

# El proceso de evaluación y acreditación de la Universidad Nacional del Comahue

Historia y actualidad de un proceso conflictivo

*Guido Riccono, Mariano Suarez  
Nigra y Judith Naidorf*

## **Introducción**

En 2004, ante el intento de acreditación de carreras ante la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), la Universidad Nacional del Comahue (UNCo) fue tomada por los estudiantes por 29 días. Como resultado de la toma, el Consejo Superior aprobó en sesión del 26 de noviembre la Ordenanza 738/04, que finalmente sale de despacho con firma el 9 de diciembre de 2004, que rechazaba a la CONEAU como organismo acreditador y suspendía las acreditaciones hasta que se derogue la Ley de Educación Superior.

Esta misma Ordenanza, en sesión del Consejo Superior, fue suspendida por solo un año en 2018 a través de

la Ordenanza 1085/18, por lo que la 738/04 sigue vigente hoy en día.

La actual situación de la UNCo con respecto a la evaluación es ambivalente, ya que los procesos de acreditación ante la CONEAU se llevan adelante, pero sin la conformación formal por parte de la institución de un área administrativa que se ocupe de dicha tarea de manera específica y sin el posterior seguimiento de la evaluación por parte del organismo nacional. Pese a ello, y a mantener vigente la Ordenanza que rechaza al organismo evaluador como tal, se han llevado a cabo todas las acreditaciones correspondientes según las diferentes convocatorias. Incluso se han acrecentado las ofertas de nuevas carreras de posgrado, que requieren acreditación obligatoria ante la CONEAU.

Aquí nos proponemos abordar el proceso de evaluación y acreditación institucional de la UNCo, desarrollado entre los años 2003 y 2005, caso que no ha sido estudiado por la bibliografía especializada. Los años mencionados fueron los de mayor resistencia de la comunidad académica de la institución, no únicamente a la evaluación y acreditación, sino también a la Ley de Educación Superior y a la CONEAU. En particular, nos interesa detenernos en el derrotero de los principales actores y dinámicas específicas que tuvieron lugar durante aquellos años con el objetivo de evidenciar el proceso de resistencia y de adaptación que tuvo la universidad a partir de la recolección de datos empíricos recogidos en fuentes primarias y de entrevistas semi estructuradas realizadas a protagonistas de esa experiencia pertenecientes a la UNCo.

Es por ello que vamos a dividir el capítulo en dos partes. En la primera, haremos una síntesis histórico-conceptual

del proceso de diseño e implementación de políticas de evaluación y acreditación de las universidades nacionales considerando bibliografía especializada. En la segunda parte del capítulo, nos abocaremos a trazar una cronología de los acontecimientos ocurridos entre 2003 y 2005 en Comahue en relación con el intento de implementación de la evaluación y acreditación en la casa de estudios.

### **Evaluación de la calidad educativa: de la soberanía nacional a la autonomía universitaria**

Los procesos de reforma de la Educación Superior de los años noventa pusieron en el centro de la agenda de la política la cuestión de la “evaluación de la calidad” como una nueva respuesta a la crisis del modelo institucional (evaluación para el mejoramiento) y también a la crisis económica financiera (eficiencia en el uso de los recursos y adecuación a las demandas del mercado) (Suasnábar, 2012, p. 99).

La noción de calidad fue la llave de acceso de los Estados nacionales para la exigencia de objetivos y el impulso de políticas y mecanismos de rendición de cuentas a las universidades. Es por esto que la calidad educativa fue –y es– observada con desconfianza por los actores de la comunidad educativa ya que trae consigo políticas relacionadas con la autoridad y el control universitario, lo cual explica por qué las tensiones en los noventa se centraron en la dimensión de la evaluación y tuvieron como resultado fuertes polémicas relacionadas con la autonomía universitaria.

La necesidad de contar con organismos de control de la calidad aseguró la instalación de mecanismos que se situaran entre el Estado y las universidades para garantizar el equilibrio entre ellos. Por otro lado, la definición de la calidad fue asumiendo contornos definidos por lógicas empresariales en las que la eficiencia y la eficacia cobraron relevancia. Así, la administración de la esfera pública –no solo las universidades– fue asumida poco a poco por sectores que ponderaban la gestión administrativa empresarial y la política de rendición de cuentas y contuvo, al mismo tiempo, una exigencia hacia las instituciones por sus resultados (accountability) teniendo como consecuencia la necesidad de que las universidades respondieran a las demandas sociales y, fundamentalmente, del mercado en la organización de sus objetivos.

Esta rendición de cuentas se fue transformando en el mecanismo a partir del cual las universidades aseguran la calidad, a la vez que se promueve a la evaluación de parte de los organismos descentralizados como un reaseguro para su garantía. De tal suerte que durante los noventa en Argentina y toda América Latina se fueron extendiendo las políticas de evaluación de la calidad educativa de las universidades a partir de la implementación de “procesos de reforma ampliamente difundidos por los organismos internacionales” (Suasnábar, 2012, 106). Desde estos mismos organismos, se creó un clima de época y el diseño de políticas concretas en las que se proponía abiertamente la ampliación de las fuentes de financiamiento universitario y el incentivo a la diferenciación universitaria. Conocido es el documento del Banco Mundial (BM) de 1995 titulado “La Educación Superior. Las lecciones derivadas

de la experiencia”, en el que estos elementos aparecen taxativamente.

