

**Perspectivas en el proceso de integración de los sistemas de posgrados de Argentina y
Brasil en el marco del MERCOSUR Educativo**

Por Jose Luis Flieger

Flieger, José Luis
Perspectivas en el proceso de integración de los sistemas
de posgrados de Argentina y Brasil en el marco del
Mercosur educativo. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación de
Ciencias Empresariales y Sociales - FUCES, 2010.
CD-ROM.

ISBN 978-987-26373-3-0

1. Educación Superior. 2. Educación Universitaria. I.
Título
CDD 378

RESUMEN

Brasil y Argentina son países miembros del MERCOSUR que poseen políticas de evaluación de la calidad de la educación superior consolidadas. El presente trabajo trata de determinar tanto el interés y las posibilidades de integración de sus sistemas de posgrado, como las limitaciones emergentes de la historia de los sistemas educativos, enfocándose especialmente en la comparación de sus sistemas de evaluación de la calidad. La tesis defendida en el trabajo es que la integración sería generadora de recursos para cumplir las metas de desarrollo de ambos países. Las perspectivas que pueden adoptarse respecto de ese proceso de integración podrán hacer énfasis en la iniciativa gubernamental centrada en la construcción de un proceso de acreditación supranacional, o, en cambio, adoptar una perspectiva desde la autonomía de la Instituciones Universitarias, pensando la integración a través de una dinámica de redes. Finalmente, se propone pensar a la UNILA como articuladora de ambas perspectivas.

Palabras Clave: Educación superior, universidades, regionalización, acreditación regional

RESUMO

Brasil e Argentina são países membros do MERCOSUL, que possuem políticas de avaliação da qualidade do ensino superior consolidadas. O presente estudo tenta determinar tanto o interesse e as possibilidades de integração de seus sistemas de Pós-Graduação, como as limitações emergentes da história dos sistemas educativos, focalizando especialmente na comparação de seus sistemas de avaliação da qualidade. A tese defendida no estudo é que a integração seria geradora de recursos para cumprir os objetivos de desenvolvimento de ambos os países. As perspectivas que podem se adotar respeito a esse processo de integração poderão enfatizar na iniciativa governamental centrada na construção de um processo de acreditação supranacional, ou adotar uma perspectiva baseada na autonomia das Instituições Universitárias, considerando a integração através de uma dinâmica de redes. Finalmente, se propõe considerar a UNILA como articuladora de ambas as perspectivas.

Palavras chave: Ensino superior, universidades, regionalização, acreditação regional.

ABSTRACT

Brazil and Argentina are both members of MERCOSUR that have consolidated policies for higher education quality evaluation. This paper is intended to determine both the interest and the possibilities of integration of their postgraduate systems, as well as the limitations emerging from the history of their education systems, specially focused on the comparison of their quality evaluation systems. The thesis defended is that such integration would generate resources to accomplish the development goals of both countries. The perspectives that can be adopted regarding that integration process may either focus on the government initiative around the construction of a regional evaluation process, or on adopting the standpoint of the autonomy of Universities, thus envisaging integration through networking. Finally, UNILA is proposed as a possible liaison between both approaches.

Keywords: Higher education, universities, regionalization, regional evaluation.

LISTA DE ABREVIATURAS

ARCU-SUR: Sistema de Acreditación Regional del MERCOSUR de carreras de Grado

C&T – Ciencia y Tecnología

CAPES – Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior de Brasil

CONEAU- Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Argentina.

CIN- Consejo Interuniversitario Nacional de Argentina

CNE – Consejo Nacional de Educación de Brasil

CNPQ – Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de Brasil

CRUP- Consejo de Rectores de Univesidades Privadas de Argentina

IES – Institución de Educación Superior

INEP – Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas “Anísio Teixeira” de Brasil

LDB- Ley de Directrices y Bases de Brasil

MCT – Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil

M E – Ministerio de Educación de la Nación Argentina

MEXA- Mecanismo Experimental de Acreditación del MERCOSUR

MEC – Ministerio de Educación, de Brasil

MCT- Ministerio de Ciencia y Tecnología de Argentina

MERCOSUR- Mercado Común del Sur

PNPG- Planes Nacionales de Posgrado de Brasil

RANA- Reunión de Agencias de Acreditación del MERCOSUR

SICUN- Sistema Universitario de Cuarto Nivel de Argentina.

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

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Evolución de la distribución de la oferta total de posgrado por tipo de programa en el sistema argentino: período 1994 -2007	20
--	----

Fuente: Departamento de Estudios de Educación Superior de la Universidad de Belgrano, Argentina.

Tabla 2: Distribución de doctores de Brasil por región y por tipo de gestión de la IES.	39
--	----

Fuente: INEP – Censo da Educação Superior/2008.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.....	12
2. LOS SISTEMAS DE POSGRADOS DE BRASIL Y ARGENTINA.....	16
2.1 El sistema argentino.....	16
2.2 El sistema brasileño.....	21
2.3 Comparabilidad de ambos sistemas.....	24
3. COMPARACIÓN DE LAS NORMATIVAS Y PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE POSGRADOS.....	26
3.1 El modelo de evaluación de CAPES.....	26
3.2 El modelo de evaluación de CONEAU.....	28
4. ALGUNOS DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE POSGRADO QUE JUSTIFICAN PENSAR LA INTEGRACIÓN DE LOS SISTEMAS DE ARGENTINA Y BRASIL.....	32
4.1 Oportunidades de convergencia a partir de la crítica de los modelos vigentes.....	32
4.2 Oportunidades de la integración para dar respuesta a la demanda emergente de la expansión de los sistemas nacionales.....	37
4.3 Percepción de los actores de ambos sistemas respecto de la integración.....	42
5. PERSPECTIVAS PARA UNA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN.....	44
6. CONCLUSIONES.....	51
REFERENCIAS.....	54

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo intenta construir una reflexión vinculada con inquietudes surgidas de una práctica. Desde el inicio de los procesos de acreditación de posgrados en Argentina, a fines de los años '90, mi desempeño profesional ha estado vinculado a los procesos de evaluación de calidad desarrollados por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria y, en especial, a la gestión universitaria de carreras de posgrado en diferentes posiciones que abarcaron desde la coordinación de los procesos en la institución en la que me desempeño como Secretario de posgrados hasta asesoramientos puntuales en procesos de evaluación y acreditación en diferentes instituciones universitarias del sistema argentino. En algunas oportunidades me he desempeñado además, en el rol de par evaluador. En los últimos años he sido testigo del modo en que la evolución del sistema de posgrado de Argentina ha sufrido el impacto de una dinámica de incremento de estudiantes de posgrado de la región. En especial, mi participación en el Programa de Promoción de la Universidad Argentina como director de Misiones Internacionales a Brasil, me permitió tomar contacto con la diversidad institucional y regional del país, convenciéndome de la importancia de reflexionar sobre un proceso de regionalización e internacionalización de la educación superior, que plantea desafíos concretos para la práctica inmediata.

Los dos países elegidos como eje para este trabajo, Brasil y Argentina, poseen un indudable protagonismo en las transformaciones que se han venido produciendo en la región durante la última década. En primer lugar, ambos países consolidaron políticas públicas en el campo de la evaluación de la calidad para la oferta de educación superior. Estos modelos se han constituido en el marco del debate de ciertos temas comunes como el papel del estado, la autonomía académica, la iniciativa privada en la educación superior, la estratificación de niveles al interior del sistema de educación superior, la apertura de las universidades a las transformaciones del desarrollo científico y tecnológico, la inexorable tendencia a la expansión del sistema y el desfinanciamiento, entre otros. Es interesante señalar que ambos sistemas respondieron de modo diferente a esta diversidad de problemas, transformándose, de algún modo, en paradigmas alternativos para afrontar la agenda que el desarrollo de la educación superior planteó a los países de la región. Sin embargo, Brasil y Argentina, a pesar de sus diferencias, han construido sistemas de evaluación diseñados con el objetivo de ofrecer

garantías de calidad de la oferta de su sistema de posgrados, a diferencia de lo que ocurre en otros casos nacionales en los que sus políticas de calidad establecieron un proceso de concurrencia voluntaria con escasa o ninguna consecuencia regulatoria. Esta convergencia de la meta general de la evaluación *qua* política pública, ha ubicado a los países en estudio como experiencias paradigmáticas para la construcción de iniciativas que tengan por objetivo conformar los sistemas de acreditación de la oferta de carreras en el nivel regional, ya que cuentan con el *know how* acumulado por sus agencias nacionales.

