. *Avaliacao*, v. 13, n. 3, p. 793-805. Noviembre. Campinas.
- Viner, N; Powell, P; y Green, R. (2003). Institutionalized biases in the award of research grants: A preliminary analysis revisiting the principle of accumulative advantage. *Research policy* 33: 443–454. Elsevier.
- Vroeijenstijn, A. (1995), *Improvement and Accountability: Navigating between Scylla and Caribdis*, London: Jessica Kingsley.
- Warde, A. (1996). The effects of the 1992 Research Assessment Exercise. Network: *Newsletter of the British Sociological Association*, 64.
- Weber, M. (1998). *El Político y el Científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Yorke, M. (1998). Performance indicators relating to student development: Can they be trusted? *Quality in higher education*, 4(1):45-61.
- Weiler, H. (1996). Enfoques comparados en descentralización educativa. En: M. Pereyra, Miguel A. y otros (comps.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor.

## **ANEXO 1. CUESTIONARIO A PARES EVALUADORES**

### *Parte 1: Datos personales*

1) Sexo:

- a. Masculino
- b. Femenino

2) Para cada título alcanzado (NO en curso) indique el año de obtención (en caso de tener más de un título de cada uno indique año del primero):

- a. Grado
- b. Especialista o equivalente
- c. Magíster o equivalente
- d. Doctor

3) ¿Obtuvo algo de los títulos de grado o postgrado en el exterior?

- a. Sí
- b. No

4) Área geográfica de residencia

- a. C de Bs. As y conurbano
- b. NEA
- c. NOA
- d. Cuyo
- e. Centro

- f. Litoral
- g. Sur
- h. No reside en el país

5) Identifique el área disciplinaria o el nombre comúnmente utilizado para denominar el campo académico de su especialidad

Área: \_\_\_\_\_ Nombre de la especialidad: \_\_\_\_\_

01	Educación y Formación Docente	10	Sociología	19	Ciencias de la Tierra y del Espacio
02	Artes y Letras	11	Ciencias de la Comunicación Social	20	Ciencias de la Computación
03	Antropología	12	Administración y Ciencias Económicas	21	Ingeniería
04	Historia	13	Ciencias Jurídicas y Derecho	22	Otras Ciencias Tecnológicas
05	Geografía	14	Otras Ciencias Sociales	23	Arquitectura
06	Psicología	15	Ciencias de la Vida	24	Diseño
07	Filosofía	16	Lógica y Matemática	25	Ciencias Agrarias y Veterinaria
08	Otras Humanidades	17	Astronomía y Astrofísica	26	Medicina
09	Ciencia Política	18	Física y Química	27	Otras Ciencias de la Salud

6) ¿Posee Ud. un trabajo académico?

- a. Sí como ingreso exclusivo
- b. Sí como ingreso principal y desarrolla otras actividades no académicas
- c. Sí, como ingreso complementario a otras actividades no académicas
- d. No posee (pasa a sección 2, “Selección, aceptación y capacitación como par”)

7) ¿Cómo definiría su trabajo en el ámbito académico?

- a. Dedicado casi por completo a la docencia.
- b. Dedicado principalmente a la docencia con algunas actividades de investigación
- c. Dedicado principalmente a la investigación con algunas actividades de docencia
- d. Dedicado casi por completo a la investigación

8) ¿Su ámbito de trabajo principal es?

- a. Una universidad nacional
- b. Una universidad privada
- c. Un organismo del sistema científico-tecnológico
- d. Ninguno de los anteriores. Especificar: \_\_\_\_\_

9) -¿Cuál es el cargo docente más alto que posee

- a. No posee, se desempeña sólo como investigador
- b. Auxiliar o Jefe de Trabajos Prácticos o equivalente
- c. Profesor adjunto
- d. Profesor asociado
- e. Profesor titular
- f. Profesor plenario o consulto
- g. Jubilado como profesor (en cualquiera de sus categorías)

10) Dedicación:

- a. Simple con el resto del trabajo fuera del ámbito académico
- b. Equivalente a semi-dedicación conformado por varias designaciones

- c. Semi-dedicación en una institución sola
- d. A tiempo completo en el ámbito académico conformado por varias designaciones.
- e. Exclusiva en una institución académica

*Parte 2: Selección, aceptación y capacitación como par evaluador*

1. ¿En cuántas oportunidades actuó como par evaluador?

	0	1	2	3	4 ó más
Grado					
Postgrado					
Institucional					

2. ¿Cuál es el año de su última participación?