El contexto de estos cambios puede caracterizarse por un énfasis de la globalización económica y las políticas neoliberales en occidente lo que implicó que en la mayoría de los países se comience a detectar que ciertas áreas de investigación y docencia de las universidades fueran cada vez con mayor preeminencia juzgadas por valores comerciales (Naidorf, 2009, p. 36). Fruto de la escasez de recursos y la necesidad de contar con financiamiento extra universitario, se crearon mecanismos a partir de los cuales se diversificó la fuente de financiamiento universitario produciéndose un fenómeno que para algunos investigadores puede caracterizarse como “comercialización de la academia” (Webster y Etzkowitz, 1991).

El resultado de la implementación de las políticas ha sido caracterizado como un modelo universitario diferenciado y jerarquizado que en América Latina generó expansión cuantitativa de la Educación Superior, pero sin una mejora de la calidad ni una distribución más equitativa del acceso (Suasnábar, 2012). Esta diferenciación del sistema universitario generó una jerarquización entre universidades que pueden captar fondos de empresas y continúan sus tradicionales funciones y aquellas que no, dedicadas a responder a las necesidades locales (Naidorf, 2009). Entre estas últimas podemos hallar a la UNCo. Volveremos sobre esta cuestión páginas adelante.

Ahora, nos parece importante detenernos en que en las entrevistas realizadas para esta investigación a los protagonistas de los años 2003 a 2005 en Comahue, se expresan estos elementos sistemáticamente: Banco Mundial,

privatizaciones, crisis política y económica, neoliberalismo, pérdida de soberanía nacional y de autonomía universitaria. Hay en los relatos un paralelismo entre el endeudamiento externo y la consecuente pérdida de soberanía nacional frente a las exigencias de los organismos multilaterales de crédito y la denunciada pérdida de autonomía universitaria frente a la injerencia de la evaluación externa a las universidades nacionales.

El contexto de fuerte pérdida de la soberanía nacional producto de la dependencia respecto de los organismos multilaterales de crédito a raíz de contraer deudas externas para financiar el gasto público desde los años setenta pero con énfasis en los noventa permeó la discusión universitaria a tal punto que es posible sostener que la relación soberanía nacional-autonomía universitaria fueron por los mismos carriles. Así, la política de evaluación y acreditación universitaria fue leída en clave injerencista y violatoria de la autonomía de las universidades nacionales, del mismo modo que era leída la política de endeudamiento externo practicada por los organismos multilaterales de crédito.

En consecuencia, si el Fondo Monetario Internacional (FMI) y BM se proponían una sujeción económica de los Estados latinoamericanos a partir de instalar la necesidad de aplicar políticas de ajuste fiscal que tendían a precarizar el nivel de vida de la población, en el caso de las universidades, la injerencia de organismos como la CONEAU tenía como objetivo –en estas lecturas– la implantación de políticas educativas pro mercado, mercantilistas y privatistas.

Para ambos casos, el diagnóstico partía de ubicar a estos organismos locales o extranjeros como parte de una misma política caracterizada como neoliberal debido a que eran los encargados de limitar la influencia del Estado nacional y de introducir al mercado y a sus lógicas antes denegadas en los espacios públicos.

Creemos que de allí es que podemos explicar la fuerte resistencia a las políticas de evaluación y acreditación.

Consideramos que las resistencias de algunas universidades nacionales –como es el caso de la UNCo– a los mecanismos de evaluación de la calidad educativa se explican porque tuvieron lugar en un momento en el que veían más continuidades que rupturas entre el ciclo neoliberal de los noventa y lo que se vivía en el país pos convertibilidad, sobre todo luego de 2003. Incluso, en relación con las entrevistas realizadas, se vislumbraba una identidad de continuidad entre las políticas públicas del Estado de los primeros años de la presidencia de Néstor Kirchner y los años de la presidencia de Carlos Menem, que se trazaba a través de la no derogación de la Ley de Educación Superior, como el elemento central que unificaba las políticas educativas de ambos Gobiernos.

En ese sentido, el caso particular de estudio que aquí reseñamos posee un origen particular.

En efecto, la nacionalización de la UNCo fue producto de las transformaciones de las políticas educativas y científicas del Estado Nacional de la Revolución Argentina entre los años 1966-1973 y su vinculación con el modelo económico desarrollista. En ese marco, se sitúa el Plan de Nuevas Universidades que motorizó la nacionalización de trece universidades nacionales entre las que se

encontraba la UNCo (Quintar, Gentile, Debattista, y Bertello, 1998). Pero también, la UNCo fue fruto del reclamo de sectores de la comunidad académica y de los poderes ejecutivos regionales de las provincias de Río Negro y Neuquén (Trincheri, 1999), en los que el movimiento estudiantil jugó un rol central gravitando de modo decisivo en el proceso de nacionalización.

Esa historia –esa marca de origen– de Comahue ha sido también la que dejó su huella en los protagonistas de las tomas frente a la CONEAU de los 2000. Tal como se ha señalado en los relatos de las personas involucradas, el origen de la UNCo con movilización de la comunidad educativa estaba vivo en la memoria colectiva de quienes se oponían en 2004 a la evaluación y acreditación universitaria.