En tal contexto, el objeto que pretende recortar el presente trabajo es la evolución de los sistemas de posgrados y los procesos nacionales de evaluación y/o acreditación de la calidad en Argentina y Brasil, considerando como marco los acuerdos del MERCOSUR Educativo. El estudio de este objeto resulta, a mi juicio, relevante si se pretende elaborar un diagnóstico correcto sobre las posibilidades abiertas para la formulación de políticas de posgrado. En la perspectiva que pretende abrir este trabajo, la formulación de esas políticas estaría condicionada tanto por los efectos que ha tenido la historia de cada uno de los sistemas que devino en su configuración actual como por las posibilidades emergentes de las dinámicas de integración que pueden plantearse a partir del accionar de los diferentes actores que forman parte de cada uno de los sistemas. Al respecto, tres precisiones deben ser hechas sobre el abordaje propuesto, afirmamos que: 1) el proceso de estructuración de cada uno de los sistemas de posgrados estudiados y la modalidad asumida por sus respectivos sistemas de evaluación han sido determinados por historias diferentes; lo que significa que: 2) los sistemas de posgrado han desarrollado sus funciones, configurado su oferta y resuelto sus problemas de calidad, de modos que se hallan determinados, en gran medida, por las singularidades de la historia de cada uno de los sistemas en particular; pero 3) la decisión política de dar garantías públicas de la calidad de la oferta, constituye un terreno común que abre la posibilidad de elaborar políticas de desarrollo convergentes. El objetivo del trabajo es, entonces, comparar el desarrollo de los sistemas de posgrados y los respectivos procesos de acreditación en Argentina y Brasil abordando las diferencias, tensiones y debilidades de ambos sistemas, para establecer la factibilidad de consolidar una política de integración.

En el plan de trabajo elaborado para cumplir con ese objetivo se propondrá un análisis comparativo de las características de los sistemas de posgrados y su inserción en el sistema de educación superior. Inicialmente, se presentará el modo en que impactan en el sistema de posgrado las características más destacables del Sistema de Educación Superior que lo contiene, así como la modalidad que posee ese sistema de ejecutar sus funciones específicas a

partir de la incidencia que han tenido las políticas de posgrado en la consolidación de esas modalidades.

En un segundo momento se expondrán las características de los sistemas de evaluación y acreditación de posgrados de ambos países, destacando similitudes y diferencias tanto en lo relacionado con las modalidades de funcionamiento del sistema de evaluación de la calidad que opera en el nivel nacional en cada país, como con relación a los procedimientos, dimensiones e instrumentos que se utilizan en cada uno de ellos. Con ese objetivo se dará repaso a la normativa y procedimientos vigentes en cada caso, y se realizará una revisión de la bibliografía especializada para poner de manifiesto paralelismos y diferencias.

En un tercer momento abordaremos la discusión de los aspectos centrales de las políticas de posgrado, tomando como su centro, las políticas de evaluación de la calidad del sistema. Para enriquecer esta discusión se incorporarán brevemente las respuestas proporcionadas por algunos informantes claves a un breve cuestionario referido a sus expectativas sobre el sistema.

En un cuarto momento se hará una rápida revisión de los avances del MERCOSUR Educativo, en el Marco del Plan Estratégico definido para el período 2006-2010, con relación a los procesos referidos al campo de la educación superior. Se propondrán perspectivas posibles para analizar la dinámica de las relaciones entre los sistemas de posgrado de Brasil y Argentina en el Marco del MERCOSUR Educativo, haciendo eje en la situación abierta por la posibilidad de una acreditación regional, como también por dinámicas existentes que todavía no aparecen asumidas por las decisiones políticas de los actores gubernamentales.

Finalmente se intentarán establecer algunas conclusiones sobre las agendas técnica y política que deberían considerarse para llevar a cabo el proceso de integración de ambos países, los principales actores e intereses involucrados en esas dinámicas de integración, y las oportunidades y dificultades que deberían considerarse.

Con relación a la metodología adoptada, el trabajo desarrolla una perspectiva comparada de los sistemas estudiados, introduciendo finalmente un intento de análisis prospectivo con relación a las posibilidades futuras de avanzar en un proceso de integración. Para sustentar el análisis comparado de cada uno de los sistemas de posgrado se ha recurrido a bibliografía y estudios especializados sobre el tema que proporcionaron el marco de análisis, aunque fue necesario poner énfasis en el análisis de diferentes tipos de documentos y normativas reguladoras de cada uno de los sistemas estudiados por separado, dada la ausencia de estudios comparados actualizados. Los documentos estudiados han comprendido, inicialmente, los marcos legales del desarrollo de la educación superior de Brasil y

Argentina, y de los sistemas de posgrados en particular, particularizando en las normativas y procedimientos que regulan la actividad de la evaluación de posgrado en cada caso.

La complejidad que supuso incluir un análisis prospectivo del tema de la integración, requirió también del análisis de los documentos del MERCOSUR Educativo, para dar un marco adecuado del problema en el escenario de las posibles iniciativas de integración regional. Dado que el tratamiento del posgrado en el nivel regional está en su etapa inicial, fue necesario complementar estos análisis con entrevistas realizadas a informantes claves. Las entrevistas se centraron en primer término, en captar el grado de consenso alcanzado en cada país de los sistemas de evaluación de la calidad y las críticas existentes a las modalidades que asume en el posgrado para poder establecer tendencias convergentes o divergentes de las posibles transformaciones que podrían tener los sistemas de cada uno de los países. En segundo lugar, se intentó registrar la percepción de los entrevistados con relación a los obstáculos y posibilidades existentes para avanzar en un proceso de integración. Los informantes clave consultados fueron elegidos por sus posiciones diferentes en el campo de poder definido por los procesos de evaluación de posgrados en cada país. La muestra ha buscado dar registro a la mirada de las instancias gubernamentales que llevan adelante los procesos de acreditación, y de representantes de las instituciones de gestión pública y de gestión privada de los países estudiados.

2. LOS SISTEMAS DE POSGRADOS DE BRASIL Y ARGENTINA

Para abordar el problema planteado se hace necesario partir de una descripción de los sistemas de posgrado de Brasil y Argentina en una perspectiva comparada. Con ese objetivo se ensayó una aproximación de la génesis de cada uno de los sistemas de posgrados nacionales teniendo como meta la formulación de un primer diagnóstico de las diferencias que tendrían relevancia para la dinámica de un proceso de integración.

2.1 El sistema argentino

El cumplimiento del itinerario argumental propuesto exige un análisis de las características de los sistemas de posgrados a partir de su inserción en los respectivos sistemas de educación superior. Resulta oportuno, entonces, comentar algunas características del sistema de educación superior argentino que serán de utilidad para comprender la modalidad de desarrollo del posgrado. Una primera característica importante que lo diferencia del sistema de Brasil, es su estructura binaria que desagrega la educación superior en universitaria y no-universitaria. Esta estructura ha permitido una canalización de la demanda de educación superior por fuera de las instituciones universitarias¹, lo que ha amortiguado el impacto de la expansión de la matrícula sobre las capacidades institucionales del sistema, a diferencia de lo ocurrido en países como Colombia o el propio Brasil.

A pesar de lo señalado, debe observarse que la tasa bruta de escolarización universitaria de la Argentina, la coloca como uno de los países con mayor cobertura de América Latina. Esto responde, entre otros factores, a que la Argentina tuvo históricamente un sistema de admisión abierta. A mediados del siglo XX, una propuesta del Consejo Nacional Universitario, facilitada por la legislación del gobierno peronista², inicia esa tradición que se relevó pendularmente con períodos de instauración del ingreso durante los gobiernos de facto. Según señala Victor Sigal (2004) se establecieron en la tradición de la educación superior argentina relaciones falaces, en la percepción de los actores del sistema, entre *ingreso-inequidad-dictadura* por una parte, y *apertura-equidad-democracia* por la otra. La ley de Educación superior dejó librada a la autonomía de los establecimientos

¹ Las instituciones terciarias no universitarias ofrecen carreras de formación docente y formación técnica profesional. Absorben aproximadamente el 25 % de la matrícula de Educación Superior.

² La ley 13.031 que entró en vigencia en el año 1947 atribuyó al entonces Consejo Nacional Universitario la facultad de establecer las condiciones de admisión. A partir de allí, se impuso una tradición de eliminar los mecanismos de restricción al ingreso que fue interrumpida solamente por los gobiernos de facto.

universitarios nacionales y privados, la definición de sus políticas de admisión, lo que diversificó las modalidades de ingreso aunque no modificó realmente las tendencias preexistentes. En los hechos, según Sigal, se desarrolló un sistema de ingreso diverso que incluye modalidades diferentes según los establecimientos y carreras: ingreso irrestricto, exámenes de ingreso sin cupos propuestos como ciclos de nivelación, e ingresos mediante prueba y examen final con cupo (fundamentalmente en carreras como medicina o ingeniería).

