

MECANISMOS DE ACREDITACIÓN COMPARADOS: ARGENTINA Y BRASIL

Valeria Metzdorff

Comisión Nacional de Evaluación y
Acreditación Universitaria
ValeriaMe@coneau.gob.ar

Resumen

El trabajo analiza la implementación de los mecanismos de acreditación de carreras de grado en el marco de las políticas de evaluación de la educación superior, entendidos como procesos de naturaleza conflictiva en donde influyen expectativas e intereses de diferentes grupos en condiciones desiguales de acción. El camino metodológico adoptado es el de la comparación de dos contextos nacionales, Brasil y Argentina. Ambos países fueron escenarios de distintas maneras de procesar los conflictos sociales en el interior de sus universidades, hecho que convierte en problemas de la educación superior temas tales como el acceso, la segmentación, el control burocrático y la instrumentación de diferentes acepciones para el concepto de autonomía. Los ejes de análisis emergentes de la comparación se nutren de los conceptos de Poulantzas y de Gramsci acerca de la conformación del Estado en los regímenes democráticos y el rol de los intelectuales como mediadores del consenso. Dichos ejes permiten analizar el armazón de los mecanismos de acreditación para dar cuenta de una estructura que se manifiesta eficaz en

la promoción del modelo universitario hegemónico pero también, en su carácter provisional y tentativo, preserva ciertos márgenes para el cambio. Las conclusiones retoman los sentidos generales que adoptaron en cada país los mecanismos de acreditación de carreras, se tomará entonces una perspectiva de retrospectiva con el fin de comprender sus singularidades.

Palabras clave: regulación- acreditación- Estado-intelectuales

Comparative accreditation mechanisms: Argentina and Brazil

Abstract

This study analyzes the implementation of undergraduate programs' accreditation mechanisms as part of higher education quality assurance policies, understood as processes of conflictive qualities where different groups influence expectations and interests in unequal conditions of action. The methodological path adopted is the comparison of two national contexts: Brazil and Argentina. Both countries had different ways to processing conflict within universities, which translates in problems of higher education issues such as access, segmentation, bureaucratic control, and the operationalization of different meanings of autonomy. The axes of emerging comparative analysis feed on Poulantzas and Gramsci concepts on the formation of the state in democratic regimes and the role of intellectuals as consensus mediators. These axes allow analyzing the frame of accreditation mechanisms to account for a structure that appears effective in promoting the hegemonic university model but also, in its provisional and tentative features, preserve certain margins for change. The conclusions bring back the general direction adopted by program accreditation mechanisms in each country, to then take a hindsight perspective in order to understand singularities.

Keywords: Regulation, accreditation, state, intellectuals.

Mecanismos de acreditação comparados: Argentina e Brasil

Resumo

O artigo analisa a implementação de mecanismos de acreditação de cursos de graduação no âmbito das políticas de avaliação do ensino superior, entendido como processos conflitantes onde operam as expectativas e interesses dos diferentes grupos em condições desiguais de ação de influência. O caminho metodológico adotado é a comparação dos dois contextos nacionais, Brasil e Argentina. Os países foram cenários de diferentes maneiras de processar os conflitos sociais dentro de suas universidades, fato que traduz em problemas de ensino superior, questões como o acesso, a segmentação, o controle burocrático e instrumentação de significados diferentes para o conceito de autonomia. Os eixos de análise emergentes fundamentam-se sobre os conceitos de Poulantzas e Gramsci sobre a formação do Estado em regimes democráticos e o papel dos intelectuais como mediadores de consenso. Estes eixos permitem analisar o quadro de mecanismos de acreditação para explicar uma estrutura que parece eficaz na promoção do modelo de universidade hegemônica, mas também, no seu caráter provisório e tentativo, preserva certas margens de mudança. As conclusões recuperam o sentido geral adotado em cada país pelos mecanismos de acreditação de carreiras, por tanto ele tem uma perspectiva retrospectiva, a fim de entender suas singularidades.

Palavras-chave: Regulação-Acreditação-Estado-Intelectuais

INTRODUCCIÓN

En Argentina, hacia 1995, año en que se sancionó la Ley de Educación Superior -LES- (Ley N° 24.521), las

instituciones públicas mostraban claros síntomas de empobrecimiento, el trabajo de los docentes se intensificaba y desvalorizaba y los contingentes cada vez mayores de alumnos carecían de condiciones favorables para aprender y continuar sus estudios. En este marco la acreditación generaba desconfianza o al menos incertidumbre debido al incremento de la oferta privada desde fines de los ochenta.

La comparación con el proceso homólogo que tuvo lugar en Brasil, a partir de las leyes que establecieron e instrumentaron la evaluación de la educación superior, permite reconocer rasgos específicos dentro de una realidad regional común en la forma en que se establecen y aplican los criterios de calidad y en la forma en que se articulan las diferentes esferas del Estado y de las instituciones durante estos procesos. Nos referimos a la Ley de Directrices y Bases de la Educación (Ley N° 9.394), sancionada en 1996 y a la Ley de creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior -SINAES-, (Ley 10.861), sancionada en 2004.

ANTECEDENTES: la irrupción de los conceptos de evaluación y calidad en el ámbito de la Educación Superior.

A comienzos de la década de 1970 tuvieron lugar en Brasil las primeras experiencias de evaluación universitaria

destinadas a los posgrados como correlato de la creación de nuevas instituciones de cuarto nivel. En Brasil, entre 1965 y 1985 el Estado planificador y previsor (Paviglianiti, Nosiglia y Marquina, 1996, p. 21), proyectó la formación de los recursos humanos esperados y creó organismos responsables del desarrollo científico-tecnológico. Este modelo se combinó con el modelo policial, propio de los regímenes militares, de manera que se incrementó la inversión en el desarrollo científico al tiempo que se estableció una intervención más bien débil en las universidades. En consecuencia, si bien se produjeron numerosas cesaciones de profesores, expulsión de alumnos, persecución y represión, durante el gobierno de facto importantes sectores de la comunidad científica, establecieron una alianza estratégica con el régimen¹. En Argentina, como es sabido, no se produjo este tipo de alianzas².

Como expresa Susana Vior (2009), Brasil y Argentina son dos países con muy diferentes historias políticas, económicas,

¹ Es importante señalar que desde finales de los 60, la Sociedad Brasileña para el Avance de la Ciencia (SBPC), fundada en 1948, ya era un centro de crecimiento de la actividad política, uno de los pocos foros para la discusión y la crítica para el régimen. En este contexto, la institución también verbalizó sus demandas para la modernización y expansión de los sistemas universitarios y de la ciencia y la tecnología, hecho que la constituyó un actor de peso en la política de financiamiento desarrollada por el gobierno.

² Habría que considerar como excepciones importantes, los centros de investigación que se desarrollaron en el ámbito militar como el Instituto Antártico Argentino, el Instituto Geográfico Militar, el servicio de Hidrografía Naval y el de estudios meteorológicos, entre otros.

sociales, culturales y educacionales pero que se han ido aproximando como resultado de las dictaduras, los exilios, los procesos de “mundialización capitalista” y la adhesión a preceptos definidos por los organismos internacionales de financiamiento.

Al iniciarse la década de 1990, el diagnóstico sostenido por dichos organismos era que las jóvenes democracias latinoamericanas a través de sus Estados, gastaban demasiado, lo cual se reflejaba en un déficit constante y en una gestión estatal cara e ineficiente. La recomendación era, entonces, reformar el Estado en su estructura y en sus funciones para permitir un uso más eficiente de los recursos y una mejor calidad de los servicios (Villanueva, 2009).