### **La evaluación al interior del interior**

En esta sección, nos interesa detenernos en una síntesis de la política educativa que dio origen a la CONEAU y en cuáles de sus elementos involucrados con la evaluación y acreditación universitarias despertaron el conflicto.

El contexto de fines de los noventa está caracterizado por una fuerte expansión del mercado y el sector privado, en desmedro de la fuerte presencia estatal de los años precedentes. Los estándares de vida de la población cayeron en términos generales, aumentó el desempleo y las deudas externas contraídas por los Estados latinoamericanos con organismos multilaterales de crédito.

El neoliberalismo llegó a América Latina para instalarse con fuerza, primero en Chile, de la mano de Pinochet, y

luego en varios países más, impulsado por las teorías de Milton Friedman, de la escuela de Chicago, y de Frederick Hayek, este último iniciador en 1944 de esta corriente de pensamiento, que principalmente abogaba por un Estado sin intervención alguna en los mecanismos del mercado (Anderson, 1997).

Desde esta perspectiva, se impulsaron cambios en los modelos educativos con alta intervención del mercado como ejemplo de éxito a aplicar. Los gobiernos neoliberales, que seguían los lineamientos del consenso de Washington, tomaron “...los mismos núcleos de diagnósticos, propuestas y argumentos oficiales acerca de la crisis educativa y de sus supuestas salidas y los documentos con recomendaciones del BM y del FMI” (Gentili, 1997, p. 57).

Bajo esta direccionalidad política, en donde el neoliberalismo requirió de un gobierno central fuerte, que aplicara políticas con dureza y autoritarismo, que persiguiera y quebrantara los sindicatos y que tuviera control del dinero, pero sin intervenir en el libre mercado, en nuestro país se avanzó con la denominada Reforma Educativa.

En el marco de transformaciones profundas del Estado y sus funciones, en 1995, se promulgó la Ley de Educación Superior 24.521/95 (LES) en nuestro sistema universitario. Esta normativa, que reformó el sistema educativo de nivel superior y continúa vigente, surgió durante la presidencia de Carlos Saúl Menem (1989-1999) y es posible incluirla en el marco del proceso de transformación neoliberal del Estado nacional desarrollado durante la década de los noventa, que

Se inscribe en el proceso de reforma del Estado y de descentralización, privatización y desregulación de los servicios sociales, encontrando puntos de coincidencia con los procesos de reforma estructural que se implementaron en casi todos los países de América Latina (Feldfeber y Gluz, 2011, p. 341).

Así, se inicia un proceso que tuvo como una de sus consecuencias el desfinanciamiento educativo e impactó en la Educación Superior como veremos más adelante en este texto. Sin embargo, es importante señalar que en los años previos

[...] comienza a instalarse con fuerza en América Latina la idea de reformar los Sistemas de Educación Superior basados en el arancelamiento de las universidades, las restricciones al ingreso y la creación de sistemas de acreditación y la evaluación universitaria, como las mejores soluciones posibles a los diversos problemas que afrontaba el sector (Solanas, 2008 p. 161).

La implementación de políticas que iban de la mano de las propuestas que los organismos internacionales (BM, FMI, etc.) venían implementando en la educación superior en otros países conllevó la aplicación de "...medidas que al mismo tiempo que pretendieron orientar a las instituciones hacia el mercado tuvieron el efecto, en el caso de la Educación Superior, de acrecentar los organismos y mecanismos de control y regulación de la vida institucional" (Krotsch, 2002, p.157). Por ello, uno de los principales reclamos contra la LES es sobre su injerencia en la

autonomía universitaria. Además, los lineamientos que proponían las políticas educativas de los organismos internacionales daban muestras claras de que el ajuste se aplicaba sin cálculo de las consecuencias.

Desde estas premisas, que eran entendibles en el contexto del momento, se implementó la LES, que poco debate tuvo con las partes que intervienen en su aplicación (Krotsch, 2002). Esta situación constituyó una de las principales críticas por parte de las instituciones universitarias.

Muchos autores han abordado a la LES desde diversos puntos de vista. A los efectos de lograr una síntesis propia, hemos tomado en cuenta algunas lecturas, desde donde comenzaremos con una aproximación que la defina y caracterice.

El texto “El proceso de formación e implementación de las Políticas de Evaluación de la Calidad en la Argentina” de Pedro Krotsch (2002) analiza y desarrolla cómo fueron los procesos que culminaron en la formulación de la Ley. El proceso de instalación de la necesidad de una reforma en el sistema universitario, que devino en la aprobación de la LES, como describe el texto mencionado de Krotsch, se dio en tres etapas:

- 1989-1993: Período de construcción de agenda
- 1993-1997: Corresponde a la construcción e implementación de la política
- 1997-2002: Etapa denominada de estabilización y burocratización

Estos períodos tuvieron diferentes características, que prepararon los caminos para la aplicación de las políticas de interés del Estado. El primer período se caracterizó por incluir debates con algunos sectores de las universidades, que permitieron “transformar en públicas una serie de cuestiones que fundamentalmente atañen a la legitimidad de las universidades nacionales” (Krotsch, 2002, p. 154). Esto conllevó a que se diluyera la credibilidad de la función social de las instituciones universitarias; de esta forma, la relación sociedad-universidad perdió confianza y se generó, mediante mecanismos de rendición de cuentas, una variante de control por parte del Estado a la universidad. Con esto se consolidaron los debates al respecto de la equidad y la necesidad de arancelar los estudios de la Educación Superior, básicamente fundamentados en la baja capacidad de permanencia en el sistema universitario, la política de financiamiento y la necesidad de evaluación de las carreras.