Esta diversidad encubre sin embargo una homogeneidad en los procesos, ya que los mecanismos selectivos implementados alcanzan apenas a un 10% de los ingresantes del sistema. Sin embargo, esta apertura del ingreso se compensa mediante altos porcentajes de deserción durante el primer año de carrera y una baja tasa de graduación (LAMARRA, 2003). Esto muestra la existencia de modalidades implícitas o diferidas de selección al interior del trayecto universitario (CLAVERIE; GONZALEZ, 2007). Los especialistas han coincidido en que este sistema de admisión abierta se articula con diversas estrategias que permiten explicar algunas particularidades de la configuración del sistema. En el accionar de las Universidades Nacionales de gran porte como la Universidad de Buenos Aires o la Universidad Nacional de Córdoba, se termina delineando una función de “Universidad Parking” para los estudiantes, que tienen por resultado altas tasas de deserción y bajas tasas de graduación. Muchos alumnos que no pueden acoplarse a los procesos institucionales de estas megauniversidades, se insertan en el subsistema privado cuyas instituciones ofrecen carreras similares con una mejor eficiencia en la graduación (DEL BELLO et al, 2007).

Si bien el sistema argentino, como el brasileño, se ha diversificado institucionalmente, no lo ha hecho exclusivamente a partir del crecimiento de instituciones privadas como ocurrió en otros países de Latinoamérica. Por el contrario, la creación de nuevas universidades nacionales ha sido un proceso constante desde la década del '90 (CHIROLEU, 2008). La expansión del sistema nacional tuvo como objetivo la diversificación de la matrícula de las megauniversidades y la búsqueda de desconcentrar la demanda universitaria de los grandes centros urbanos para intentar planificar en el nivel nacional el sistema universitario (PÉREZ RASETTI, 2007). Pero a diferencia de las IES brasileras, cuya expansión se realizó fuertemente impulsada por la iniciativa privada en detrimento de los establecimientos de gestión pública (SGUISSARDI, 2008), el sistema argentino se expandió de un modo más equilibrado, bajo el impacto regulador de los procesos de evaluación institucional

administrados por CONEAU, que desde su creación, ha evaluado externamente todos los proyectos privados³ y todas las instituciones públicas creadas por ley del parlamento nacional.

Si bien las características generales del sistema universitario argentino resultan clarificadoras de las características de su sistema de posgrados, es preciso señalar que, teniendo la Argentina una tradición universitaria de larga data, la oferta de posgrado es un sistema de formación reciente y se halla en proceso de expansión, lo que debe ser tenido en cuenta al caracterizar la relación del posgrado con el sistema que le sirve de contexto. En una perspectiva más analítica es preciso decir que el doctorado tuvo un desarrollo considerable en una etapa previa del sistema argentino, vinculado al requerimiento para el ejercicio de la docencia universitaria. Dicho requisito perdió vigencia durante el proceso de masificación de las Universidades que tuvo lugar en el primer período comprendido entre 1945 y 1955. Durante aquellos años, la masificación de la matrícula impactó de modo notable en la expansión del claustro docente, conduciendo a la supresión del requisito de grado de doctor para el ejercicio de la docencia universitaria.

El proceso de expansión actual se inicia a mediados de la década del '80 del siglo XX, a partir de la creación del Sistema Universitario de Cuarto Nivel (SICUN) mediante el decreto 1967/85 PEN. Ese intento colisionó con la tradición autonómica de las Universidades Públicas, agrupadas en el Consejo Interuniversitario Nacional, quienes estaban a cargo de implementar la iniciativa del gobierno. El fracaso de esta propuesta no significó una desaparición de una tendencia de crecimiento del posgrado, sino que ésta quedó sujeta a la iniciativa y reglamentación generada por cada establecimiento. Las Universidades Nacionales consolidaron en sus reglamentos los tres tipos de carreras que continúan vigentes aún hoy: Especializaciones, Maestrías y Doctorados (BARSKY, 1997)

Como se ha señalado con frecuencia, esta tipología ascendente que no estaba articulada en los hechos, surgió de la superposición de dos tradiciones heterogéneas que impactaron en Argentina a través de la influencia de las tradiciones disciplinares: por una parte el sistema de Licenciatura –Doctorado de origen europeo, y la estructura del Ba-Ma-Do, de origen Americano, por la otra. La especialización respondía a la tradición de formación de posgraduados de profesiones con especialidades reguladas, como es el caso de las médicas⁴.

³ La recomendación de CONEAU resulta vinculante para la autorización de nuevas instituciones universitarias de gestión privada, mientras que en el caso de las instituciones públicas creadas por ley del congreso, la agencia se limita a dar recomendaciones para el proceso de implementación del proyecto original.

⁴ Los títulos de Especialista emitidos por las universidades resultan habilitantes para el ejercicio de las especialidades médicas a partir de 1955, en la que se promulgó la primera ley para su regulación. Esta tradición fue asumida por otras profesiones, como la odontología, ingeniería, arquitectura y derecho, dando al título de

Estas carreras que se dictaron tradicionalmente bajo la tutela de los colegios profesionales como condición para la certificación de una especialidad, fueron insertadas en el ámbito universitario de modo definitivo, por el artículo 39 de la ley 24.521. Un año antes de la sanción de ley, el Ministerio de Educación crea la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP) - en el marco de las políticas implementadas en el Programa de Reformas de la Educación Superior de la Secretaría de Políticas Universitarias. La CAP estaba conformada por cinco miembros propuestos por el Consejo Interuniversitario Nacional, tres por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y uno por el Ministerio de Cultura y Educación. También se inscribe en esta política que prepara el terreno para el futuro accionar de CONEAU, el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA), programa creado con financiamiento parcial del Banco Mundial para la asignación de recursos, a efectos de apoyar mejoras en la enseñanza de las Universidades estatales. Según la categoría de acreditación de la CAP, el Posgrado podía solicitar distintos tipos de cooperación para su financiamiento. De esta forma, la asignación de recursos constituyó una política de estímulo a la evaluación en el sector estatal, aunque la experiencia se implementó durante un plazo muy breve.

La CAP formuló una convocatoria durante 1995 para la acreditación voluntaria de maestrías y doctorados académicos –excluyó a las especializaciones y otro tipo de posgrados profesionales- a través de comités de pares constituidos por destacados especialistas en cada disciplina o área temática. El principal criterio de esta ponderación fue la consideración de un cuerpo académico adecuadamente calificado y con buena actividad en investigación como elemento central para la buena formación de los docentes universitarios y para la producción de graduados con tesis de adecuado nivel. Se presentaron a esta convocatoria 297 de las 489 carreras registradas -el 61%-, y fueron acreditadas 99 maestrías y 77 doctorados, un total de 176 actividades, es decir un 59% de las presentadas. Por otra parte, dado que la presentación era voluntaria y guardaba estrecha conexión con las acciones del FOMECA, estaba destinada exclusivamente a las universidades estatales.

Puede decirse que la sanción de la ley de educación a mediados de la década del '90, impactó sobre la demanda⁵ aunque su crecimiento obedece a una diversidad de factores entre los que merecen mencionarse los cambios estructurales en el mercado laboral en el que emergieron nuevos nichos en las áreas más profesionales, la presión credencialista que se

especialista una relevancia de carácter en gran medida exógeno al sistema universitario, en el que la formación de excelencia es concebida a través de posgrados de investigación como la maestría y el doctorado.

⁵ La ley establece, en su artículo 36, la relevancia de la formación de posgrado para la calificación del docente universitario.

propagó en diferentes ramas de la actividad estatal, como por ejemplo el acceso a cargos en la magistratura, y, por último, la calificación de recursos humanos de un sistema universitario en expansión, tanto en su sector público como en su sector privado, para el cual la nueva normativa demandaba formación de posgrado para el ejercicio de la docencia universitaria. Por otra parte, se constituyó para universidades nacionales, la posibilidad de generar una fuente de recursos, ya que a diferencia de lo que sucedía en el grado, las instituciones no tenían comprometida la gratuidad de la oferta. La literatura especializada ha insinuado que en el caso argentino, podría apuntarse un uso inapropiado del concepto de sistema dada la dispersión, heterogeneidad y desarticulación de la oferta emergente (JEPPESEN et al, 2004). Sin embargo, debe señalarse que la presión legal que torna obligatoria la acreditación de todas las carreras del sistema, terminó encorsetando las tendencias expansivas e impulsado, en las sucesivas convocatorias de CONEAU, un proceso de consolidación según se aprecia en la disminución del crecimiento del sistema registrada en el cuadro siguiente⁶.