- 1. Grado \_\_\_\_\_
- 2. Posgrado \_\_\_\_\_
- 3. Institucional \_\_\_\_\_

3. ¿En las oportunidades en qué le fuera ofrecido actuar como par...

- 1. Le fue ofrecido en una sola oportunidad y aceptó
- 2. Le fue ofrecido en más de una oportunidad y aceptó en todas o en general
- 3. Le fue ofrecido en más de una oportunidad y declinó inicialmente pero luego aceptó las invitaciones
- 4. Le fue ofrecido en más de una oportunidad y aceptó inicialmente pero luego declinó las invitaciones

4. En caso de haber contestado d), usted declinó las invitaciones siguientes por:
  1. Ud. desea participar pero no puede combinarlo con sus diferentes actividades
  2. Ud. dejó de participar por no encontrarse conforme con los aspectos prácticos u organizativos de la situación de actuación como par
  3. Ud. dejó de participar por no encontrarse conforme con los aspectos centrales de la situación de actuación como par
  4. Ud. dejó de participar por influencia de factores externos en su actuación como par
  
5. Cuando usted fue seleccionado como par...
  1. Se le informaron formalmente los motivos de su selección
  2. Se le informaron informalmente los motivos de su selección
  3. Nunca se le informaron de manera explícita los motivos de su selección  
(pasa a 7)
  
6. En caso de habersele informado los motivos para su selección, éstos fueron (marque todos los que correspondan)
  1. Su pertenencia a una categoría en el programa de incentivos
  2. Sus antecedentes profesionales en el sector académico
  3. Sus antecedentes profesionales fuera del sector académico
  4. Su actuación previa como par evaluador
  
7. ¿Recibió usted algún tipo de capacitación o instrucción de parte de la CONEAU para desempeñar su rol de par evaluador?
  1. Recibió capacitación o instrucción formalizada

2. Recibió indicaciones informales durante su desempeño
  3. No recibió instrucción o capacitación
8. En caso de haber recibido capacitación o instrucción formalizada, la misma fue bajo la forma de (marque todo lo que corresponda)
1. Documentación con información general sobre evaluación
  2. Documentación con instrucciones específicas para el desempeño como par
  3. Informes u otros documentos de experiencias previas de evaluación
  4. Reuniones previas con el personal de apoyo técnico a tal fin
9. En caso de haber participado en más de un comité de pares, describa la composición de los miembros que haya observado. (Si participó una única vez pasa a sección siguiente).
1. No hubo mayormente repetición de pares.
  2. Observó la presencia de evaluadores frecuentes, junto con otros convocados ocasionalmente.
  3. Los comités se conformaron de manera mayoritaria por pares con participación frecuente

*Parte 3: El trabajo como par evaluador*

Si participó en más de una evaluación, responda a esta sección tomando en cuenta su experiencia general como par.

- 1) Escoja en primer término cuál es el tipo de carrera en que tiene mayor experiencia como evaluador y sobre el que va a responder a continuación:

Carreras de grado:

Carreras de postgrado:

2) Indique su grado acuerdo con las siguientes afirmaciones según se experiencia como evaluador de carreras:

	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
a. La información solicitada por CONEAU a la universidad era adecuada				
b. La información dada por la universidad a la CONEAU era suficiente y pertinente				
c. Se hizo un análisis exhaustivo de la información en el marco del trabajo con los otros pares				
d. El tiempo fue adecuado para las actividades programadas				
f. Los instrumentos de evaluación fueron adecuados para la emisión de juicios que le fuera solicitada				
e. Los instrumentos de evaluación permiten el trabajo autónomo de los pares				

3) Indique su grado acuerdo con las siguientes afirmaciones según se experiencia como evaluador de carreras:

	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
a. Las evaluaciones se realizaron por consenso entre los pares				

b. Los pares con mayor conocimiento técnico ejercieron más influencia				
c. Los pares con status académico o político conocimiento técnico ejercieron más influencia				
d. Los pares con mayor experiencia en evaluación ejercieron más influencia.				
e. Personal de CONEAU ejerció influencia significativa en los juicios de los pares.				
f. Actores externos ejercieron influencia significativa en los juicios de los pares.				

4) Indique su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones (como evaluador de carreras)

	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
a. Las evaluaciones respondieron a indicadores objetivos				
b. Las evaluaciones respondieron a juicios cualitativos de los pares				
c. Los juicios presentan sesgos en base a las trayectorias disciplinares de los evaluadores				
d. Los juicios presentan sesgos en base a los compromisos institucionales o políticos de los evaluadores				

5) En caso de haber realizado traslados a las instituciones evaluadas para un contacto in-situ; ¿cómo considera que resultaron dichas visitas? (en caso de no haber realizado visitas pasa a pregunta 5)

	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
a. Las visitas resultaron provechosas				
b. Se obtuvo información nueva que se usó como elementos de juicio				
c. Las actividades realizadas guardaron poca conexión con la evaluación				
d. El contexto de la visita volvió muy difícil la evaluación				

6) ¿Conoce Ud. el dictamen final de los miembros de CONEAU sobre las carreras que evaluó?