En el segundo período, aparece la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), liderada por el economista Juan Carlos Del Bello, que venía de integrar el Ministerio de Economía durante la gestión de Domingo Cavallo, como subsecretario de Estudios Económicos en la Secretaría de Programación Económica a cargo de Juan José Llach.

Del Bello fue parte de los autores de la LES y, como secretario de Políticas Universitarias, creó el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores, la Comisión de Acreditación de Posgrados y el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA). Durante su gestión, hasta diciembre de 1995, impulsó la aprobación y aplicación de la

LES, que fue sancionada el 20 de julio y promulgada el 7 de agosto de 1995.

Pero un año antes fue debatido el proyecto inicial, ya que en mayo de 1994 fue remitido desde el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso de la Nación, para que lo trate la Cámara de Diputados. Para ese entonces, desde diversos ámbitos universitarios (Solanas, 2008), expresaron su oposición, ya que se entendía que la LES limitaba en varios aspectos la autonomía universitaria. La síntesis de estas oposiciones puede nuclearse en este listado:

- Los estatutos de las universidades debían ser aprobados por el Ministerio de Cultura y Educación.
- Se autorizaba la intervención de las universidades, por motivos demasiado generales.
- Le daba facultades al Ministerio para que estableciera los contenidos mínimos de los planes de estudios de las carreras.
- Colocaba la acreditación y evaluación a cargo de comisiones en donde la injerencia de las universidades nacionales era verdaderamente desfavorable por su bajo porcentaje de participación.
- Aplicaba normas específicas para la regularidad y el acceso (cupos limitados)
- Establecía los criterios para poder conformar los órganos de cogobierno universitario, que eran atributos exclusivos de las universidades.
- No resolvía los problemas presupuestarios y no garantizaba la gratuidad de la enseñanza universitaria.

Estos desacuerdos no impidieron el avance del proyecto de ley por parte del Gobierno y gran parte del arco político, para quienes era prioridad su aprobación y aplicación para conseguir financiamiento externo.

Por lo cual, desde 1996, con el regreso de Del Bello al Ministerio de Economía y su paso posterior a la Secretaría de Ciencia y Técnica, se inicia el período de estabilización de la LES, no sin antes dejar en funcionamiento la CO-NEAU, que despertó una gran polémica con todo el sector universitario. Debido a la exigencia de acreditación de carreras, que conllevó en años posteriores grandes conflictos en las universidades,

los universitarios se manifiestan a favor de la evaluación siempre y cuando ésta respete las autonomías al interior de cada universidad, respete las actividades que se vienen realizando en torno al tema y funde la evaluación sobre la base de la participación de la comunidad universitaria y la decisión en sus órganos de gobierno (Rafaghelli, 1997, citado en Solanas, 2008, p. 163).

Siguiendo el análisis de Krotsch, hay que destacar el perfil normativo que tuvo la LES. Con 89 artículos buscó regular horizontalmente las relaciones de los diferentes sectores y subsectores de la educación superior, pero a su vez “... que expande el sistema hacia arriba mediante la creación de organismos de amortiguación e intentó reglamentar diversos aspectos de la vida interna de las instituciones” (Krotsch, 2002, p. 164). Este perfil normativo de la LES se convirtió en un instrumento básicamente que regula y afecta a los diferentes actores de las instituciones, por eso

se puede considerar que la Ley tendió a fortalecer a las autoridades unipersonales, entre otros factores primordiales de las reglas de juego que propone. En este sentido, es una normativa con un carácter verdaderamente pragmático.

En el Título IV, Capítulo 2, empiezan a aparecer los artículos que más disconformidad generaron en los ámbitos universitarios. Los repasaremos en su globalidad para entender los principales motivos que despertaron el rechazo:

En el artículo 30, se puede observar la generalidad y amplitud de los motivos que esgrime la LES para poder intervenir una universidad nacional.

Artículo 30. – Las instituciones universitarias nacionales solo pueden ser intervenidas por el Honorable Congreso de la Nación, o durante su receso y ad referendum del mismo, por el Poder Ejecutivo nacional por plazo determinado –no superior a los seis meses– y sólo por alguna de las siguientes causales:

- a) Conflicto insoluble del o de la institución que haga imposible su normal funcionamiento;
- b) Grave alteración del orden público;
- c) Manifiesto incumplimiento de la presente ley.

La intervención nunca podrá menoscabar la autonomía académica.

En el Capítulo 3, se encuentra el artículo 34, que en su formulación deja en evidencia como se menoscaba la autonomía universitaria, haciendo que los estatutos de las universidades nacionales tengan que ser aprobados por el Ministerio de Cultura y Educación.