Distribución de la oferta total de posgrados por tipo de programa

Tipo de programa	1994		2002		2007	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Especializaciones	301	38,0%	896	45,5%	1356	51,0%
Maestrías	246	31,0%	738	38,1%	941	35,4%
Doctorados	246	31,0%	316	16,3%	360	13,5%
Total	793	100%	1950	100%	2657	100%

Fuente: Área de Estudios de la Educación Superior, Universidad de Belgrano.

Tabla: 1

De todos modos, es oportuno observar que la configuración del sistema marca una tendencia al descenso proporcional de los posgrados de investigación (sobre todo los doctorados) y un giro profesionalista en la oferta, con expansión de especializaciones y también maestrías destinadas a formar profesionales requeridos fuera del contexto universitario. Esta última alternativa se debe, en gran medida, a la decisión política de CONEAU de acreditar maestrías profesionales, aunque su estatus resulte incierto ya que la

⁶ Esta hipótesis se ve confirmada por las tendencias actuales de los procesos de acreditación en Argentina. Por una parte se verifica una tendencia a la depuración de los programas de doctorado y maestría académicas, ya que, solidariamente a la disminución porcentual en el sistema, también han disminuido sensiblemente las resoluciones de no acreditación referidas a carreras de ese tipo que se encuentran en funcionamiento. En contraposición, han aumentado las especializaciones acreditadas como proyectos, es decir, que no estaban en funcionamiento en el momento de la evaluación de CONEAU (FERNÁNDEZ, 2009)

normativa no las tipifica específicamente, introduciendo una mayor vulnerabilidad en los procesos de acreditación de los campos disciplinares en las que estas se han ido consolidando.

2.2 El sistema brasileño

Puede decirse sin vacilaciones que las condiciones históricas que determinaron la dinámica del posgrado al interior del sistema de IES de Brasil han sido totalmente diferentes al caso argentino. En verdad, la conformación actual del sistema de educación superior brasileño es resultado del impacto de las políticas implementadas durante la década del '90. A partir de su implementación, el sistema exhibió una dinámica de expansión, apoyada en un proceso de privatización de la educación superior, que puso a prueba la capacidad del estado para diseñar e implementar medidas de evaluación de la calidad. La iniciativa estatal del gobierno de Lula Da Silva ha creado el SINAES, cuya operatoria ha configurado un mecanismo regulatorio que en la perspectiva de los analistas, no ha permitido aún garantizar el cumplimiento de las funciones universitarias por parte de las Instituciones de Educación Superior (SGUISSARDI, 2008). Inversamente al caso argentino en el que la expansión desordenada característica de los años '90 impactó de modo especial en el crecimiento de los posgrados; la creación del sistema de posgrados brasileiro es muy anterior, alcanzando su actual consolidación a través de un proceso que decantó durante varias décadas.

En gran medida, al margen del proceso de expansión y privatización que se ha descrito, el posgrado brasileño inició una larga marcha hacia su configuración actual, a finales de la década de los '60, durante el período militar, en el que se iniciaron políticas sistemáticas y abarcadoras para incluir al posgrado como parte de un programa estratégico de desarrollo nacional. La ley 4.024 de Directrices y Bases aprobada en diciembre de 1961 no establecía todavía diferencias entre graduación y posgraduación. La base para la generación del posgrado fue proporcionada con posterioridad por la ley de Reforma Universitaria (ley 5.540/68) que incorporó ideas modernizadoras surgidas de la experiencia de la Universidad de Brasilia, creada poco tiempo antes. El repertorio de ideas reformistas incluyó las de insertar ciclos de estudios básicos, un ingreso "vestibular" unificado por región para cada área de conocimiento, la creación de licenciaturas, y la promoción de estructuras departamentales que unieran docencia e investigación, permitiendo, al mismo tiempo, un mejor aprovechamiento de recursos y una eficaz institucionalización del posgrado. Para la reforma universitaria, el posgrado tenía como objetivos principales cualificar a los profesores de educación superior, y

capacitar al personal del sector público y del ámbito privado para la producción del conocimiento científico que reclamaba el desarrollo nacional.

La ley de reforma universitaria establecerá los patrones básicos que seguirá el posgrado en Brasil, por cuanto lo insertará en las políticas de estado en el marco de una propuesta de formación de recursos humanos, que fundirá las estrategias de promoción de la investigación científica y la calidad de la docencia del nivel superior. Por ello, para comprender la evolución del sistema de posgrado brasileiro es necesario interpretarlo a partir de la sostenida acción estatal que le dio continuidad. Este accionar fue apoyado por una estructura institucional variable, en la que se destacaron CAPES y CNPq, cuyas transformaciones institucionales a lo largo de la historia de la Educación Superior brasileña, resultan decisivas para entender las características actuales del sistema de posgrado (MARTINS et al, 2004).

Ambas instituciones inician su actividad en 1951. El *Conselho Nacional de Pesquisa* (CNPq) comenzó a funcionar como una agencia destinada al fomento de áreas estratégicas del estado. A mediados de la década del '70, se transformó en el órgano coordinador del *Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* de Brasil, creado para organizar la acción gubernamental en el campo de la Ciencia y la Tecnología, asumiendo la responsabilidad de elaborar los planes básicos de desarrollo científico en el nivel nacional. En la década del 80 la redemocratización brasileira direccionó al CNPq al financiamiento y promoción de la formación de recursos humanos en ciencia y tecnología, tarea en la que confluyó con las funciones de CAPES.

Desde su inicio la *Campanha da Aperfeicoamento de Pessoal da Nivel Superior*, conformó una iniciativa destinada a la formación de recursos humanos para la actividad universitaria. En 1964, su nombre cambia, permutando Campaña por Coordinación, para evidenciar la función articuladora que la nueva CAPES cumpliría con relación a las políticas del Ministerio de Educación (MEC). En 1970 vuelve a independizarse del MEC para funcionar bajo la coordinación del *Departamento de Assuntos Universitários* (DAU) y el MEC en la formación del *Conselho Nacional de Pós-Graduação*⁷, cuya principal meta fue el desarrollo de los Planos Nacionais de Pos-Graduação (PNPG). Tras esta serie de cambios, CAPES se transforma en una agencia de financiamiento para la capacitación del personal de educación superior en el nivel de posgrado, ejecutando las políticas trazadas por los planes nacionales, para la promoción de la formación de posgrado en áreas de conocimiento

⁷ Este Consejo se hallaba integrado, además, por el CNPq, FINEP y FUNTEC, todas agencias de financiamiento y promoción de la ciencia y tecnología.

identificadas como claves para el desarrollo de la producción científica. El primer PNPG recomienda la creación de Pro-rectorías de investigación y posgrado para articular, al interior de las universidades, una política abarcadora de ambas dimensiones, que devino en la constitución de un foro para agrupar a dichos pro-rectores (FOPROP), con el objetivo de consensuar activamente las políticas nacionales. A comienzos de 1980, CAPES asume las responsabilidades del disuelto *Conselho Nacional de Posgraduação*, haciéndose responsable de la formulación de los PNPGs, constituyéndose en una agencia ejecutiva del SNDCT, consolidando en su propia estructura la integración de la investigación y el posgrado. Redefine así su tarea en la ejecución de políticas de mejoramiento y consolidación de los programas de posgrado, a partir de la evaluación de su desempeño. Es así que CAPES se constituye en una agencia que evalúa y orienta el financiamiento de todo el sistema de posgrados brasileiro.

La trayectoria de CAPES arriba descrita, fue formadora de una matriz institucional que permite entender la peculiaridad de la experiencia brasileña. Como señalan Verhine (2008, p. 169) el hecho de que CAPES haya iniciado la evaluación de calidad con mucha anterioridad a la década del '90, y su actividad se limitase exclusivamente a la evaluación del posgrado académico-científico⁸, que la normativa brasileña identifica como posgrado *stricto sensu*, y que, por último, sea a la vez una agencia de promoción y financiamiento, se encuentra en la base del modelo que ha configurado el sistema de posgrado de Brasil. El modelo quedó así configurado para priorizar la formación de recursos humanos destinados a insertarse en las instituciones de educación superior de modo articulado con las políticas nacionales de ciencia y tecnología. En el marco de dicho modelo, los planes nacionales de posgrado formulan políticas de desarrollo de posgrado que se elaboran de acuerdo a la idea de que la estrategia de desarrollo de la producción científica nacional, pivotea sobre la actividad del sistema de Instituciones Federales de Educación Superior.