- a. Sí, el dictamen ratifica sin cambio la opinión de los pares.
- b. Sí, el dictamen ratifica con cambios menores la opinión de los pares.
- c. Sí, el dictamen cambió la decisión de los pares.
- d. No, desconozco el dictamen final.

*Parte 4. Opinión sobre la experiencia personal como evaluador y sobre el sistema de evaluación*

1) Indique su grado acuerdo con las siguientes afirmaciones

El sistema de evaluación por pares...	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
a. ... funciona adecuadamente				
b. ...es útil como mecanismo de desarrollo del sistema universitario argentino				
c. ... presenta problemas por				

influencia de intereses académicos o institucionales				
d. ... tiene un marcado carácter burocrático				
e. ... tiene un marcado sesgo político				
f. ... genera instancias de intercambio y discusión entre evaluadores				

2) Indique su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones:

Su participación personal como evaluador...

	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
a.... le resultó útil en lo profesional (prestigio, antecedentes, etc.)				
b. le resultó útil en lo institucional – político				
c. le resultó provechoso como aprendizaje intrínseco				

## ANEXO II. CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DE LA MUESTRA

### *Características demográficas de la muestra*

La muestra está compuesta por un número mayor de hombres que de mujeres, guardando relación con la composición original de la lista de candidatos. De las personas que respondieron la encuesta, el 60% está constituido por hombres y este porcentaje se incrementa ligeramente en los que efectivamente evaluaron (63%).

*Cuadro 1. Distribución de los evaluadores y candidatos por sexo (%)*

Sexo	Evaluaron	No evaluaron	General
Femenino	36,84%	46,67%	40,23%
Masculino	63,16%	53,33%	59,77%

La procedencia geográfica de los pares es en un 64% de las zonas metropolitanas, del centro y el litoral, aportando el resto de las regiones entre un 5% y un 9% en cada caso.

*Cuadro 2. Distribución geográfica de los evaluadores (%)*

Residencia	Total
AMBA	36,84%
Centro	21,05%
Litoral	14,04%
NOA	8,77%
Sur	8,19%
Cuyo	5,85%
NEA	5,26%
Total general	100,00%

Respondiendo al perfil del evaluador establecido en las reglamentaciones, la mayor cantidad de evaluadores de la muestra poseen título de doctor (68%) y sólo un 10% sólo título de grado.

*Cuadro 3. Nivel máximo educativo alcanzado por los evaluadores (%)*

NS/NC	3%
Grado	10%
Especialización	3%
Maestría	16%
Doctorado	68%
Total	100%

La mayor cantidad de evaluadores considerados pertenecen al campo de la Ingeniería, la educación y las ciencias de la salud. Estos datos confirman la representatividad de la muestra, dado que los procesos de acreditación de Ingeniería, Medicina y Veterinaria determinan en el universo real mayor presencia de evaluadores de estos campos. Asimismo, la presencia de evaluadores del campo de la educación se puede explicar por la fuerte presencia de carreras de posgrado en esa área.

*Cuadro 4. Disciplina o nombre comúnmente utilizado para denominar al campo de la especialidad del evaluador(%)*

Disciplina	Total
Ingeniería	18,13%
Educación y Formación Docente	11,11%
Ciencias Agrarias y Veterinaria	10,53%
Física y Química	7,60%
Psicología	5,85%
Otras Ciencias de la Salud	5,26%
Artes y Letras	4,68%
Ciencias de la Vida	3,51%
Historia	3,51%
Lógica y Matemática	3,51%
Sociología	3,51%
Administración y Cs. Económicas	2,92%
Medicina	2,92%
Arquitectura	2,92%
Filosofía	2,34%
Ciencias de la Computación	1,75%
Otras Humanidades	1,17%
Otras Ciencias Sociales	1,75%
Ciencias de la Tierra y del Espacio	1,75%
Ciencias Jurídicas y Derecho	1,75%
Antropología	0,58%
Ciencia Política	0,58%
Ciencias de la Comunicación Social	0,58%
Diseño	0,58%
Geografía	0,58%
Otras Ciencias Tecnológicas	0,58%
Total general	100,00%

Atendiendo una vez más al perfil de par evaluador establecido en las normas, la mayor cantidad de pares encuestados tiene a la actividad académica como ingreso exclusivo.