Artículo 34. — Los estatutos, así como sus modificaciones, entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial, debiendo ser comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a efectos de verificar su adecuación a la presente ley y ordenar, en su caso, dicha publicación. Si el Ministerio considerara que los mismos no se ajustan a la presente ley, deberá plantear sus observaciones, dentro de los diez días a contar de la comunicación oficial ante la Cámara Federal de Apelaciones, la que decidirá en un plazo de veinte días, sin más trámite que una vista a la institución universitaria. Si el Ministerio no planteara observaciones en la forma indicada dentro del plazo establecido, los estatutos se considerarán aprobados y deberán ser publicados. Los estatutos deben prever explícitamente: su sede principal, los objetivos de la institución, su estructura organizativa, la integración y funciones de los distintos órganos de gobierno, así como el régimen de la docencia y de la investigación y pautas de administración económico financiera.

Otro artículo que despertó muchas polémicas fue el 39, que permite que se creen entidades privadas para la acreditación de carreras de posgrado, además de imponer la obligatoriedad de la acreditación ante la CONEAU.

Artículo 39. — La formación de posgrado se desarrollará exclusivamente en instituciones universitarias, y con las limitaciones previstas en el artículo 40 podrá también desarrollarse en centros de investigación e instituciones de formación profesional superior de reconocido nivel y jerarquía, que hayan suscrito convenios con las universidades a esos efectos. Las carreras de posgrado —sean especialización, maestría o doctorado— deberán ser acreditadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, o por entidades privadas que se constituyan con ese fin y que estén debidamente reconocidas por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

En todo este desarrollo, no hemos llegado aún a adentrarnos en la privatización de la educación, que fue central en el momento, concepto que sin dudas despertó muchas voces en defensa de la educación pública y gratuita. Que la LES no asegurara en plenitud la gratuidad de la enseñanza fue una de las premisas de los sectores más combativos para expresar su oposición.

Cierto es que durante estos años el proceso más amplio de mercantilización educativa se expresa básicamente a través de dos modos: 1) la privatización en la educación pública “endógena”, a partir de la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público se asemeje cada vez más a una empresa y sea tan “eficiente” como ella; 2) la privatización de la educación pública “exógena”, entendida como la apertura de los servicios de educación pública a la participación del sector privado, a través de modalidades basadas en el

beneficio económico, y la utilización del sector privado en cuanto a la concepción, la gestión o la provisión de diferentes aspectos de la educación pública (Ball, 2009).

Hay que destacar que los procesos de privatización de las universidades se iniciaron a mediados del siglo XX, pero fue “en los años 90 que se expanden, se aceleran y se complejizan en una dinámica asociada a la conformación de mercados, a la internacionalización de la Educación Superior y al comercio transnacional” (Saforcada, y Trotta, 2020, p. 2). Ya en nuestro siglo, la privatización avanzó con el crecimiento de las universidades privadas y la implementación de dispositivos de gestión en la regulación de las actividades de formación, investigación y extensión. Es decir, se observa tanto la expansión del sector privado como la porosidad de lo público a prácticas del mercado (CRESALC/UNESCO, 1996; Gentili y Saforcada, 2012; Leher, 2010; García Guadilla, 2003)

Pese a todos los aspectos “negativos” que presentó la LES, cabe destacar uno muy relevante a favor de conservar el prestigio de la educación superior, que es el de no permitir que las universidades tuvieran fines de lucro, a su vez que generó criterios de control más estrictos para la evaluación de los procesos de solicitudes de creación de nuevas universidades privadas. Así, en los 10 años posteriores a la sanción de la ley, de 100 proyectos presentados sólo se autorizó la creación de 10 institutos universitarios (Del Bello et. al., 2007)

Sin embargo, entre 2004 y 2015, el crecimiento de las universidades en Argentina fue del 30 %, pasando de 100 a 130 instituciones. Este crecimiento fue impulsado principalmente por la creación de Universidades Públicas que

pasaron de 39 a 61 instituciones. Por otro lado, las universidades privadas solo pasaron de ser 41 a 49, incrementando un 20 % su cantidad, debido a las políticas implementadas por los Gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. El desarrollo de la privatización en la Educación Superior estuvo o está caracterizado por otros factores, que no devienen del tipo de institución únicamente: “...las nuevas modalidades de relación con la demanda, como la proliferación de sedes, extensiones áulicas y otros formatos que implican la réplica de carreras en una localización distinta de la casa central (Zelaya, 2012) o la duplicación de titulaciones y la proliferación de la educación a distancia. Se trata de procesos que, aún iniciados en los 90, crecen en este período de reposicionamiento del Estado y parecerían ser los espacios por donde se cuele una lógica de mercado que, en el caso de las primeras modalidades tiene su epicentro en el escenario universitario estatal (Marrano, 2010).” (Saforcada, y Trotta, 2020, p. 8).

En las entrevistas realizadas a diferentes actores claves, se destaca que el surgimiento de los posgrados arancelados o autofinanciados conlleva también a que las instituciones universitarias generen en muy poco tiempo espacio de desarrollo del posgrado dentro de cada institución. Allí, el énfasis está puesto en la amplia demanda de mayor especificidad en la formación. Cuando en épocas pasadas, el doctorado como carrera era la culminación de una vida académica de excelencia y renombre, hoy parece ser un requisito mínimo indispensable del sistema de ciencia e investigación en el que se inserta nuestra Educación Superior y la global también.