De acuerdo con Villanueva (2009) desde 1960, las agencias internacionales de financiamiento habían manifestado su interés por el desarrollo de programas educativos y sociales en la región. El Banco Mundial (BM) había concedido desde 1963, créditos por cerca de 10 billones de dólares a 375 proyectos desarrollados en más de 100 países. Ese organismo fue uno de los principales productores de documentos sobre políticas educativas que presentaban diagnósticos, recomendaciones, resúmenes de experiencias y análisis de los cambios en los sistemas de educación. En el mismo sentido, la UNESCO promovió procesos de cambio en los sistemas educativos. Sus recomendaciones, similares a las del BM eran mejorar el uso de los recursos,

incorporar otras fuentes de financiamiento, promover la calidad del cuerpo docente, de los programas, de los métodos, promover una mayor eficiencia en los procesos de aprendizaje, fomentar la articulación entre investigación y desarrollo humano sostenible y fortalecer los órganos ejecutivos para agilizar la toma de decisiones. Tales recomendaciones presentadas como aplicables a cualquier contexto, generaron desde el inicio situaciones no previstas en los planes. La crisis fiscal de los Estados y la necesidad de acceder al financiamiento externo restringían seriamente las posibilidades de tomar caminos intermedios entre las variadas situaciones locales y los lineamientos propugnados por estos organismos.

En concordancia con lo anterior, para la política económica más general, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, propiciaron las recetas del libre mercado, ajuste del gasto público y achicamiento del Estado; vaticinaron de esta manera que los pueblos latinoamericanos vivirían una etapa de crecimiento económico con equidad.

En el escenario social, las clases dominantes y dirigentes lograron la desacreditación del Estado a través de la defensa del mercado como instancia central para organizar la vida colectiva, emprendieron una ardua defensa de la privatización de las empresas públicas y de la focalización de las políticas sociales como mecanismo compensatorio de los “desajustes” del sistema.

Al mismo tiempo tuvo lugar un deslizamiento de las responsabilidades del Estado hacia el plano del control. Es así que se pasó del Estado inversor al Estado auditor. Myriam Feldfeber (2006) explica que la reducción del aparato estatal junto con la “despolitización del Estado” fueron aspectos centrales que se tradujeron en la necesidad de “reinventar el Estado”³.

En el ámbito de la Universidad, se contrajo el financiamiento que hasta la década del `80 se había realizado mediante asignaciones presupuestarias de suministro regular. Se extendió el cuestionamiento a la idea de rentabilidad social de la educación superior, a partir de análisis que reparaban solo en sus retornos privados, se justificaba el arancelamiento y el reemplazo del aporte estatal fijo por incentivos y fondos competitivos enmarcados en el modelo de Universidad propuesto por los organismos internacionales.

Los efectos que más pronto se hicieron sentir en la vida cotidiana de las instituciones fueron los derivados del control burocrático aplicado a las instituciones, carreras y docentes.

En particular, respecto del escenario argentino, Paviglianiti, Nosiglia y Márquina (1996) observaron que el modo de relación que se había caracterizado hasta entonces por la alternancia entre

³ Como quedó explícito en uno de los documentos del BM, sería preciso “un nuevo Estado para un mundo en transformación” (Banco Mundial, 1997).

dos modelos bipolares: financiamiento incondicional y vigencia de la autonomía universitaria o intervención política con suspensión de los estatutos, se integró en una nueva configuración planteada como única posible en el marco de una democracia formal y de ajuste estructural. En Brasil, esta configuración tuvo continuidad con períodos precedentes. Los grupos de poder asociados al desarrollo industrial habían mantenido en sucesivos etapas su capacidad de dirigir el desarrollo de la Universidad desde el fuerte impulso otorgado en la época del “Estado Novo” (1930-1945) hasta en períodos de dictadura. A su vez, la reforma establecida en la Ley de Directrices y Bases del año 1996, especificó los marcos de esa autonomía para el nivel superior, y otorgó distintos niveles de emancipación a diferentes tipos de instituciones, todas habilitadas para el otorgamiento de títulos, pero con mayor o menor sujeción al control estatal. Las universidades, los centros universitarios y las facultades “aisladas”, tuvieron desde entonces diferentes obligaciones respecto de la extensión, la investigación y diferentes atribuciones respecto de la oferta de posgrado. Además, cada tipo de institución, quedó sometida a diferentes tipos de control estatal para su funcionamiento y para la apertura e implementación de su oferta académica.

En ambos países, la clase dirigente produjo un corpus normativo acorde con la naturaleza de los cambios a realizar. La Ley de Educación Superior en Argentina

(1995) y la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (1996) en Brasil incorporaron los preceptos de los organismos internacionales en el marco de la progresiva mercantilización de la educación superior.

En efecto, la Universidad concentra sobre sí un interés renovado de aquellos sectores que ven en la creación intelectual y cultural un nuevo segmento a explotar, un nicho de extracción de plusvalor e intentan dirigirla según formas empresariales de gerencia que subordinan los procesos de producción intelectual a las lógicas de mercado.

En Brasil y Argentina, el concepto central acuñado por los intelectuales de la nueva derecha fue el de calidad. En materia de educación superior, se difundió la idea de que la cuestión del acceso había quedado resuelta a lo largo de las décadas anteriores y, atendiendo a ciertos indicadores de rendimiento, se identificaron como nuevos problemas la cronicidad y el desgranamiento que implicaban costos excesivos e ineficientes.

En este contexto y con diferencias en cada país, puede decirse que la implementación de las políticas destinadas al control de la calidad contó con la participación de diferentes actores sociales tales como los colegios profesionales, las empresas y una parte considerable de los cuerpos académicos. Para facilitar la ejecución de los cambios, los mecanismos de toma de decisiones recayeron en los órganos ejecutivos de las instituciones universitarias, se acotó así el rol de los órganos deliberativos debido a

las exigencias que impuso la interacción con las instancias externas de regulación y financiamiento.

En lo referido a la acreditación de carreras de grado, la comparación del proceso de implementación que tuvo lugar en Argentina y en Brasil permite reconocer rasgos específicos dentro de una realidad regional común. Sin duda es compartido el propósito de asegurar un piso de calidad explícito para la formación de los profesionales y científicos. Pero se pueden reconocer diferencias sustantivas en el alcance de la acreditación (a algunas o a todas las carreras), en la forma en que se establecen los criterios de calidad y en los procedimientos de aplicación, así como también, en la forma en que se articulan las diferentes esferas del Estado y de las instituciones durante estos procesos. Al igual que en otras políticas específicas se puede proponer como hipótesis que la acreditación de carreras de grado ha servido como escenario para las influencias que diferentes grupos ejercieron a fin de posicionarse y reposicionarse en el ámbito de la política universitaria a través de más de una década de implementación y consolidación. En consecuencia, diferentes procesos históricos y diversas situaciones políticas de los grupos vinculados al sistema de educación superior, dieron como resultado, distintas configuraciones para los mecanismos reguladores de la formación profesional y científica.

EL OBJETO DE ANÁLISIS y sus pre-tensiones

El objeto de este trabajo es la implementación de los mecanismos de acreditación de carreras de grado en Argentina y Brasil. Dichos procesos, están insertos en la política de evaluación de la educación superior que, en cada país, alcanzó un carácter sistemático a partir de la década de 1990. Desde entonces y a partir de la variada experiencia nacional en esta materia, se pusieron en marcha diversos mecanismos del Estado para legislar, reglamentar e implementar procesos sistemáticos de evaluación entre los cuales la acreditación quedó directamente vinculada con el reconocimiento oficial de los títulos de grado cuyo carácter en ambos países es habilitante para el ejercicio profesional.

La acreditación de carreras se viene desarrollando en torno a áreas disciplinares que tienen características, modos de asociación y situaciones históricas específicas. En este aspecto, la acreditación se diferencia de la evaluación de instituciones universitarias, el otro componente de la política de evaluación universitaria que requiere de un abordaje multidisciplinar. El recorte del objeto de esta investigación se encuentra justificado por el alcance disciplinar de la acreditación. Esta constituye un tema específico porque implica la introducción de un mecanismo de control estatal entre la institución responsable de otorgar el

título y la autoridad educativa que le otorga validez legal. Al mismo tiempo, estos procesos tienen lugar en el seno de comunidades académicas que interactúan en torno a áreas disciplinares y campos profesionales específicos y preexistentes. Pero referirnos a las comunidades académicas puede sugerir una idea errónea de homogeneidad. La acreditación de carreras constituye un mecanismo de regulación de la formación profesional que se inserta en comunidades académicas con diferentes situaciones respecto de su cohesión interna y que tienen diferentes formas de vincularse con el campo profesional a través de colegios, asociaciones, formación de posgrado y ámbitos de desempeño en donde los conflictos por el acceso expresan de manera específica las fricciones entre grupos que compiten en condiciones desiguales por la hegemonía. Un ejemplo de ello se verifica en las distintas posturas de estudiantes, docentes y autoridades respecto de la acreditación.