*Cuadro 5. Exclusividad del trabajo académico en términos de ingreso(%)*

Trabajo académico	Total
No posee	0,58%
Sí, como ingreso complementario a otras actividades no académicas	12,28%
Sí como ingreso principal y desarrolla otras actividades no académicas	14,62%
Sí como ingreso exclusivo	72,51%
Total general	100,00%

El par evaluador encuestado, por su parte, asume poseer un perfil equilibrado entre su interés en la dedicación a la docencia y a la investigación, con una inclinación a preferir estas últimas. Esta información resulta de importancia ante una de las principales objeciones realizadas a los pares, por parte de los evaluados, respecto de su alto sesgo hacia la investigación.

*Cuadro 6. Énfasis en las actividades del trabajo académico(%)*

1.7.Orientación académica	Total
Dedicado por completo a la docencia.	1,75%
Dedicado principalmente a la docencia con actividades de investigación.	14,62%
Dedicado a la docencia y a la investigación de manera equilibrada.	57,31%
Dedicado principalmente a la investigación con actividades de docencia.	25,15%
Dedicado por completo a la investigación.	0,58%
(en blanco)	0,58%
Total general	100,00%

Respondiendo a la población total, es fuerte la presencia de evaluadores de universidades nacionales en la muestra, lo que demuestra el lógico nivel de presencia de estos últimos en los comités en virtud del perfil requerido y el tipo de relación laboral más precario en la mayoría de las universidades privadas. Esta información también confirma la crítica que en las entrevistas aparece respecto del este sesgo de procedencia institucional, de parte de las autoridades de universidades privadas.

*Cuadro 7. Institución de procedencia(%)*

Ambito	Total
Una universidad nacional	80,12%
Un organismo del sistema científico-tecnológico	11,70%
Una universidad privada	5,85%
Ejercicio profesional	1,17%
Ninguno de los anteriores	0,58%
NS-NC	0,58%
Total general	100,00%

Finalmente, los datos obtenidos de la muestra respecto de cargo y dedicación confirma el perfil de evaluador definido por la CONEAU: Profesores titulares con dedicación exclusiva. Como se verá en las entrevistas, este perfil de dedicación a la actividad académica muchas veces colisiona con el perfil de carrera que se evalúa, sobre todo cuando éstas están profesionalmente –y no académicamente- orientadas.

*Cuadro 8. Cargo máximo en docencia (%)*

Cargo	Total
Auxiliar o Jefe de Trabajos Prácticos o equivalente	1,76%
Profesor adjunto	11,18%
Profesor asociado	15,88%
Profesor titular	57,06%
Profesor plenario o consulto	9,41%
Jubilado como profesor (en cualquiera de sus categorías)	4,71%
Total general	100,00%

*Cuadro 9. Dedicación a la docencia (%)*

Dedicación	Total
No se dedica a la docencia	0,59%
Simple con el resto del trabajo fuera del ámbito académico	8,24%
Equivalente a semi-dedicación conformado por varias designaciones	7,06%
Semi-dedicación en una institución sola	9,41%
A tiempo completo en el ámbito académico conformado por varias designaciones	7,65%
Exclusiva en una institución académica	67,06%
Total general	100,00%

### **ANEXO III. GUIÓN DE ENTREVISTAS**

#### *a) Guía de entrevista a miembros y equipo técnico*

- 1) Los cambios en los procedimientos. Cuáles. Motivos.
- 2) Perfil de los técnicos. Cambios en el tiempo.
- 3) El rol de los técnicos en el proceso de evaluación. Grado de incidencia
- 4) El perfil de los pares. Cambios en el tiempo
- 5) El trabajo de los pares. Cómo se divide el trabajo. Consensos. Decisiones
- 6) Sesgos de qué tipo. Cómo se evitan los sesgos?
- 7) Selección de los pares. Problemas, dilemas. La experiencia en el tiempo
- 8) Cómo reciben los evaluados los resultados. Se enteran de quiénes los evaluaron?  
  
Es común la queja? Cuál es el vínculo con ellos? Les sirven las recomendaciones?
- 9) Su relación con los miembros. Qué rol cumplen? Saben?
- 10) La burocratización de la CONEAU.
- 11) La politización de la CONEAU

#### *b) Guía de entrevista a autoridades de carrera*

- 1) ¿Cómo se llevó a cabo el proceso de evaluación de su carrera? (¿Qué pasó en el proceso?)
- 2) ¿Cómo fue la experiencia de la visita?
- 3) ¿Qué opinión le merece el trabajo de los pares evaluadores respecto del ejercicio y la práctica concreta de la evaluación?
- 4) En el dictamen final ¿Existieron recomendaciones / requerimientos de los pares? ¿Tocaban los problemas que Uds. ya habían detectado en la autoevaluación?