Por fuera de ese esquema se desarrolló una oferta de posgrado profesionalista *latu sensu*, externa al sistema CAPES. Con base en la diferencia trazada por Newton Scupira se plasmó en el documento indicativo CFE nº 74/1976 en donde se formulan las primeras consideraciones que desembocarían en la actual regulación de los Cursos de Especialización y MBA. Originalmente pensados como estrategia de capacitación para el magisterio, los

⁸ A partir del parecer 977/65, el sistema de Brasil incorpora la diferencia conceptual entre posgrados *strictu sensu* de carácter científico-académico y el posgrado *latu sensu*, constituidos por los cursos profesionales de especialización y MBA. Mucho más recientemente, la legislación ha incorporado la figura de una maestría profesional, de corte tecnológico, que es categorizada como posgrado *strictu sensu* y, por ello, incluida en los procesos de evaluación de la CAPES.

posgrados *lato sensu* se transforman progresivamente en el ámbito de formación profesional para profesionales de la salud, el derecho, la seguridad y las ciencias económicas.

El hecho de que el crecimiento de esa oferta haya tenido lugar por afuera de la práctica evaluativa de CAPES, condujo a una enorme diversificación tanto de la oferta como del tipo de instituciones autorizadas para desarrollarla. En efecto, el sesgo técnico del posgrado *lato sensu* pronto condujo a una indiscriminación entre la oferta destinada al desempeño académico y aquella destinada al perfeccionamiento técnico profesional. Por otra parte, si bien existe una regulación establecida que exige mínimos de calidad para la creación de este tipo de cursos así como previsiones de instancias de evaluación por órganos de control (Res. N° 1 de 2007 MEC), la falta de efectos regulatorios ha generado una expansión de difícil relevamiento. En particular, la posibilidad de autorización de instituciones profesionales para ofertar los posgrados *lato sensu* que se desarrolló durante largo tiempo sin un marco regulatorio claro para establecer el tipo de oferta a que habilita el *credenciamiento*⁹, ha planteado la necesidad de restringirlo a áreas, subáreas o materias específicas de acuerdo al perfil de la institución. Sin embargo, los mecanismos vigentes para controlar la oferta de este tipo de instituciones como su oferta a través del recredenciamiento institucional periódico no parecen suficientes para una supervisión eficaz (NUNES et al, 2008)

CAPES ha intentando recientemente responder al desafío del posgrado profesional asumiendo como una política activa el desarrollo de la Maestría Profesional, mediante la Portaria Normativa n°17 de 2009, para impulsar un tipo de carrera de poco desarrollo en el sistema (253 carreras), fuertemente asociadas a la residencia en Salud. La actual iniciativa de generalizar la oferta a otras áreas con el objetivo de impulsar el desarrollo socio-económico, científico, tecnológico y cultural de país, representa una estrategia que busca generar una oferta de posgrado que dé cobertura, con garantía pública de calidad, a un ámbito de demanda social donde el desarrollo de la oferta *lato sensu* ha tornado incierta la competitividad de los recursos humanos formados por el sistema.

2.3 Comparabilidad de ambos sistemas.

Las diferencias históricas y de configuración que se han registrado entre los sistemas de Brasil y Argentina, no implican la imposibilidad de analizar el funcionamiento de ambos sistemas desde una matriz común. La propuesta de Ricardo Lucio para el análisis comparado

⁹ Actualmente esa oferta se encuentra regulada por la Resolución N° 5 del Ministerio de Educación de Brasil.

del posgrado en América Latina, parece adecuada a estos fines. El investigador diferenció una función endógena, vinculada a la formación de recursos humanos para el sistema de educación superior, una función exógena en la formación de cuadros técnico-científicos de alto desempeño y una función de satisfacción de la demanda mercantil, de “credencialismo cosmético” en palabras del autor, vinculada en alguna medida a comunidades académicas endebles que transmiten contenidos no claramente diferenciables del grado (LUCIO, 1997)

En Brasil, la inserción en CAPES de los procesos de promoción y evaluación de la calidad de los posgrados, establece una sostenida política vinculada a garantizar una consolidación de la función endógena¹⁰ del posgrado, que articulaba docencia y producción científica en la universidad posterior a la ley de reforma, mientras que la separación del posgrado en *stricto sensu* y *lato sensu* tuvo por efecto dejar fuera del sistema de calidad y promoción, la oferta destinada a dar cobertura a una demanda de mercado.

En Argentina por el contrario, la tradicional vinculación directa entre la iniciación científica y el acceso al doctorado, que ha buscado consolidar un proceso de formación de investigadores, no tuvo un desarrollo incremental comparable. El requerimiento de formación de posgrado para el ejercicio de la docencia universitaria, presente en la ley de educación superior¹¹, es muy general, y no ha sido el doctorado, sino la especialización y la maestría, las vías de promoción en la docencia de mayor crecimiento. En términos absolutos, la oferta de doctorados no disminuyó aunque hubo una fuerte contracción de su participación relativa al interior de un sistema que se expandió respondiendo a la presión de una demanda exógena, de corte profesionalista. De modo paradójico aunque el posgrado no se desarrolló en Argentina a partir de políticas sostenidas por estrategias de evaluación de la calidad y financiamientos combinados, el sistema se ha diversificado para dar cobertura a la demanda de diferentes áreas de conocimiento, sin por ello devenir en una lógica que sea apropiado interpretar como mercantil. El hecho de que, a diferencia de Brasil, los posgrados profesionales (especializaciones o maestrías) hayan sido incluidos en los procesos de acreditación, generó un escenario donde las funciones identificadas por Lucio son menos discernibles, pero también se evitó la expansión de una oferta de un fuerte sesgo credencialista y sin aseguramiento de la calidad como el que caracteriza al posgrado *lato sensu* brasileño.

¹⁰ La Ley 5.539/68 modificó el estatuto del magisterio e impuso la titulación de posgrado *strictu sensu* como condición para progresar en la carrera docente de las universidades federales.

¹¹ El artículo 36 de la ley 24.521 señala que se exigirá un título superior o igual al nivel en que el docente dicta en el sistema universitario, tendiéndose gradualmente a la búsqueda del título máximo. Es relevante señalar que este artículo pondera al doctorado como título máximo pero no establece jerarquía entre especializaciones y maestrías, lo que explica que ambas funcionen como sucedáneos del doctorado de más difícil concreción.

3. COMPARACIÓN DE LAS NORMATIVAS Y PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE POSGRADOS

Un factor decisivo para pensar los procesos de integración está relacionado directamente con las características de las normativas y procedimientos adoptados en cada uno de los países para ponderar la calidad. Las agencias evaluadoras CONEAU y CAPES han desarrollado modelos de evaluación que responden a la historia y tradiciones de los actores del sistema en el que funcionan y en el que han sido consensuados. Una política de integración plantea el desafío de lograr compatibilizar los mecanismos de evaluación nacionales y, en ese sentido, se impone reflexionar tanto sobre su configuración actual como su prospectiva en función de la visión que los actores del sistema poseen de la necesidad de conservar o transformar los modelos de evaluación vigentes. Resulta prioritario la realización de un análisis de los modelos de CAPES y CONEAU, para establecer aproximaciones y distancias entre los modelos de calidad implícitos en sus normativas y procedimientos.

3.1 El modelo de evaluación de CAPES

Se ha señalado que, para comprender el modelo de CAPES, debe considerarse la reforma que tiene lugar en 1980, en la que la agencia construye un modelo propio que no será impactado por las reformas europeas de los '90 (VERHINE; DANTAS, 2009). En ese período la Comisión de la Comunidad Europea promovió un modelo base para la evaluación de la educación superior¹², que impactó en el diseño de los procedimientos de evaluación y acreditación que adoptaron las agencias que surgieron en América Latina en esa década. La historia de CAPES, revisada en el apartado anterior, permite ver que su modelo de evaluación se origina en prácticas diseñadas originalmente para distribuir las becas y líneas de financiamiento, las que devinieron en un proceso de evaluación global de toda la oferta de posgrado *stricto sensu* en el país. Dado que el modelo original procuraba guiar las decisiones de CAPES en ese sentido, los procedimientos se centraron en la recolección de datos y elaboración de informes en los que se ponderaban dichos datos, prescindiendo de una

¹² Ese modelo estaba regido por cinco principios: 1- La coordinación del proceso de evaluación deberá ser hecha por una entidad nacional con un estatus legal que tuviera independencia de las estructuras de gestión gubernamentales; 2- La evaluación debería incluir una fase de autoevaluación cuyos procesos deberían ser administrados en períodos regulares; 3- La instancia de evaluación externa estará a cargo de un Comité de Pares que se realizaría sobre la base del informe de autoevaluación provisto por la institución; 4- El resultado de la evaluación del comité de pares se consolidaría en documentos públicos, 5- El financiamiento y la asignación de recursos públicos de los programas e instituciones evaluados no deberían tener relación directa con los resultados de las evaluaciones (VAN VUGHT; WESTERHEIJDEN, 1993)

instancia de autoevaluación, que es característica de las tendencias de los '90. Otra diferencia, es la clasificación de los resultados de la evaluación en un ranking único, vigente para todos los cursos, sin importar tipo ni campo de conocimiento.