Existen al menos dos tendencias que avanzan y que desde una postura crítica pueden reconocerse como amenazas para la educación superior. Una de ellas reúne el conjunto de supuestos y medidas que ven en la educación superior una mercancía, un servicio, un bien de consumo intercambiable en el mercado y regido por las leyes de la oferta y la demanda. La otra reúne a las élites académicas que pretenden el control de las instituciones para contar “autónomamente” con las herramientas

políticas y económicas que les permiten sostener sus propias estructuras de poder. En esta tensión deberían abrirse camino los aportes teóricos, las iniciativas originales, las denuncias y las resistencias orientadas a concretar modelos sustentados en una concepción de la educación superior como un derecho humano y un bien público y social.

MARCO TEÓRICO: la calidad, la evaluación y la acreditación como ámbitos de mediación hegemónica

La acreditación de carreras de grado⁴ aparece en los dos países estudiados como un componente de la política de evaluación universitaria que se relaciona con otros mecanismos o dispositivos tales como la evaluación (Argentina) y la certificación⁵ (Brasil) de instituciones de educación superior.

La creación de estos mecanismos, permite suponer la asimilación de la función de “garantía de calidad” por parte del Estado. Por lo tanto, una primera aproximación conceptual requiere una

4 En Brasil la forma en que se denominan las carreras de grado es “cursos de graduación”. La Ley N° 9.394 incluye en esta categoría a todas las carreras de grado, sin distinción por disciplina ni duración. Todas las carreras dictadas por instituciones de nivel superior son sometidas al proceso de evaluación. En Argentina, la acreditación de carreras de grado sólo corresponde a las carreras que se incorporen con acuerdo del Consejo Universitario entre las profesiones “reguladas por el Estado” (art. 43 de la Ley N°24.521).

5 El término en portugués es “credenciamento”. La traducción es propia.

definición de “la calidad” como categoría rectora de los procesos de acreditación universitaria. Definir “la calidad” como “la propiedad de un programa de satisfacer criterios previamente establecidos en un sistema de evaluación y/o acreditación”, como se indica en el glosario de RIACES (2004), implica reconocer la “acreditación” como la certificación del cumplimiento de tales criterios a través de una evaluación. En este contexto y a los fines de la acreditación, la “evaluación” es el proceso de verificación del cumplimiento de criterios preestablecidos con el fin de acreditar la calidad.

A partir de esta aproximación funcional a los conceptos de “acreditación”, “evaluación” y “calidad” es posible inferir la mutua referencia de estos términos y la dificultad de definirlos sin caer en tautologías o en la adopción de valoraciones implícitas. En consecuencia, si bien la difundida producción referida a la calidad⁶ permite encubrir la naturaleza de tales mecanismos, es necesario aclarar que los procesos de acreditación universitaria, son procesos de regulación estatal y sus fines últimos son, en consecuencia, netamente políticos e implícitos. Por eso, una definición de calidad que concuerde con la perspectiva de este trabajo, debería asumir, para comenzar, la existencia de criterios implícitos, es decir, supuestos sobre la

⁶ Existe una prolífica producción sobre este concepto que puede consultarse en vasta bibliografía, en gran parte disponible en Internet.

calidad que se presentan como absolutos pero responden a concepciones singulares, históricas, negociadas y negociables sobre lo que es y lo que debe ser el objeto de la evaluación. Al respecto José Días Sobrinho señala:

El concepto de calidad es una construcción social que varía según los intereses de los grupos de adentro y de afuera de la institución que refleja las características de la sociedad que se desea para hoy y se proyecta hacia el futuro. No es un concepto unívoco sino que debe ser construido a través de consensos y negociaciones entre los actores. (como se cita en Ministerio de Educación y Cultura de la República de Uruguay / UNESCO, 2008, p. 27). Por su parte, House (1994), independientemente de su carácter estatal o privado define a la evaluación como proceso de intervención social y como tal, como práctica política: “En este proceso el papel de la evaluación se limita a la persuasión racional sobre la base de principios y valores comunes” (p.134). Tales principios y valores comunes remiten a la idea de consensos entre los grupos sociales involucrados en determinado programa. En ese contexto, la evaluación “lleva consigo la manipulación de hechos o argumentos con el fin de valorar o determinar la conveniencia de algo”

(House, 1994, p.134), por lo tanto, para House, la evaluación consiste sobre todo en un acto de persuasión.

En resumen, la evaluación persuade más que convence, argumenta más que demuestra, es más creíble que cierta, la aceptación que suscita es más variable que necesaria. Esto no significa que se reduzca a mera oratoria o sea completamente arbitraria. El hecho de que no se limite al razonamiento deductivo o inductivo no significa que sea necesariamente irracional. La racionalidad no equivale a la lógica. (1994, p. 134)

En cuanto a sus antecedentes, es importante considerar que la evaluación surgió como práctica de intervención social asociada al control en el ámbito de la industria. Como explica Díaz Barriga, “el uso del término ‘evaluación’ precedió en gran medida a la conformación del concepto de evaluación” (1987, p.1), pero a través de su trayectoria en el sistema educativo, fue incorporando rasgos pedagógicos que permitieron enfatizar en sus beneficios laterales, como la generación de información valorativa para la planificación, para el acompañamiento y para la mejora continua (Aguerrondo, 1990) y (Bertoni, Poggi & Teobaldo, 1993), aspectos que con el fin de legitimar estas prácticas, una vez incorporadas a la vida de las instituciones y convertidas en políticas de Estado, adquirieron mayor

centralidad en la promoción, en el plano de las declaraciones, del desplazamiento del objetivo prioritario de control (Díaz Barriga, 1987).

Dice Díaz Barriga:

El término evaluación no tiene tradición dentro de los planteamientos pedagógicos: tampoco puede considerarse sólo como un reemplazo “científico” de las prácticas de examen; en el fondo es una concepción que ha surgido con la transformación industrial en los Estados Unidos (...) un análisis profundo permite identificar la manera cómo a través del discurso de la evaluación, se concreta, en el ámbito educativo, el control que Taylor había estructurado para la administración científica del trabajo. En algún sentido el término evaluación es un reemplazo de la visión de control individual (y posteriormente social) que se tiene sobre el sujeto en una sociedad desarrollada. (1987, pp. 2-3)

Henri Fayol (1972), fundador de la teoría clásica de la administración, expresaba en su *Administración Industrial y General*: “El control consiste en verificar si todo se realiza conforme al programa adoptado, a las órdenes impartidas y a los principios admitidos. Tiene la finalidad de señalar las faltas y los errores a fin de que se pueda repararlas y evitar su repetición” (1972, p. 269). El control toma como

criterio el cumplimiento de lo programado en el ámbito de la organización y sus objetivos. Ello pone en evidencia la familiaridad de los conceptos de control y evaluación.

A su vez, en la década de 1990, las tendencias globales en las que la acreditación de carreras y la evaluación universitaria se inscribieron, se caracterizaron por una redefinición de las funciones del Estado en el marco de una nueva estructura de poder internacional propia de una nueva etapa de reestructuración del capitalismo. Tales cambios, en el plano discursivo, se enmarcaron en el paradigma de la Sociedad del Conocimiento (Feldfeber, 2006), la preocupación por la inserción competitiva y la búsqueda de equidad en el mundo globalizado con el objetivo de garantizar la gobernabilidad en los países de la región.