## **Cronología de la resistencia**

Como señalamos al inicio del capítulo, la UNCo, que fue fundada el 9 de agosto de 1972, tiene vastos antecedentes de resistencias ante las políticas educativas propuestas por los gobiernos de corte neoliberal.

Desde la década de los sesenta, aparece un inminente movimiento juvenil con un perfil contestatario y combativo, en el marco de un contexto mundial de grandes acontecimientos conducidos y protagonizados por la juventud, que en nuestro país tuvo una de sus máximas expresiones en el Cordobazo, entre otros eventos de protesta y reivindicaciones impulsados por los jóvenes de la época.

Este perfil de la juventud se trasladó al seno de las universidades, en ese remolino social que se producía con los jóvenes de diferentes clases sociales que, al concluir sus estudios de nivel medio, ingresaban a las instituciones universitarias, con la intención de convertirse, mediante la movilidad social ascendente que ofrecía la universidad, en la “nueva clase media” como profesionales asalariados.

En el caso de nuestro objeto de estudio, su particular situación era la de ser un conjunto de centros de estudio locales dispersos que no se aglutinaban en una universidad nacional. De allí que haya existido un proceso de movilización de docentes y estudiantes en reclamo por la unificación y nacionalización de una futura universidad. Desde este contexto es que la nacionalización de la UNCo adquiere el carácter de reivindicación de la comunidad académica, cuyo objetivo era el de conseguir el estatus de universidad nacional a partir de la movilización y el reclamo. Estudiantes y docentes se manifestaron de diversos

modos frente a las cúpulas gubernamentales locales (que también fomentaban la nacionalización) y nacionales a través de acciones políticas concertadas que tenían como fin lograr el objetivo político académico.

De igual modo, la nacionalización y su disputa se fundía con la oposición y la confrontación con el Gobierno militar de la Revolución Argentina, lo que permitía involucrar a otros sectores de la sociedad y a la política en el debate universitario específico de Comahue y –al mismo tiempo– diluir esta demanda en la disputa general de reclamo por la democratización social en unos años de fuerte conflictividad como lo fue la década del sesenta.

Esta breve y genérica caracterización histórica nos permite iniciar el proceso de comprensión del perfil estudiantil que tuvo históricamente la UNCo, y que fue trascendental en los procesos de conflictos que han atravesado su vida institucional.

Dar el salto a la década de los noventa es omitir una gran parte del proceso de gestación de la Universidad, pero para este escrito no viene al caso el detalle propiamente dicho de las diferentes etapas acontecidas en el recorrido institucional. Por ello, nos centraremos en la proximidad histórica necesaria para atender el conflicto que intentaremos explicar.

La avanzada de políticas neoliberales del Gobierno menemista a nivel universitario tuvo su primera gran confrontación con la aprobación de la LES en 1995.

A pocas semanas de las elecciones presidenciales de 1995 se desata una de las más grandes protestas del movimiento estudiantil universitario argentino tras el retorno

democrático en 1983. Se trató de la oposición al proyecto de ley para la Educación Superior, que terminó recibiendo sanción completa del Congreso el 20 de julio de 1995. (Aringoli, 2009, p. 33)

Entonces, en mayo de ese año, se produce, luego de una asamblea de los estudiantes de la Facultad de Humanidades, la toma del Rectorado, con sus oficinas administrativas, y se exige una sesión extraordinaria del Consejo Superior para tratar el proyecto de Ley de Educación Superior que se discutía a nivel nacional y el recorte de 200 puntos docentes, del cual se acusaba al entonces rector Dr. Pablo Bohoslavsky de ser el responsable, como medida en apoyo al gremio docente. Esa toma escaló a todas las facultades que estaban ubicadas en Neuquén. El 18 de mayo, luego de quince días de ocupación, los estudiantes logran que se convoque a la sesión del Consejo Superior, el cual rechazó por unanimidad “el proyecto de Ley de Educación Superior y solicitó su retiro al Congreso de la Nación. Además, se pronunció en contra del arancelamiento de las carreras de grado y –por mayoría– a favor de la continuidad del ingreso irrestricto” (*Diario Río Negro*, 1995). Antes de que se discuta en el Congreso de la Nación la LES, los estudiantes de la UNCo ya la rechazaban. Sin embargo, el 20 de julio se aprueba en el parlamento y el 7 de agosto será promulgada por el presidente Menem.

Desde ese momento, el posicionamiento institucional contra la LES tomó escala nacional dado que el conflicto había trascendido mediáticamente a raíz del intento de judicialización que llevaron adelante las autoridades de la Universidad contra los estudiantes por usurpación de

edificio público. Esta situación provocó una respuesta de la Federación Universitaria Argentina (FUA), en la voz de su presidente, el dirigente radical Darío Nieto.

Como ya fue reseñado, desde la aprobación de la LES en 1995, y con la creación de la CONEAU en 1996, se dio inicio a la implementación de los procesos de acreditación y evaluación de carreras universitarias en Argentina. En el caso puntual de la UNCo, se fue postergando el inicio de dicho proceso hasta los años posteriores a la crisis del 2001. Así fue como en 2003 empiezan los procesos en las diferentes facultades para la acreditación de las carreras incluidas en el Artículo 43 de la LES, que son las carreras que tienen obligatoriedad de acreditación, ya que dicho artículo indica:

Artículo 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 Cultura y 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 Cultura y 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.