El funcionamiento de CAPES se apoya en un proceso de revisión por pares, que operan distribuidos por área de conocimiento disciplinar. El mapa de las áreas es susceptible de evolución así como los criterios de evaluación que se aplican en cada período¹³. Para cada área el Consejo Superior de CAPES designa un coordinador, por un período de tres años, para gestionar la actividad de los pares académicos del área. Para desarrollar el proceso de evaluación se conforman comisiones integradas por pares académicos del área específica presididas por el coordinador designado. Sin embargo, la toma de decisiones no se centra en el funcionamiento de esas comisiones sino en el trabajo del Consejo Técnico Científico¹⁴ que se compone por 22 miembros, 16 de los cuales son representantes de área. Este comité mayor tiene la atribución de cambiar la evaluación del curso propuesto por los comités de área

Otro aspecto destacado por Verhaine y Dantas son los ciclos trianuales en que se periodiza la evaluación. Durante estos ciclos tiene lugar un proceso que articula una etapa de seguimiento del programa con visitas y, una segunda etapa de evaluación, en la que se asegura el impacto regulatorio del proceso. Con el objetivo de lograr consistencia en la aplicación de los criterios en cada área y dar transparencia a los procesos, se elaboran documentos de área de referencia para ajustar a la ponderación de los indicadores utilizados a las especificidades de cada área.

El trabajo de las comisiones de pares académicos se apoya en un proceso de aplicación de indicadores referidos casi exclusivamente a ponderar los insumos y los productos del programa de posgrado que se evalúa¹⁵. La consolidación de la información de las IES en que se apoyan los relatorios de evaluación de los programas se gestiona a través del sistema CAPESNet a cargo de las Pró-Reitorias de Investigación y Posgrado. Esta información se complementa con los relatorios elaborados en ocasión de las visitas de seguimiento previstas en los procedimientos de CAPES. Sin embargo, a pesar de la definición teórica que propone a

¹³ La portaria 98 del 11 de Octubre de 2007 definió 46 áreas de conocimiento, siendo cada una de ellas desagregadas en subáreas, diferenciando 47 áreas de evaluación. Esto significa un alto grado de desagregación (existen, por ejemplo, 3 áreas en biología, 4 ingenierías y 3 medicinas).

¹⁴ El CTC tiene, entre otras atribuciones, proponer los criterios y procedimientos para el acompañamiento y evaluación de los programas de posgrado, y decidir, como última instancia sobre la propuesta de nuevos cursos y los conceptos atribuidos durante la evaluación de los programas de posgrado. Fuente. <http://www.capes.gov.br/sobre-a-capes/ctc>

¹⁵ Los cuadernos de indicadores proporcionados por la CAPES se estructuran sobre 11 aspectos de los programas a evaluar: Propuesta de programa, Disciplinas, Cuerpo docente, Producción técnica, Producción docente, Actuación docente, tesis y disertaciones, proyectos de investigación, producción bibliográfica, producción artística y líneas de investigación.

la visitas como instancias que permiten evaluar los procesos y dar recomendaciones para su mejoramiento; en los hechos, los procesos de acompañamiento muestran escasa diferencia con la evaluación propiamente dicha. El proceso culmina con un informe que otorga un concepto al programa que se pondera en una escala de rango 1 a 7. Aquellos posgrados que obtuvieran una calificación igual o superior a 3 conservan el reconocimiento del Ministerio de Educación, mientras que en los conceptos 6 y 7, los posgrados adquieren el estatus de recomendados. Además del reconocimiento oficial del título, las calificaciones inciden directamente en el acceso al financiamiento.

3.2 El modelo de evaluación de CONEAU

A diferencia del modelo CAPES, los procesos de acreditación implementados por CONEAU en Argentina, sí exhiben la impronta de las tendencias generadas en los años 90 y, además, tienen la fuerte impronta de la tradición de la universidad argentina, que procura preservar la autonomía universitaria más allá de los avatares de las políticas públicas. Estas consideraciones aclaran porqué el procedimiento de acreditación implementado por la agencia argentina, posee características que permiten a las instituciones defender una perspectiva propia, lo que redundaría en un impacto menos homogeneizante de los procesos de acreditación, y como consecuencia de ello, reproduce un perfil más diversificado del sistema que el presentado por Brasil.

En el caso argentino, los períodos que transcurren entre la reacreditación de carreras son más espaciados que en Brasil. La normativa vigente establece que la acreditación de carreras en funcionamiento (que ya poseen graduados) se realiza cada seis años no mediando ningún contacto durante ese período entre la agencia y el programa. Las resoluciones de acreditación de carreras sin graduados se acotan a un año y los proyectos se evalúan como requisito para el otorgamiento de su validez provisoria, quedando comprometida la institución a presentar la nueva carrera iniciada en la primera convocatoria del área de conocimiento. Debido a los complejos cronogramas de CONEAU, estos períodos teóricos se hacen mucho más extensos en la práctica¹⁶, dado que la normativa vigente prorroga automáticamente la

¹⁶ El decreto 499/95 del ejecutivo nacional, que reglamenta varios aspectos de la ley de educación 24.521, establece en su artículo 5° que las carreras de posgrado con graduados deberán concurrir a las convocatorias de acreditación vencido un período de 6 años desde la acreditación anterior, y a los 3 años en el caso de aquellas carreras nuevas que fueron acreditadas sin graduados. La resolución del Ministerio de Educación n° 2477 de 1998 establecía que los proyectos de carrera (carreras no iniciadas) eran evaluados por la Dirección Nacional de Gestión Universitaria y luego evaluadas como carreras nuevas. Para evitar las tensiones generadas por dictámenes contradictorios de CONEAU con los generados inicialmente por la DNGU, el Ministerio resolvió

acreditación hasta que la CONEAU efectiviza una convocatoria del área disciplinaria correspondiente. En los hechos esto puede representar una prórroga significativa.

Otra diferencia que podría atribuirse, entre otras posibles razones, a la tradición de la autonomía universitaria y la concepción adversa a los rankings heredada de las tendencias europeas de los '90, es que la obligatoriedad de los procesos de acreditación de posgrados en Argentina, en tanto la acreditación es precondition para que el Ministerio de Educación otorgue validez nacional a los títulos de los graduados, no va vinculada necesariamente a resultados localizables en una escala. La opción por la categorización es voluntaria, existiendo a la fecha tres categorías: A = excelente, B = Muy Buena y C = Buena y, actualmente, no tiene mayores consecuencias normativas ni para los programas ni para sus graduados. No existe, a la fecha, ningún tipo de vinculación directa entre categorización y acceso a algún tipo de financiamiento¹⁷.

En un mismo sentido debe señalarse que la acreditación incluye como insumo un proceso de autoevaluación de la carrera, con trascendencia en el dictamen del comité de pares que interviene en el proceso. Tanto para la autoevaluación como para la evaluación externa que realiza el comité de pares, constituyen los insumos centrales los indicadores proporcionados por los formularios de CONEAU elaborados a los fines de consolidar la información sobre el programa que se presenta para la evaluación, en función de los indicadores establecidos por la norma ministerial rectora del proceso.

Para comprender mejor el proceso de acreditación en Argentina debe tenerse presente que la norma vigente, la resolución 1168/97, propone una tipología de carreras, criterios y dimensiones para la evaluación, no formulando con precisión más que algunos escasos estándares como, por ejemplo, la carga horaria mínima, las características de la evaluación final de la carrera, o los requisitos para la conformación de los jurados, permitiendo que las restantes dimensiones sean interpretadas por los comité de pares en el marco del tipo de

introducir la figura de evaluación de proyectos. Actualmente, la resolución 51 de 2010 M.E, establece que la CONEAU deberá dictaminar favorablemente para que una carrera pueda obtener la validez provisoria del título por el Ministerio de Educación. Este dictamen, inicialmente pensado como un procedimiento simplificado, en los hechos toma la forma de un proceso de acreditación con excepción de no proceder una instancia de autoevaluación, ya que se trata de un proyecto no implementado.

¹⁷ Si bien en la Argentina no hay líneas de financiamiento para el posgrado, el repertorio de becas de proyectos de investigación otorgadas por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y por el CONICET, incluyen fondos para la formación de recursos humanos, que comprenden becas de iniciación para estudiantes de Maestría y Doctorado. Inicialmente, los proyectos PICT imponían a los becarios el requisito de que las carreras de Maestría o Doctorado elegibles para ejecutar la beca deberían ser A o B, pero ese requisito ha sido abandonado en las últimas convocatorias.

carrera y tradición disciplinar¹⁸ procurando establecer los estándares específicos que corresponda aplicar en cada caso (PÉREZ RASETTI, 2003).