En este contexto, un análisis crítico de los mecanismos de evaluación y acreditación a partir de sus “titulares” permite identificar las tendencias globales que se desarrollan detrás de los postulados de la calidad y la rendición de cuentas, como la mercantilización de la educación y el cambio de rol del Estado, de prestador y garante de un derecho a evaluador de la prestación. A su vez, la identificación de rasgos propios que toman forma a través de su puesta en marcha constituye una oportunidad para identificar sentidos, de acuerdo con intencionalidades políticas interesantes (al menos) en contextos de capitalismo

dependiente como los de América Latina. Si tales intencionalidades son interesantes es porque permiten vislumbrar escenarios alternativos a los que aparecen como inexorables a partir del enfoque más general. Tales intencionalidades, a su vez, se relacionan con otras políticas dirigidas al contexto económico y social en el marco de proyectos nacionales específicos que le dan a la política educativa un sentido particular.

A partir del desarrollo precedente, se puede inferir que no es el objetivo de este trabajo hacer un análisis de la implementación de una política como si se tratara de un problema de gestión eficiente en vez de reconocer que dicha implementación siempre expresa soluciones de compromiso en determinada coyuntura histórica; dicha coyuntura se encuentra condicionada por la forma en que se procesan los conflictos en el seno del Estado. Es necesario asumir entonces una concepción de Estado y de sociedad que reconozca al conflicto como rasgo inherente de la dinámica social en la cual las desiguales posiciones de distintos grupos, cuyos proyectos de organización social son antagónicos, cristalizan, en determinados períodos, en un particular modelo de Estado.

Para iluminar el análisis de la conformación de un mecanismo estatal como la acreditación de carreras, los conceptos de Poulantzas resultaron de especial interés debido a que su análisis se centra en la revisión del concepto de

lucha de clases y profundiza en conceptos como fracción de clase, alianza y contradicciones internas en el seno del Estado Capitalista. En relación con el concepto de Estado (y sociedad) dice Poulantzas: “El Estado al consagrar y legitimar la dominación de clase constituye el factor de cohesión del conjunto de la formación social y al reproducir las relaciones sociales de esta formación, constituye la condensación del conjunto de sus contradicciones”. (1976, p. 147)

En este sentido alertando sobre lecturas incorrectas de la teoría marxista del Estado, que observan en ésta una supuesta fusión entre el Estado y el capital, dice Poulantzas:

El Estado ejerce siempre, actualmente, el papel de unificador político del bloque en el poder y de organizador político de la hegemonía del capital monopolista en el seno del bloque en el poder, compuesto de varias fracciones de la clase burguesa y atravesado por contradicciones internas (...) el Estado actual no es, como tampoco lo era en el pasado, una simple herramienta o instrumento manipulable a voluntad por una “voluntad” única y coherente (...) En este sentido es en el que siempre se puede hablar de una autonomía relativa del Estado frente al capital monopolista(...) Teniendo entendido que esta autonomía

relativa no debe ser considerada precisamente como papel de un “Estado-árbitro” de las contradicciones intermonopolistas, ni como el lugar de una política coherente y racional externa al capital monopolista. (1976, p. 148)

La concepción del Estado como condensación de las contradicciones entre fracciones de clase dentro del bloque mismo en el poder contribuye especialmente al análisis de los diferentes escenarios analizados en este trabajo porque previene una comprensión simplista de la clase dominante como un conjunto unificado y coherente que dirige al conjunto social. Los sistemas democráticos constituidos durante el siglo XX en América Latina, la polarización social, la intervención de las fuerzas armadas y la dependencia estructural, parecen mostrar sociedades en las que el bloque en el poder se mantiene estable y sin cambios y recurre a todos los medios que le otorga el poder del Estado (la fuerza y la persuasión) para mantener y reproducir el statu quo. Pero dentro del bloque del poder a lo largo del siglo, se produjeron tensiones entre los grupos más tradicionales y nuevos grupos de la burguesía que se manifestaron en el terreno ideológico a través de las disputas entre lo rural y lo urbano, entre catolicismo y laicismo, entre academicismo y profesionalismo, nacionalismo y liberalismo, entre otros. Estas tensiones, siguiendo a Poulantzas, generaron movimientos dentro del bloque

en el poder producto de sucesivas alianzas entre fracciones de clase con el fin de mantener la supremacía de la clase dominante y las relaciones capitalistas de producción.

El Estado moderno como tal, sintetiza intereses y expresa contradicciones en vez de alcanzar la pretendida posición de “árbitro” en los conflictos sociales. Su fin último es la continuidad del bloque en el poder. El uso de la fuerza, a través del control y la represión, se hace más necesario cuanto más declina su capacidad de persuasión por sus propias tensiones internas. Por eso, los grupos hacen alianzas y logran acuerdos a fin de mantener la base de credibilidad necesaria para la perpetuación en el poder. El fordismo es un ejemplo muy ilustrativo de un sistema que, sobre la base de la legitimidad, pudo extender y multiplicar las relaciones de explotación, la producción y el consumo a escala mundial en el período entre guerras. En nuestros contextos, podemos mencionar los proyectos políticos del peronismo y del varguismo, así como también a los gobiernos desarrollistas, entre proyectos que permitieron la inserción de Argentina y Brasil en el mercado internacional para la integración de una amplia base social. La identificación de períodos en los que se impuso la fuerza y de otros en los que se alcanzó un amplio consenso y niveles de integración social más elevados, evidencian las variaciones de fuerzas y las tensiones existentes en el seno del Estado, así como su naturaleza contradictoria.

En este sentido, la variable aceptación o credibilidad de un proyecto en el conjunto social⁷ nos conduce al enfoque gramsciano de la sociedad, particularmente al concepto de hegemonía. Si bien fue desarrollado inicialmente por Lenin⁸, es en la producción de Gramsci en donde la hegemonía alcanza mayor importancia como relación superestructural, específicamente como relación pedagógica:

Esta relación existe en toda la sociedad en su conjunto, y para cada individuo respecto de los otros individuos; entre capas intelectuales y no intelectuales, entre gobernantes y gobernados, entre élites y adherentes, entre dirigentes y dirigidos, entre vanguardias y cuerpos del ejército. Cada relación de “hegemonía” es necesariamente una relación pedagógica y se verifica no sólo en el interior de una nación, entre las diversas fuerzas que la componen, sino en todo el campo nacional, entre complejos de civilizaciones nacionales y continentales. (Gramsci, 1971, p. 30)

7 No estamos hablando de una aceptación o credibilidad basada en una conciencia política sino en una conciencia alienada, aspecto en el que los medios de comunicación tienen un rol protagónico (privados o estatales instalan y silencian temas arbitrariamente).

8 En Lenin, el término hegemonía se encuentra por primera vez en un escrito de enero de 1905, al comienzo de la Revolución. Dice: “Desde el punto de vista proletario, la hegemonía pertenece en la guerra a quien lucha con mayor energía que los demás, a quien aprovecha todas las ocasiones para asestar golpes al enemigo, a aquel cuyas palabras no difieren de los hechos y es, por ello, el guía ideológico de la democracia, y crítica toda ambigüedad”. (Lenin, 1975, p. 13)

Lúcia Maria Wanderley Neves y Ronaldo Sant'Anna explican, refiriéndose a Gramsci:

Para este autor, en las sociedades occidentales, la obtención del consenso se torna cada vez más un instrumento imprescindible para que un proyecto de sociedad se convierta en hegemónico, asumiendo la dirección político-cultural en la perspectiva de la conservación o de la transformación del conjunto de la existencia social. El “Estado ampliado”, característico de occidente, corresponde por tanto a una unidad dialéctica, en la cual diferentes proyectos societarios se confrontan y buscan conformar a su modo, el conjunto de la población. Siendo así, el Estado asume cada vez más su papel educador, en la medida que se propone conducir, por medio de diferentes estrategias, la reforma intelectual y moral adecuada a su proyecto de sociabilidad dominante y dirigente. (2009, p. 20)

De acuerdo con los autores, en los últimos años, los estados latinoamericanos redefinieron sus prácticas a través de la instauración de una nueva “pedagogía” de la hegemonía una nueva relación entre el aparato del Estado y la sociedad civil con el objetivo de estabilizar el proyecto neoliberal de

sociabilidad.