- 5) ¿Cómo influyeron las recomendaciones surgidas del informe de evaluación en el desarrollo de la carrera? ¿Se aplicaron? ¿Sirvieron a la carrera? ¿Cuáles fueron los acuerdos y desacuerdos desde la carrera en referencia al dictamen de evaluación de los pares?
  - 6) ¿Qué opina del proceso de evaluación en referencia a: a) información a la institución de los resultados; b) redacción del informe final; c) aprobación por la CONEAU, etc.?
- c) Guía de entrevista a pares evaluadores
- 1) Qué evaluó: grado / posgrado; disciplina; tipo de institución
  - 2) Cuántas veces? Motivos de la aceptación
  - 3) Cómo caracteriza la experiencia de evaluar?
  - 4) Opinión sobre los procedimientos, instrumentos, el proceso, la capacitación, el resultado final. Guían? Sesgan? Dan lugar a la valoración?
  - 5) Opinión sobre el apoyo de los técnicos
    - a. Qué orientaciones dieron?
    - b. Estuvieron presentes? Cuánto?
  - 6) Opinión sobre el trabajo en el comité de pares
    - a. Conocía a los otros pares?
    - b. Quiénes incidían más?
    - c. Cómo se tomaron las decisiones?
    - d. División del trabajo?
    - e. Opinión sobre posibles prejuicios
  - 7) Opinión sobre las presentaciones de las carreras, los evaluados.
    - a. Cómo reciben a los pares en las visitas?

- b. Qué pasa cuando se enteran de los resultados y de los evaluadores?
  - c. Creen que las recomendaciones les sirven?
- 8) Opinión sobre el trabajo de la CONEAU. Burocratización vs. Politización
- 9) Opinión sobre su propia experiencia. Lo haría de nuevo? Qué valor tiene evaluar? Pros y contras.

## ANEXO IV. TABLAS CAPÍTULO 6

*Tabla 1. Opinión sobre la información suministrada al evaluador*

	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente en desacuerdo	Total desacuerdo	NS/NC
La información que CONEAU solicitó era adecuada	50,3	38,0	2,5	0,5	8,6
La información provista por la universidad era suficiente y pertinente	30,3	50,3	10,1	0,6	8,6

*Tabla 2. Opinión sobre el proceso de evaluación*

	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente en desacuerdo	Total desacuerdo	NS/NC
La información se analizó en conjunto con los otros pares	57,9	29,1	3,8	1,3	7,9
El tiempo fue adecuado para las actividades programadas	31,8	36	17,6	6,7	7,9
Los instrumentos de evaluación fueron adecuados para la emisión de juicios	45,8	37,3	5,7	2,5	8,7
Los instrumentos de evaluación permitieron el trabajo autónomo de los pares	50,9	35,4	3,8	2,9	7,0

*Tabla 3. Opinión sobre influencia*

	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente en desacuerdo	Total desacuerdo	NS/NC
Las evaluaciones se realizaron por consenso entre los pares	65,6	27,5	2,2	1,6	3,1
Los pares con mayor conocimiento en el área	43,6	35,7	10,5	7,1	3,1

disciplinar ejercieron más influencia					
Los pares con mayor status académico o político ejercieron más influencia	6,73	28,5	19,2	42,5	3,1
Los pares con mayor experiencia o conocimiento técnico en evaluaciones ejercieron más influencia	22,4	42,3	15,7	19,1	0,5
Personal de CONEAU ejerció influencia significativa en los juicios de los pares	6,6	17,3	29,7	43,3	3,1
Actores externos ejercieron influencia significativa en los juicios de los pares	2,6	7,3	12,1	74,9	3,1

*Tabla 4. Opinión sobre sesgos*

	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente en desacuerdo	Total desacuerdo	NS/NC
Los evaluadores emitieron sus juicios sobre la base de elementos ajenos al material presentado	3,5	14,1	26,2	54,7	1,5
Los juicios presentaron sesgos por las trayectorias disciplinares de los evaluadores	8,8	26,9	26,9	35,9	1,5
Los juicios presentaron sesgos por los compromisos institucionales o políticos de los evaluadores	2,3	15,4	15,4	65,4	1,5