Si bien la inserción de un proceso de autoevaluación como insumo de la evaluación que realiza el comité de pares, da la oportunidad de incorporar una reflexión sobre los procesos de formación que está ausente en el modelo CAPES, también resulta visible que la diversidad del sistema de posgrados argentino y el procedimiento de evaluación diseñado por CONEAU, parecen haber generado dificultades de consistencia. En efecto, si bien es cierto que los procedimientos de autoevaluación, que establecen continuidad con evaluaciones anteriores, permiten introducir un diálogo entre las unidades académicas y los sucesivos comités que intervienen en la evaluación externa, es visible que en el sistema faltan mecanismos para mejorar la consistencia de los diferentes informes en el contexto de cada área disciplinaria. En el modelo de CONEAU, los sesgos introducidos por el Comité de Pares, son puestos a consideración de la subcomisión de posgrado¹⁹ y luego consensuados por el plenario de la Comisión en el marco de una convocatoria a la acreditación de un área disciplinaria²⁰. Este procedimiento ofrece la posibilidad de corregir los sesgos de los comités en cada caso, desde la perspectiva de la Comisión, pero no genera documentos de referencia ni da garantías de consistencia, aún al interior de áreas de conocimiento específicas. La CONEAU ensayó, para resolver esta cuestión, la producción de documentos de Comisiones Asesoras²¹ en la que participaron expertos de cada área disciplinaria, que podrían orientar la ponderación de los estándares específicos. Sin embargo, como la normativa no previó un carácter vinculante para los documentos producidos por estas comisiones, en la práctica no tuvieron el efecto esperado. Existen investigaciones realizadas sobre las resoluciones de CONEAU que diagnostican una evidente falta de uniformidad en la aplicación de los criterios de evaluación²². En este sentido el trabajo de CONEAU no logró consolidar la consistencia de

¹⁸ La normativa que regula a CONEAU le permitió generar documentos de referencia por área disciplinaria para sugerir una orientación a los comités de pares sobre como ponderar las dimensiones y utilizar los criterios propuestos por la norma, según el tipo de carrera y el área de conocimiento. Sin embargo estos documentos de las comisiones asesoras no son jurídicamente vinculantes y en muchos casos no son utilizados como referencia por los comités de pares.

¹⁹ La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, se constituye con 12 miembros que debaten y deciden en los plenarios. Cada una de las funciones de la comisión, por ejemplo la evaluación de posgrado, se coordina en una subcomisión que trabaja con el equipo técnico responsable del área.

²⁰ La CONEAU convoca periódicamente a la acreditación de carreras de posgrados de áreas específicas como Ciencias de la Salud; Ciencias Humanas; Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales; Ciencias Básicas, Ciencias Aplicadas.

²¹ Los documentos de las comisiones asesoras se realizaron originalmente como un aporte al Consejo de Universidades para la revisión de la resolución 1168/97 que está todavía pendiente.

²² Sería razonable matizar esta afirmación ya que, posiblemente, las resoluciones no reflejen la complejidad de un proceso en el que son relevantes la autoevaluación de la carrera y el diálogo con el comité llevado a cabo en

los dictámenes de un modo tan específico como es el caso de los procedimientos elaborados por CAPES a través de las tareas de sus áreas de conocimiento, que establecen un diagnóstico de cada área específica en el trienio, plasmándose en documentos de carácter público.

el proceso de respuesta a la vista, que resulta un medio efectivo para que la carrera incorpore la mirada del comité en el proceso de autoevaluación. Ver BARSKY; DÁVILA, 2004.

4. ALGUNOS DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE POSGRADO QUE JUSTIFICAN PENSAR LA INTEGRACIÓN DE LOS SISTEMAS DE ARGENTINA Y BRASIL

La agenda de la integración regional, en los diferentes niveles, reclama identificar un terreno de aproximaciones entre los procesos de desarrollo del posgrado, en Argentina y Brasil, tomando como eje las políticas de evaluación de la calidad del sistema, las prioridades de las agendas emergentes de la implementación de sus políticas de educación superior, considerando el lugar que en la agenda de cada uno de los países estudiados tienen las políticas de integración en el MERCOSUR, haciendo especial énfasis, en la relación bilateral Argentina-Brasil.

Adoptando esa línea de investigación, ha sido posible detectar algunos problemas comunes que pueden abrir vías de convergencia para ambos sistemas. Estas últimas son: 1) convergencias a través de las reformas en los procesos de evaluación de la calidad de la oferta de posgrados; 2) Relevancia de la integración para dar respuesta a la demanda emergente de las diferentes funciones que cumple la oferta de posgrado en el marco de la dinámica de expansión de los sistemas nacionales; 3) La percepción de los actores de ambos sistemas respecto de la integración de los sistemas nacionales en el marco del proceso de internacionalización planteado por la agenda mundial de políticas públicas de educación superior en el nivel regional, e internacional.

4.1 Oportunidades de convergencia a partir de la crítica de los modelos vigentes

Lo primero que debería decirse es que las diferencias detectadas en la comparación de los sistemas de evaluación de posgrados de Brasil y Argentina, no soslayan la existencia de un ámbito de problemas comunes que permitan caracterizar puntos de contacto y posibles áreas de conflicto, que se relacionen íntimamente con las características del sistema de calidad operante en cada país, poniendo así sobre la mesa, la compatibilidad de los procedimientos, dimensiones e instrumentos que se utilizan en cada uno de los casos. Un acercamiento en esta dimensión resulta central a la hora de legitimar el proceso de integración frente a los diferentes actores y públicos de la educación superior.

En el trabajo comparativo fue posible identificar ciertas cuestiones de relevancia para ambos sistemas de evaluación de la calidad. Una primera cuestión crítica en ambos países son los procedimientos vigentes para el desarrollo de evaluación de posgrados, que resultaron de gran interés para un abordaje comparado. Con relación al modelo CAPES, el sistema le demanda frecuentemente una simplificación de los datos requeridos por “coleta capes” y las fichas de evaluación. También se ha enfatizado la necesidad de otorgar mayor relevancia a las visitas *in situ* que realizan los evaluadores durante los procesos de seguimiento, y la importancia que tendría insertar y valorizar una autoevaluación del programa en el proceso de evaluación que implementa CAPES. Los críticos del modelo reclaman simplificar o eliminar la escala conceptual de la evaluación, así como la desvinculación de sus resultados con el acceso al financiamiento de las carreras, ya que serían factores reproductores de situaciones de asimetrías regionales muy importantes con relación a la disponibilidad y calidad de la oferta (VERHINE; DANTAS, 2009). Otra crítica asociada se dirige al énfasis cuantitativista de los procedimientos de evaluación que se centran en la ponderación de insumos y productos científicos, que no implementan estrategias para evaluar los procesos formativos de docencia y los resultados e impacto de los programas.

Para finalizar este repaso de las principales críticas al modelo CAPES, es oportuno hacer referencia a su insuficiente flexibilidad frente a las diferentes características de las áreas de conocimiento que se desarrollan en el sistema universitario y, sobre todo, al impacto negativo que tiene esa rigidez respecto a la disponibilidad regional de recursos. El impacto no deseado es una tendencia homogeneizadora del sistema y la reproducción de significativos problemas de pertinencia con relación a las demandas sociales reales, e inequidades regionales (GATTI et al, 2003); (SGUISSARDI, 2006).

El modelo desarrollado por CONEAU, en cambio, se caracteriza por una mayor flexibilidad, en gran medida generada por la matriz normativa que proporciona la resolución 1168/97, que fuera elaborada hace más de una década con carácter experimental, y cuya aplicación se realizó con base en criterios disciplinares generados por los Comités de Pares a medida que se acumulaba experiencia a través del trabajo de los diferentes actores del proceso de evaluación, el trabajo de consistencia sobre las resoluciones y otras estrategias para delimitar el modo de aplicación de los estándares transversales en áreas de conocimiento específicas. Esta flexibilidad sin embargo, ha dejado el sistema vulnerable a la subjetividad o, incluso, a la arbitrariedad de los Comités de Pares, que la Comisión se ha esforzado por corregir no siempre con éxito. Ha sido frecuente la aplicación de las exigencias que serían razonables para la evaluación de posgrados académicos y/o de áreas disciplinares

consolidadas, al evaluar posgrados profesionales y/o pertenecientes a campos de conocimiento con poca tradición en el posgrado. Otra característica diferencial es que la autoevaluación juega un papel importante en el procedimiento de acreditación de las carreras, lo que proporciona una apertura a la iniciativa de introducir instrumentos que permitan gestionar y evaluar procesos, generándose un mayor espacio para realizar una evaluación educativa y diagnóstico formativo, cuya falta es una de las debilidades más recurrentemente señaladas en el modelo CAPES (SGUISSARDI, 2006).