Esa mudanza reciente muestra al Estado, como expresión de las contradicciones, asume un rol de mediador y por lo tanto un rol pedagógico, que incorpora al conflicto a la vez que posiciona al Estado como instancia neutral, lo cual es propio de los regímenes democráticos. Siguiendo a Wanderley Neves y Sant'Anna:

En su condición de educador, el Estado capitalista desarrolló y desarrolla una pedagogía de la hegemonía, con acciones concretas en el aparato estatal y en la sociedad civil. Este concepto, a pesar de que no haya sido utilizado en forma explícita por Gramsci, se inspira en él (...) Dado el carácter contradictorio y conflictivo de las sociedades de clases, se desarrolla en el Estado stricto sensu y, de forma mayoritaria, en la sociedad civil, una pedagogía de la contra-hegemonía, por parte de las clases dominadas, bajo la dirección de los partidos políticos comprometidos con la formación de una sociabilidad diferente: los partidos revolucionarios. (2009, p, 31)

A su vez, en los regímenes democráticos contemporáneos, diferentes mecanismos de participación en la vida civil permiten controlar el alcance del conflicto en tanto se lo canaliza hacia

aspectos puntuales que entran en el terreno de la negociación, esto dinamiza el juego de fuerzas en el seno del Estado educador, productor de hegemonía, sin amenazar la reproducción de las relaciones de explotación. En este nivel de análisis se manifiestan las tensiones generadas por la competencia entre grupos y fracciones de clase por la supremacía en el bloque mismo de poder. En este sentido, Gramsci se refiere a la “lucha de posiciones” que tiene lugar en el ámbito de la “pequeña política”.

Gramsci en sus cuadernos entiende por “gran política” a “las grandes cuestiones relacionadas con la fundación de nuevos Estados, la lucha por la destrucción, por la conservación, por la defensa de determinadas estructuras económico-sociales y por “pequeña política” a las cuestiones ordinarias que se presentan en el interior de una estructura establecida (como se cita en Wanderley Neves y Sant’Anna, 2009, p. 32).

En la construcción de la hegemonía el Estado asimila los elementos contrahegemónicos e incluso los resignifica ya que desliza hacia el terreno de la pequeña política en forma simplificada y recortada los conflictos que se originan en el terreno de la gran política. Ejemplo de ellos son las formas de participación que se promueven en la actualidad, en las que la sociedad civil cuenta con numerosas alternativas de participación ciudadana para dirimir cuestiones locales, focalizadas y puntuales al tiempo que esa forma misma de

participación contribuye a reafirmar las estructuras de poder que son la base y el origen de los conflictos. Dichas oportunidades de participación no constituyen un placebo sino más bien, una herramienta pedagógica para hacer partícipe a los grupos dominados de su propia dominación. El rol de los intelectuales en todos los niveles y ámbitos de la sociedad civil, es primordial en este sentido. Partimos, entonces de la definición de Gramsci:

Todos los hombres son intelectuales, podríamos decir, pero no todos los hombres tienen en la sociedad la función de intelectuales (...) Esto significa que si se puede hablar de intelectuales, no tiene sentido hablar de no-intelectuales, porque no existen los no-intelectuales (...) No hay actividad humana de la que pueda excluirse toda intervención intelectual, no se puede separar el *homo faber* del *homo sapiens*. Al cabo todo hombre, considerado fuera de su profesión, despliega cierta actividad intelectual, es decir, es un "filósofo", un artista, un hombre de buen gusto, participa en una concepción del mundo, tiene una línea consciente de conducta moral, y por eso contribuye por tanto, a sostener o a modificar una concepción del mundo, o sea, a suscitar nuevos modos de pensar. (Gramsci, 1970, pp. 391-392)

Al respecto, Luciano Gruppi,

indica que a partir de reconocer el papel de la hegemonía en la continuidad del sistema es posible comprender la importancia que da Gramsci a los intelectuales en su construcción y mantenimiento.

En efecto, una hegemonía se construye si tiene sus cuadros, sus elaboradores. Los intelectuales son los cuadros de la clase dominante económica y políticamente, son los que elaboran la ideología. Los intelectuales -dice Gramsci- son los "persuasores" de la clase dominante, son los ´empleados` de la hegemonía de la clase dominante. (La expresión según la cual "el intelectual es el intermediario del consenso", es una justa interpretación de la concepción de Gramsci, pero no se halla en sus textos). (1978, pp.108-109)

Particularmente, en el aparato del Estado, la función de mediación otorga homogeneidad y dirección a la clase dominante y se expresa claramente en las funciones de los cuadros técnico-profesionales que desarrollan su trabajo en pos del "bien común" y apelan a los criterios "neutrales" propios de su formación profesional. Según Gruppi:

Los intelectuales no son, pues, un grupo social autónomo; pero, todo grupo social, cumpliendo una determinada función en la producción económica, forja sus

intelectuales que vienen a ser los técnicos de la producción. Estos intelectuales no se limitan a ser solamente los técnicos de la producción, sino que son también los que dan a la clase económicamente dominante la conciencia de sí misma y de su propia función, en el campo social y en el campo político. Dan homogeneidad a la clase dominante y a su dirección. (1978, p. 109)

En consecuencia, considerando la función de los intelectuales desde esta perspectiva, es posible un estudio de la implementación de una política que no se desvincule de una concepción dialéctica e histórica del Estado. Eso implica asumir el carácter conflictivo del proceso mismo de implementación en el cual, las decisiones "técnicas" surgen como exteriorizaciones de la función de mediación de los intelectuales. Mediación que consiste principalmente en legitimar los programas que se implementan y abren, dentro de lo políticamente aceptable, los espacios adecuados para la participación democrática que son áreas de relación pedagógica, de construcción de consensos y de asimilación del disenso. A su vez, tales sitios establecen límites con aquellos aspectos que no pueden interrogarse sin cuestionar el statu quo.

Por consiguiente, las concepciones sobre la evaluación y la calidad y las decisiones que dan forma a los mecanismos de acreditación expresan y

sintetizan en cada contexto nacional un conjunto de respuestas provisorias al problema de la mediación para la construcción y mantenimiento de consensos acerca de lo que debe ser una carrera universitaria, y por lo tanto, acerca de un modelo de Universidad.

En el ámbito de la acreditación de carreras dialogan profesores, pares evaluadores, expertos asesores, técnicos, miembros de las agencias de acreditación y autoridades ministeriales. Los términos “alianza”, “acuerdo” y “consenso”, remiten necesariamente al reconocimiento de su carácter provisional y conflictivo. En este sentido Poulantzas (1978), formula una definición de Estado que integra el carácter estructural del conflicto e identifica al Estado como una entidad relacional:

El Estado, capitalista en este caso, no debe ser considerado como una entidad intrínseca, sino -al igual que sucede por lo demás con el “capital”- como una relación, más exactamente como una condensación material de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase, tal como se expresa, siempre de forma específica, en el seno del Estado.(1978, p.155)

Posteriormente, el autor repara en el concepto de “armazón” del Estado que a través de una estructura formal y una serie de normas de funcionamiento

adquiere su forma singular en las prácticas concretas de los intelectuales:

Este Estado, que representa el poder de la burguesía, remite a las particularidades de la constitución de esa clase en clase dominante (...) la burguesía es la primera clase de la historia que tiene necesidad, para erigirse en clase dominante, de un cuerpo de intelectuales orgánicos. Estos últimos, distintos formalmente de aquélla pero reclutados por el Estado, no desempeñan un papel puramente instrumental (como era el caso de los sacerdotes para el feudalismo) sino un papel de organización de su hegemonía (...) Más aún: si todo Estado capitalista presenta la misma armazón material, ésta se singulariza según las particularidades de la lucha de clases, de la organización de la burguesía y del cuerpo de intelectuales en cada Estado y país capitalista concretos. (1980, pp. 67-69)

En el transcurso de esta investigación, el concepto de armazón material del Estado que se singulariza en cada caso concreto, resultó de especial interés para dar cuenta de la materialidad de los procesos de acreditación de cada país que si bien mantienen similitudes en su estructura general, contienen variaciones significativas en su forma de implementación que implican una relación diferente entre los cuerpos

técnicos, los pares evaluadores y las instituciones y que expresan diferentes posicionamientos históricos de los grupos vinculados a la formación profesional y de las burocracias estatales que intervienen en ella.