A raíz de esto, en septiembre de 2004 el Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNCo, ubicada en la ciudad de Cinco Saltos, resolvió rechazar la acreditación ante la CONEAU de la carrera de Agronomía y reclamar la realización de un proceso de evaluación institucional que respete la autonomía universitaria (Bonifacio, 2012). Esto conllevó a que el conflicto inicie una escalada contra la LES y la CONEAU, que rápidamente trascendió a las distintas facultades de la UNCO.

Se posicionaron varios actores que terminaron siendo trascendentales en las definiciones de diferentes medidas de fuerza llevadas a cabo por estudiantes, docentes y graduados. Por el lado de los graduados, Daniel Nataine, quien luego llegó a ser vicerrector de la UNCo, fue una de las voces que acompañó el proceso de resistencia a la CONEAU. También el docente Luis Tiscornia, actual Secretario General de CONADU Histórica, entre otro grupo de docentes del gremio Asociación de Docentes de la Universidad Nacional del Comahue (ADUNC), que también sostuvieron la defensa de la autonomía universitaria. Por el lado estudiantil, tuvo principal participación Guillermo Martín como integrante de la Federación Universitaria del

Comahue (FUC) y como referente del Frente Estudiantil de Resistencia (FER), compuesto por estudiantes independientes principalmente.

Al respecto de autoridades, Ana Pechen de D'angelo era la rectora de ese momento, militante del Movimiento Popular Neuquino. Por el lado de la Facultad de Ingeniería (FaIn), Daniel Boccanera fue el principal impulsor de la acreditación de la carrera de Ingeniería en la CONEAU en 2004 cuando era decano. Esto fue lo que provocó la gran toma ininterrumpida durante casi un mes en toda la UNCo, pues acreditar la carrera ante la CONEAU implicaba aceptar la aplicación de la Ley de Educación Superior. Por último, Bladimir Cares Leiva, quien fuera el Secretario Académico de la FaIn, confrontó públicamente con los estudiantes y docentes, en notas publicadas en el *Diario Río Negro*.

Se inicia un conflicto que genera elevadas tensiones entre los diferentes espacios, pero sobre todo con un subcumulo de procesos sociales que se vinculan por fuera de la Universidad, en el marco de la salida de la crisis de 2001, y que caracterizan los nuevos actores sociales, como las cooperativas, los movimientos de desocupados, y las articulaciones de sectores heterogéneos:

La toma del año 2004 se inició el 27 de octubre en la Facultad de Ingeniería en el Comahue y se presenta como una medida de fuerza avalada por un bloque heterogéneo que incluía a docentes, estudiantes, organizaciones sociales, de derechos humanos, sindicales y de desocupados que se oponían al proceso de acreditaciones de las carreras de grado [...]. (Penchulef, 2017, p. 16).

Allí se producen las tomas de distintas facultades, iniciando el proceso en el epicentro de la administración de la UNCo, el Rectorado y la FaIn, en Neuquén, para que luego se traslade a otras facultades, entre ellas la Facultad de Ciencias Agrarias de Cinco Saltos, y de allí al resto de los diferentes edificios académicos, como la Facultad de Ciencias de la Educación y Psicología en Cipolletti y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales en General Roca.

De los actores mencionados, varios de ellos se enfrentaron públicamente con los estudiantes. La Rectora de la UNCo, Pechen D'Angelo, expresó mediante un comunicado de prensa que los órganos de gobierno de la Universidad se encontraban en pleno funcionamiento, y esos eran los espacios adecuados para exponer los problemas, pero luego conformó una mesa de diálogo con parte de su equipo de gestión. Por su parte, Cares Leiva, en la nota mencionada anteriormente, expresó que la toma estaba conducida por “agrupaciones trotskistas y maoístas, grupos piqueteros duros, anarquistas varios, nucleados alrededor de ADUNC –la asociación docente– y la gremial estudiantil, Federación Universitaria del Comahue” (Diario Río Negro, 2004). Estas declaraciones, sumadas a las denuncias presentadas ante la justicia federal contra docentes y estudiantes, no colaboraron para reducir el nivel de tensión entre la gestión y los diferentes espacios.

Finalmente, el 26 de noviembre de 2004, luego de un mes de la universidad tomada, se consiguen los votos de los diferentes consejeros superiores para emitir la Ordenanza de Consejo Superior 738/2004, que rechaza la LES, niega a la CONEAU como organismo evaluador y acreditador y suspende los procesos de acreditación de las

diferentes carreras hasta que se derogue la LES, ordenanza, que como ya mencionamos, tuvo un año de suspensión en 2018, para continuar vigente hoy en día.

### **Palabras finales**

Consideramos que el caso elegido refleja un proceso de evaluación y acreditación conflictivo en los primeros años de la salida de la convertibilidad, que se vincula estrechamente con la crisis económica y social generada por neoliberalismo de los años noventa. En especial, Comahue fue un espacio en el que diversos actores de la política y la sociedad se nuclearon alrededor del reclamo contra la CONEAU, con los que se establecieron canales de diálogo y solidaridad. La evaluación y acreditación se constituyó –a los ojos de los principales actores– en un elemento más de la política privatista propia del Estado de la década anterior. En las entrevistas llevadas a cabo, es posible reconstruir un escenario considerado de resistencia frente a la avanzada de las políticas neoliberales.