UNA PROPUESTA PARA EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROCESOS DE ACREDITACIÓN

Una de las primeras decisiones que se verifican en los mecanismos de acreditación de distintos países (que incluyen los casos estudiados) es la adopción generalizada del modelo de evaluación por pares de la disciplina: una intervención mediada de diferentes formas por las instancias de carácter técnico de la agencia de acreditación. Esta intervención de pares evaluadores que pertenecen a la comunidad académica vinculada a cierta disciplina constituye una mediación que a su vez es intervenida por la agencia, a cargo de la burocracia estatal. El proceso de evaluación queda entonces escindido en sus aspectos “técnicos” y en sus aspectos “de valoración y juicio”, con diferentes responsables en cada caso. Esta ruptura otorga mayor legitimidad a la evaluación frente a las universidades y al conjunto de la sociedad y permite encubrir toda práctica valorativa por parte de las instancias técnico-burocráticas, aspecto que pondría de manifiesto el carácter

político de la evaluación.

Antes de entrar de lleno en la especificidad de la acreditación en cada país, podemos reconocer que a los miembros de la comunidad académica convocados como pares evaluadores les corresponde atribuir el juicio de valor a los casos particulares, el resultado de la evaluación; mientras que a la agencia estatal le corresponde la operacionalización de los criterios de calidad, la construcción de los indicadores, el diseño de los instrumentos, la selección de asesores y de pares evaluadores y la revisión de los procesos en función de la ecuanimidad y coherencia, es decir el “cómo”, el “quiénes”, el “con qué” y el “para qué” de la evaluación, incluida la metaevaluación.

A partir del marco teórico desarrollado anteriormente, consideramos el carácter relacional del Estado como condensación de las contradicciones en el seno del bloque mismo en el poder y al armazón material del Estado como el conjunto de estructuras y normas de funcionamiento que se singulariza a través de las prácticas de los intelectuales que tienen la función de cohesionar a la clase dominante. A su vez, consideramos a los intelectuales como mediadores del consenso que integran esas estructuras burocráticas pero provienen de comunidades académicas y profesionales con trayectorias singulares en cada país que dan lugar a diferentes configuraciones de los procesos de acreditación de

carreras de grado. Contemplando el carácter material de estas configuraciones, tensionamos el concepto de “armazón” para formular dos ejes de análisis que nos permitieran dar cuenta de las especificidades que encontramos durante el análisis de entrevistas, normativas y documentos informativos.

Los ejes formulados fueron los siguientes: la “función técnico-burocrática” (o armazón interno) y el “emplazamiento y alcance” de los mecanismos de acreditación (o armazón externo). La función técnico-burocrática constituye la estructura formal y concreta que reúne a todos los procedimientos, instrumentos y actividades humanas que permiten la mediación entre una lógica disciplinar y una lógica política durante la implementación del proceso de acreditación y conforma el armazón interno de la acreditación. El emplazamiento y alcance constituyen el mapa de las relaciones entre organismos e instituciones que intervienen en la acreditación y conforman el armazón externo del mecanismo.

Podemos identificar al menos dos niveles en los que la mediación de la función técnico-burocrática tiene lugar. El de su traducción a los instrumentos y el de su definición más específica en la aplicación a cada caso particular. En cada nivel de mediación existe la posibilidad de actualizar o no los debates de la instancia en la que los criterios fueron establecidos. En cada nivel se pueden promover nuevos acuerdos y derivar o no decisiones

que expresen fielmente lo acordado en el nivel anterior, hecho que mantiene, a su vez, la coherencia con los objetivos más generales de la política de evaluación universitaria. En consecuencia, observamos que la forma que asuma la mediación determinada mediante los procedimientos, puede permitir más o menos instancias de debate, más o menos oportunidades para el despliegue de la política.

En el caso argentino, el comité de pares evaluadores interactúa con los técnicos responsables de los casos, los coordinadores a cargo de la convocatoria y los otros comités, en procesos que se desarrollan en forma simultánea para todas las carreras del país de determinada titulación. En ese proceso los pares discuten la forma de aplicación de los criterios de calidad y se expiden a través de informes con una importante intervención de los técnicos en los aspectos relacionados con la aplicación de los criterios y con la redacción de los análisis y los juicios.

En el caso brasilero, la mirada experta del evaluador se encuentra influenciada por el sistema de información y calificación, antes de conocer el caso. Las instituciones cargan su información para que el sistema les devuelva una calificación diagnóstica basada, sobre todo, en la puntuación lograda por la carrera en el examen de desempeño de los estudiantes (ENADE). Sólo en los casos requeridos por las instituciones y en los de una puntuación

menor a tres puntos, se prevé la intervención de pares evaluadores. Ellos planifican la visita, se contactan con la institución y completan un instrumento estructurado que expresa distintos grados de cumplimiento de cada indicador de calidad sin el acompañamiento de técnicos.

Como puede observarse, en este caso la mirada experta se encuentra condicionada por la “objetividad” de la calificación previa difundida públicamente. A ello se suma el carácter estructurado del instrumento de evaluación. La función técnico-burocrática, en vez de centrarse en la intervención directa de profesionales de la agencia, se encuentra distribuida en las actividades de diseño y gestión del sistema de información, los instrumentos, capacitaciones, atención de consultas y supervisión de los informes que realizan los evaluadores. De esta manera, la distribución racional de tareas entre los comités de evaluadores y la agencia es la condición necesaria para mantener los imprevistos dentro de los márgenes de la “pequeña política”.

A partir del análisis de la forma en que se establece la mediación técnica en Argentina y en Brasil, se pueden observar diferencias entre un modelo que se funda en la interacción profesional entre pares, técnicos e instituciones (Argentina) y un modelo que reduce los márgenes de la interacción entre evaluadores, técnicos e instituciones mediante mecanismos de información centralizados, que permiten

liberar la intervención de los pares sin asumir riesgos (Brasil).

A su vez, la función técnico-burocrática, queda delimitada por diferentes formas de relación interinstitucional. En la legislación de cada país ha quedado establecido un emplazamiento particular para el mecanismo de acreditación, una red de organismos intervinientes con atribuciones definidas. Dicho emplazamiento otorga a la acreditación determinado alcance en el conjunto de carreras; entonces, el eje que denominamos “emplazamiento y alcance de las agencias de acreditación” nos permite mostrar una posición lograda por estos organismos tanto en el aparato estatal como en la sociedad civil.

En Brasil, la Ley de Directrices y Bases asigna al ministerio la función de implementar los mecanismos de evaluación como medio para el reconocimiento. Para ello, el ministerio cuenta con la intervención técnica del INEP, un órgano autárquico que funciona en su jurisdicción dedicado desde su creación a la investigación educativa. Este organismo, no emite resoluciones sobre resultados sino que publica resultados de las evaluaciones, mientras que las resoluciones sobre el reconocimiento o autorización de los cursos corresponden al ámbito ministerial (Consejo Nacional de Educación).

Puede destacarse una estrecha vinculación entre el sistema de información administrado denominado e-MEC, el INEP y el Consejo Nacional de

Educación (CNE). Al respecto, la creación de la CONAES en el año 2004 (Ley de creación del SINAES N° 10.861) como órgano colegiado responsable de dirigir el nuevo sistema de evaluación denominado SINAES, no restó funciones al INEP que sigue a cargo de la implementación, sino que agregó una instancia de supervisión vinculada específicamente con el ámbito universitario. La CONAES pasó a ser el órgano responsable de la acreditación de carreras que establece criterios procedimentales, aprueba los instrumentos que elabora el INEP y realiza recomendaciones para el desarrollo del sistema universitario, entre otras funciones.

Las Directrices Curriculares son las normas que establecen los criterios de calidad de cada carrera. Son elaboradas por el Ministerio de Educación en consulta con expertos de las distintas disciplinas. Se trata de normas de carácter general que se aplican a amplios grupos de titulaciones, con excepción de Medicina, Administración y otras carreras con mayor demanda entre los postulantes. Estas normas establecen pautas para el gobierno, el cuerpo docente, la gestión de los estudiantes y los recursos físicos vinculados con la carrera. Por su parte, las directrices formuladas para las carreras con mayor demanda, incluyen un somero detalle de contenidos mínimos.

En relación con el alcance de la acreditación, la legislación establece uno generalizado a todas las carreras de grado

a partir de un emplazamiento que podemos caracterizar como una red que nuclea a órganos preexistentes y nuevos. La efectiva articulación entre los nodos de la red está asegurada por el manejo centralizado de la información que tiene un peso decisivo desde el inicio del proceso.

Al respecto es necesario considerar que el carácter clasificatorio de exaltación de la competición interinstitucional obstaculiza la posibilidad de asociación e intervención de las instituciones en la política universitaria, hecho que asegura la continuidad de la dispersión y el aislamiento. Además, el carácter aparentemente neutral y objetivo que adquiere el puntaje, otorga legitimidad a la segmentación del sistema. El resultado final tiene consecuencias jurídicas directas mediante resoluciones ministeriales que otorgan o retiran la autorización y el reconocimiento.

En Argentina, la Ley de Educación Superior (Ley N° 24.541) establece la creación de una comisión autárquica en el ámbito del Ministerio de Educación, la CONEAU. De acuerdo con sus recomendaciones, el ministerio puede otorgar o retener el reconocimiento oficial; de esta manera la CONEAU conserva para sí una función académica y reserva al ministerio la capacidad jurídica respecto de la validez de los títulos.

A diferencia de Brasil, en Argentina no había antecedentes referidos a la implementación de mecanismos de evaluación de la educación superior más

que los que las propias instituciones pudieran aplicarse voluntariamente. Esta situación derivó en una separación de esferas entre la acreditación y la validez oficial mediante un emplazamiento en paralelo con canales específicos de comunicación entre la CONEAU y el ministerio (SPU) en aspectos puntuales del proceso: ante la aprobación de estándares para el inicio de una convocatoria y luego de su finalización para el intercambio de información.

El ministerio aprueba los criterios de calidad para cada titulación a partir de la propuesta de los representantes de las carreras que se reúnen en asociaciones preexistentes o a los efectos de establecer los estándares para la acreditación. Estos patrones, una vez aprobados por medio de una resolución ministerial, son enviados a la CONEAU por la SPU para el inicio de una convocatoria. Las resoluciones ministeriales para la acreditación son específicas de cada titulación considerada “de interés público” propuesta por las instituciones universitarias. Contienen criterios detallados referidos al contexto institucional, el plan de estudios (contenidos, cargas horarias teóricas y prácticas, perfil), el cuerpo docente, alumnos y graduados e infraestructura y equipamiento.

A su vez, no existen en Argentina mecanismos que generen información de resultados de aprendizaje sino que la calidad de los aprendizajes se analiza en la visita a cada carrera mediante la

observación de exámenes a cargo de los pares evaluadores que pueden incluir este aspecto en sus informes y prescindir de pruebas estandarizadas. Asimismo, el ministerio convoca a las carreras acreditadas de instituciones públicas a presentarse en los programas de financiamiento para el cumplimiento de los compromisos de mejoramiento. Este mecanismo que se activa al finalizar una convocatoria impacta directamente en el alcance de la acreditación e incrementa las titulaciones cuyas asociaciones de facultades solicitan ser objeto de la acreditación. En este sentido observamos un alcance condicionado.

El emplazamiento en paralelo, además de desvincular a la CONEAU del otorgamiento del reconocimiento oficial, la desliga de la formulación de los estándares que las asociaciones de facultades acuerdan y aprueban en el ámbito ministerial (CU). La CONEAU, en tanto “órgano de aplicación”, asimila como atributos de calidad un conjunto de criterios definidos por las asociaciones de facultades. Esta forma de estructuración de la norma que implica la participación de los mismos evaluados en la definición de los criterios, aunque oculta, sin embargo, la naturaleza corporativa del proceso de formulación de estándares. En este sentido, el mecanismo ignora las diferencias existentes entre instituciones en relación con su matrícula: instituciones privadas y públicas acuerdan estándares con idéntica representación en la asociación de referencia; las instituciones

no incorporadas no participan en la definición de estándares. En definitiva, los estándares reeditan los conflictos existentes en el seno de la corporación pero emergen de ella.

La formulación de criterios a manos de “expertos” convocados por el CNE de Brasil, el sentido general de las directrices (criterios o estándares) y el alcance del mecanismo a todas las carreras de nivel superior limitan la injerencia de comunidades disciplinares, asociaciones u otras corporaciones cuyo ámbito de interés se ha desplazado al nivel de posgrado, a partir de la década de 1970.

UNA MIRADA RETROSPECTIVA EN BUSCA DE CONCLUSIONES

El desarrollo precedente sugiere dos ejes de análisis para la acreditación de carreras de grado en Argentina y Brasil: la función técnico-burocrática y el emplazamiento y alcance. Las distintas modalidades que adopta cada eje en cada país son el producto de las relaciones de fuerza en el Estado. La relación histórica entre el Estado y el sistema universitario se reedita en la implementación de los mecanismos de acreditación. En este sentido, es el concepto de autonomía universitaria lo que se actualiza a través del armazón interno y externo de la acreditación.

Si bien no es posible incorporar en este trabajo un análisis histórico de la conformación del sistema de educación

superior en Argentina y Brasil, referiremos algunos hechos y procesos históricos que nos permiten empezar a comprender las singularidades encontradas en los sistemas de acreditación de carreras de grado de cada país. En ambos países nos encontramos con sistemas diferentes aunque insertos en las mismas problemáticas regionales que derivan de sus economías dependientes.

En Brasil, con un sistema segmentado y selectivo en donde la irrupción de la oferta privada generó una hipertrofia del sistema, la acreditación tomó la forma de un mecanismo de aseguramiento de la calidad ante la sociedad. En las universidades brasileras la injerencia del Estado burgués fue decisiva desde sus orígenes y la relación entre este y la Universidad se desarrolló en el cauce de una autonomía regulada.

Francisco de Oliveira (2004) y Florestan Fernandes (1973) identifican una relación dialéctica entre lo tradicional y subdesarrollado, por un lado, y lo moderno y desarrollado, por otro, como aspecto característico de la formación social brasileras. No se trata de una situación en la que el subdesarrollo impide el desarrollo sino que las crisis entre las fracciones de la clase dominante se resuelven mediante procesos de rearticulación del poder de la burguesía en una estrategia de conciliación de intereses entre lo arcaico y lo moderno. Se trata de un proceso reiterado de “modernización de lo arcaico” (Fernandes, 1973) en el

cual los sectores identificados con el atraso constituyen una condición esencial para la modernización de un núcleo integrado al capitalismo mundial. Así, el analfabetismo, la baja escolarización y la alta explotación de la mano de obra son funcionales a la elevada acumulación capitalista y a la concentración de la propiedad y de la renta.

En ese contexto, la uniformidad y coherencia que se observan en la implementación de los procesos de acreditación son consecuencia de la hegemonía de la fracción de la burguesía asociada al capital financiero transnacional en el seno del Estado. Dicha fracción logra, sin enfrentar focos de oposición significativos, la alineación del sistema universitario a los requerimientos del modo de acumulación de acuerdo a sus necesidades globales. Para ello, el armazón dedicado a la implementación de la acreditación de carreras e instituciones, manifiesta una elevada racionalización de la función técnico-burocrática, distribuida entre los sistemas de información, los mecanismos de asignación de puntajes, las funciones administrativas de los técnicos del INEP, la definición de criterios (lineamientos) e instrumentos a manos de expertos y la intervención acotada de los pares evaluadores. El emplazamiento de los órganos que intervienen en la acreditación muestra la estructura de una red por la que circulan puntajes, informes y resoluciones con derivaciones automáticas a partir de la información de

cualquiera de los nodos con un alcance que se proyecta a todas las carreras.