Sin legitimidad, actualmente la UNCo continúa su proceso de acreditación sin una legalidad que la ampare en su propio marco institucional, más allá de los fallos judiciales que avalaron las presentaciones de evaluación y acreditación por considerar que la Ley 24.521/95 debía cumplirse en el ámbito de las universidades, más allá de la autonomía, a razón de los amparos judiciales que promovieron desde ciertos sectores. Este fallo judicial es la puerta de entrada para que el resto de las carreras siguieran los procesos de acreditación, pese a la vigencia de la Ordenanza 738/04.

En una clara muestra de las tensiones vigentes hoy en día, dicha vigencia revela que, si quisieran derogar la Ordenanza o suspenderla de manera definitiva, se podrían volver a generar conflictos con la comunidad académica de la UNCo, algo que no es del interés de la institución en un contexto donde el neoliberalismo ha vuelto a gobernar en Argentina, con las políticas de Javier Milei.

La posibilidad de modificar la Ley 24.521/95 se discutió en diferentes momentos de los Gobiernos de Cristina Fernández y también de Mauricio Macri, pero nunca se avanzó en términos de cambios trascendentales.

Hoy el sistema universitario argentino vive un ataque tremendamente hostil y agresivo por parte del gobierno de turno, que intenta instalar una deslegitimación al sistema en sí para propiciar ajustes y desfinanciamientos, que están llevando a la asfixia económica y a un funcionamiento disfuncional de las universidades con el fin de generar el clima propicio que permita avanzar sobre el arancelamiento.

El ciclo que se inició en 1995 con la LES y avanzó con los procesos de acreditación en CONEAU, hoy puede terminar siendo el factor que habilite que este Gobierno ponga sobre el sistema universitario argentino la guillotina que extinga uno de los estandartes de la patria. A nivel UNCo, la actual rectora, Dra. Beatriz Gentile, ha dado férreas muestras de su oposición a estas políticas y a las propuestas de desfinanciamiento llevadas adelante. Pero sin resultados a la vista, el nivel de conflicto a nivel nacional empieza a vislumbrar los procesos que hemos traído a colación de los inicios de los procesos de evaluación y acreditación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aringoli, Hernán Federico (2009). “El puente fue copado por los universitarios”: los jóvenes en los noventa, (trans) formación de la subjetividad a través de la práctica política. *Las tomas de las Facultades de la UNCo en 1995* [Tesina de grado]. Universidad Nacional del Comahue.
- Bonifacio, José Luis (2012). Neoliberalismo y Movimiento Estudiantil en la Universidad Nacional del Comahue. *Cuestiones de Sociología*, (8), 85-94.
- Chiroleu, Adriana; Suasnábar, Claudio y Rovelli, Laura (2012). *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cuschnir, Melisa y Naidorf, Judtih (2020). ¿Una nueva ley de educación superior 2020? *RevID. Revista de Investigación y Disciplinas*, (2), 2020, 8-34. <https://www.evirtual.unsl.edu.ar/revistas/index.php/revid> 8 ISSN: 2683-9040.
- Feldfeber, Myriam y Gluz, Nora (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los ‘90, contradicciones y tendencias de “nuevo signo”. *Educação & Sociedade*, 32(115), 339-356.
- Gentili, Pablo y Sader, Emir (comps.) (1997). *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Río de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- Gentili, Pablo (1997). El consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina. *Archipiélago: Cuadernos de crítica de la cultura*, (29), 56-65.
- Krotsch, Pedro (org.) y Prati, Marcelo (ed.) (2002). *La universidad cautiva: Legados, marcas y horizontes*. La Plata: Al Margen y UNLP, FAHCE.

- Krotsch, Pedro (2002). El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en Argentina. Pedro Krotsch (org.), *La universidad cautiva: Legados, marcas y horizontes*. La Plata: Al Margen y UNLP-FAHCE.
- Ley 24521 de 1995. Por la cual se modifican las normas que rigen la educación superior. 7 de agosto de 1995.
- Naidorf, Judith (2010). *Los cambios en la cultura académica de la universidad pública*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba.
- Penchulef Hernández, Ayelén (2017). Universidad, autonomía y movimiento estudiantil: aportes críticos sobre los conflictos en la UNCo (2004-2006). *(En)clave Comahue*, (23), Ponencia. p. 16.
- Petras, James (2009). El menemismo: el contexto internacional de la década del 90. *Revista Herramienta*, (12). <https://www.herramienta.com.ar/el-menemismo-el-contexto-internacional-de-la-decada-del-90>
- Saforcada, Fernanda y Trotta, Lucía (2020). La privatización de la universidad en Argentina y América Latina. *Ciencia, Tecnología y Política*, 3(4), 1-11.
- Solanas, Facundo (2008). La ley de educación superior en Argentina: Un análisis en términos de referenciales de la acción pública. *Revista de la Educación Superior*, XXXVIII(149), 155-169.
- Suasnábar, Claudio (2017). Los ciclos de reforma educativa en América Latina: 1960, 1990 y 2000. *Revista española de educación comparada*, (30), 112-135. <https://www.rionegro.com.ar/acreditacion-y-conflicto-ORHRN04110916091001/>