En Argentina, el esfuerzo educativo de la clase dirigente en el período conservador iniciado a fines del siglo XIX, tuvo como resultado la creciente presencia de la clase media en la Universidad que, identificada con la cultura de la élite, reclamaba para sí el acceso a la participación en el gobierno de las instituciones, aspecto que cimentó la Reforma de 1918. A lo largo del siglo, medidas de distinto signo político como la gratuidad y el establecimiento del ingreso irrestricto, favorecieron el acceso de vastos sectores a la educación universitaria. En este escenario las asociaciones de facultades originadas en la década de 1960 tuvieron una influencia decisiva en el emplazamiento y alcance del mecanismo, en la conformación de la función técnico-burocrática y en la definición de los criterios de calidad.

En Brasil se verifica la orientación clara de la acreditación de carreras hacia el aseguramiento de la calidad, sobre la base de criterios generales que aseguran un nivel mínimo sobre un universo muy extenso y heterogéneo, hecho que legitima una oferta que al mismo tiempo que crece en respuesta a la presión de las demandas de la sociedad, mantiene la segmentación por medio de mecanismos de ingreso que distribuyen selectivamente a los postulantes sin impedir el crecimiento del mercado educativo. En Argentina, en cambio, la acreditación se

orienta a la adecuación de las carreras al modelo de Universidad definido en los estándares, una norma acordada por la asociación de facultades de cada disciplina, específica y detallada (que incluye contenidos básicos, cargas horarias teóricas y prácticas, entre los criterios a cumplir). Si bien, es innegable el carácter conflictivo del proceso de definición de los estándares, la implementación del mecanismo apunta a una determinada concepción de mejoramiento que se define para cada caso particular a través de compromisos específicos cuya formulación es el resultado del debate entre expertos y cuerpo técnico. El carácter abierto de los procesos, con instancias planificadas de interacción entre pares y entre estos y el cuerpo técnico permite la permeabilidad de los procesos a las tendencias que reivindican el acceso, la producción de conocimiento y la conformación de un modelo de Universidad que responda, confronte y genere sus aportes al proyecto de desarrollo nacional.

SIGLAS

ABC: Academia Brasileña de Ciencias

CAPES: Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior - Brasil

CNE: Consejo Nacional de Educación

CONAES: Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior-Brasil

CONEAU: Comisión Nacional de

Evaluación y Acreditación Universitaria - Argentina

ENADE: Examen Nacional de Desempeño de los Estudiante-Brasil

ENC: Examen Nacional de Cursos- Brasil

INEP: Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educacionales- Brasil

LES: Ley N° 24.521 “Ley de Educación Superior” Argentina

ME: Ministerio de Educación - Argentina

SINAES: Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior- Brasil

SPU: Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguerro, I. (1990). *El planeamiento como instrumento de cambio*. Buenos Aires: Troquel.
- Bertoni, A., Poggi, M. y Teobaldo, M. (1993). *Evaluación. Nuevos significados para una práctica compleja*. Buenos Aires: Kapeluz.
- De Oliveira, F. (2004). ¿Hay vías abiertas para América Latina? En Atilio A. Boron (compilador) *Nueva Hegemonía Mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Díaz Barriga, Á. (1987). Problemas y Retos del Campo de la Evaluación Educativa. *Perfiles Educativos Universidad Nacional Autónoma de México*. Vol 37.
- Fayol, H. (1972). *Administración Industrial y General*. En F.W. Taylor, *Henri Fayol Principios de la Administración Científica y*

- Administración Industrial y General*. BCE. Buenos Aires: El Ateneo.
- Feldfeber, M. (2006). Gestión de la Educación. Políticas educacionales y globalización. *EDUCAÇÃO, Teoria e Prática*. Volumen 15 (N°17).
 - Fernandes, F. (1973). Problemas de conceptualización de las clases sociales en América Latina. En Raúl Benítez Zenteno (coord.), *Las clases sociales en América Latina*. México: Siglo Veintiuno.
 - Gramsci, A. (1970). *Antología (Selección y traducción de notas Manuel Sacristán)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
 - Gramsci, A. (1971). *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
 - Gruppi, L. (1978). *El concepto de Hegemonía en Gramsci*. México: Ediciones de Cultura Popular.
 - Hous House, Ernest (1994). *Evaluación Ética y Poder*. Morata. Madrid
 - Paviglianiti N., Nosiglia M. y Márquina M. (1996). *La recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la Universidad*. Buenos Aires: Miño y Davila.
 - Poulantzas, N. (1978). *Estado Poder y Socialismo*. México: Siglo XXI.
 - Poulantzas, N. (1980). *Estado, Poder y Socialismo*. Madrid: Siglo XXI.
 - Villanueva, E. (2009). Reformas de la educación superior: 25 propuestas para la Educación superior en América Latina y el Caribe. En *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe UNESCO-IESALC*. Cap. 7 Caracas.
 - Vior, S. (2009). Prefacio. En Lúcia María Wanderley Neves (Ed.), *La nueva pedagogía de la hegemonía. Estrategias del capital para educar el consenso*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
 - Wanderley Neves, L. y Sant'Anna, R (2009). Gramsci, el Estado educador y la nueva pedagogía de la hegemonía. En Wanderley Neves Lúcia Maria (organizadora), *La nueva pedagogía de la hegemonía. Estrategias del capital para educar al consenso*. Colectivo de estudios sobre Política Educativa. Río de Janeiro/Buenos Aires: Miño y Dávila,
 - Wanderley Neves, L. y Pronko, M. (2008). *O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado. Da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo*. Río de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz.

DOCUMENTOS OFICIALES CONSULTADOS

- Banco Mundial. (1997). El Estado en un mundo en transformación. Publicado originalmente en inglés con el título de World Development Report 1997 por Oxford University Press para el Banco Mundial. Washington.
- CONEAU. Procedimientos y pautas para la acreditación de carreras de grado. (Ordenanza CONEAU N° 005 del 19 de noviembre de 1999). Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Buenos Aires.
- CONEAU. Modificar la Ordenanza Coneau N° 005/99 en su artículo 10. (Ordenanza CONEAU N° 052 del 11 de junio de 2008). Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Buenos Aires.

- Educacionais Anísio Teixeira - INEP, operacionalizar as ações e procedimentos
- referentes ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, ao Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE, à Avaliação Institucional - AI e à Avaliação dos Cursos de Graduação - ACG. (Portaria MEC n.º 398, de 03 de fevereiro de 2005) Diário oficial (DOU) Ano CXXXIX N° 25 Seção I– Pagina 23 - Brasília – sexta-feira, 04 de fevereiro de 2005.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras Providências (LEI N° 10.861, DE 14 DE ABRIL DE 2004) Diário oficial(DOU) N° 72, 15/4/2004, SEÇÃO 1, P. 3/4
- Ministerio de Educación y Cultura de la República de Uruguay / UNESCO, 2008 Formación de Equipos técnicos para la elaboración de propuestas de política educativa. Recuperado el 25-05-2015 en <http://www.unesco.org.uy/educacion/fileadmin/templates/educacion/archivos/DocumentoFormEquEDUSup.pdf>
- PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências (Decreto N° 3.860 de 9 de Julho de 2001) Publicado no diário oficial (Dou), Seção 1, De 10 De Julho De 2001
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. Ley Nacional de Educación Superior (N° 24.521 Sancionada: 20 de julio de 1995) Promulgada: 7 de agosto de 1995 (Decreto 268/95) Publicada: 10 de agosto de 1995 (Boletín Oficial Nro. 28.204)