Otra diferencia que vale la pena destacar es que en Argentina, la categorización en la escala A, B, C es una opción voluntaria. Esta característica del procedimiento reduce la presión hacia el surgimiento de un ranking en el sistema de posgrados. Además, una debilidad del sistema argentino, es que las escalas de ponderación están definidas con poca claridad, por lo que las vulnerabilidades ya indicadas al interior del proceso de acreditación, se potencian en las instancias de categorización a cargo de los Comités de Pares²³. Es oportuno mencionar aquí que existe una cantidad significativa de instituciones que no categorizan sus carreras por considerar que serán evaluadas por debajo de la calidad percibida de su oferta educativa por los públicos con que interactúa (BARKSKY; DÁVILA, 2009). Esto se relaciona con la falta de un marco de mayor consistencia para los dictámenes de la agencia argentina que el Modelo de CAPES de alguna manera ha podido consolidar.

De todos modos las críticas en ambos sistemas concurren, por razones diferentes, a señalar una deuda relevante con una mayor pertinencia y claridad de los resultados de la evaluación. Sguissardi (2006, p. 78) ha caracterizado al modelo CAPES como generador de una **evaluación defensiva**. Su argumentación presenta al modelo como generador de formas defensivas de trabajar e informar a la agencia, con una constante preocupación por fortalecer los indicadores que la agencia propone, relegando a un segundo plano una reflexión diagnóstica y la búsqueda de mejorar el proceso de formación de recursos humanos. Otro tanto podría decirse de la acreditación llevada adelante por CONEAU, aunque las vulnerabilidades de los procesos sean diferentes. En el caso de CAPES se trata de una evaluación centrada en obtener indicadores de productividad de insumos y productos sin relevar la calidad de los procesos formativos. En ese sentido, el sesgo cuantitativista y productivista dado a la evaluación por la agencia brasileña, posterga la posibilidad de una evaluación diagnóstica de los procesos y obliga a generar observables para los indicadores

²³ Una de las posibles dificultades de la escala de categorización vigente en Argentina es la estrechez de su rango. El Modelo CAPES, poseía hasta 1998 una escala de cinco estados posibles (A, B, C, D y E), y se decidió ampliarla a 7 para darle una mayor sensibilidad a las diferencias y dar un fundamento más claro a las ponderaciones.

propuestos por la evaluación que frecuentemente no se correlacionan con reales logros de calidad en la formación de los recursos humanos del programa.

En Argentina, el carácter defensivo de la evaluación se observa en la falta de coordenadas claras para orientar los dictámenes de los comités de las diferentes áreas de conocimiento, lo que hace que las carreras evaluadas sean víctimas de sesgos y, a menudo, arbitrariedades. Esto se ve potenciado por la baja familiaridad que tienen, en general, los comités de pares con relación a los soportes normativos y procedimentales de las prácticas evaluativas. La falta de profesionalización de la evaluación genera un escenario altamente permeable a la generación de juicios con un alto componente subjetivo o con un escaso conocimiento del contexto real de la evaluación, por lo cual sus opiniones reflejan creencias e idealizaciones del sistema pero, frecuentemente, no poseen una perspectiva realista ni un diagnóstico del área de conocimiento donde se inserta, que permita fundar adecuadamente los dictámenes.

Un caso paradigmático de esta dificultad es el que se genera en la evaluación de las carreras de posgrados orientadas a la formación de profesionales, es decir, dirigidas a una función predominantemente exógena al sistema universitario. La diferenciación entre posgrados académicos y profesionales se ha visto necesaria en ambos sistemas aunque, también en ambos sistemas, ha predominado una visión endógena del sistema universitario que procura ponderar, desde criterios academicistas, las propuestas profesionalistas, siempre sospechadas de mercantilismo.

El modelo de CONEAU ha incorporado al sistema de acreditación todas las carreras profesionales, pero no ha podido establecer con claridad cuales serían las dimensiones e indicadores específicos que deben considerarse para construir criterios que permitan evaluar ese tipo de carreras. Con excepción de las especialidades médicas, la evaluación de la calidad de las carreras de especialización se establece a través de una especie de flexibilización de las exigencias que se tienen para un programa de perfil académico. Por ejemplo, en las especializaciones menguan las exigencias de productividad en el ámbito de la investigación, o respecto de la trayectoria académica del cuerpo docente, pero tales exigencias subsisten sin que quede demasiado claro cual sería la pertinencia ni el impacto positivo de tales estándares en el logro del perfil del graduado²⁴. Esta situación empeora sensiblemente en el momento de

²⁴ Sólo recientemente se ha tendido a eliminar de los dictámenes sobre carreras de especialización, la exigencia de realización de investigaciones en el ámbito de la carrera e incorporado como estándar el desarrollo de actividades prácticas en el campo profesional. Si bien esta exigencia estaba consolidada en las carreras de Especialización del área de Ciencias de la Salud desde el inicio de los procesos de acreditación, se pueden ver numerosas resoluciones que acreditan carreras de especialización de otras áreas que no incluían en su plan de

considerar la relación entre maestrías académicas y profesionales, diferencia que, por otra parte, se encuentra sujeta, en gran medida, a la discrecionalidad de los Comités, ya que la diferencia académico/profesional no se encuentra sustentada en la definición de maestría proporcionada por la normativa. El carácter transversal de los criterios, dimensiones e indicadores de la normativa argentina poseen una inespecificidad que es a la vez responsable de la flexibilidad del sistema pero también de la inadecuación de los instrumentos para registrar atributos más pertinentes para evaluar la de calidad de los posgrados profesionales.

El modelo CAPES ha “disuelto el problema” mediante la estrategia de dejar por fuera del sistema de aseguramiento público de la calidad a los posgrados *latu sensu*, categoría que comprende a las especializaciones y los MBA. Sin embargo, CAPES se ha involucrado recientemente en revertir esta política proponiendo el desarrollo de maestrías profesionales al interior de los programas de posgrado como una iniciativa prioritaria de las políticas públicas del sistema de educación superior. La Portaria del 17 de diciembre de 2009, convoca al *credenciamiento* de maestrías profesionales en diferentes áreas. Estas carreras serían evaluadas por Comisiones Específicas compuestas de modo equilibrado por docentes doctores y profesionales y técnicos altamente cualificados, y para llevar adelante el procedimiento se utilizarán fichas de evaluación diferenciadas. También se propone una escala específica para el concepto de curso (1 a 5), permaneciendo en el concepto 3 como requisito de reconocimiento oficial.

En síntesis, romper con la lógica defensiva²⁵ de la evaluación y propiciar una expansión del sistema de posgrado que permita incorporar las nuevas modalidades de producción de conocimiento con un adecuado aseguramiento de la calidad, parecen ser metas compartidas por los sistemas nacionales. El análisis realizado permite ver que puede ser decisivo para lograr esas metas, un cierto sincretismo de las culturas evaluativas de ambos países en la medida que la experiencias acumuladas tanto en Brasil como en Argentina exhiben tradiciones de evaluación diferentes que ofrecen mutuamente alternativas de interés

estudios ninguna especificación de actividades prácticas fuera de las aulas que, por otra parte, no se establecen como exigencia en la resolución 1168/97. A partir del año 2009 CONEAU generó una guía de evaluación para especializaciones que no exige la realización de actividades de investigación en el marco de las carreras de especialización pero, de todos modos, se exige la existencia de investigación relacionada temáticamente en la Unidad Académica donde la carrera se dicta. Del mismo modo, se requiere en los dictámenes que el docente de carreras profesionales esté categorizado en algún sistema o agencia de investigación. En tales juicios, no se comprende con claridad cual sería la pertinencia de tales requerimientos en carreras que forman profesionales cuyo perfil refiere a ámbitos exógenos al sistema universitario, tanto por el perfil de los expertos del área como por la modalidad de producción y circulación de conocimiento que le es propia.

²⁵ Valdemar Sguissardi caracteriza al Modelo CAPES como generador de formas defensivas de trabajar e informar a la agencia, con una constante preocupación por fortalecer los indicadores que la agencia propone, relegando a un segundo plano una reflexión diagnóstica y la búsqueda de mejorar el proceso de formación de los estudiantes de posgrado.

para hacer frente a los desafíos que les plantea la evolución de los sistemas nacionales en un contexto de internacionalización de la educación superior.

4.2 Oportunidades de la integración para dar respuesta a la demanda emergente de la expansión de los sistemas nacionales

La segunda problemática común enunciada al comienzo de este apartado, se relaciona con el posible papel del proceso de integración en las políticas de desarrollo de los sistemas de posgrados nacionales, como vías posibles para dar respuesta a demandas emergentes que presionan sobre las diferentes funciones que cumple la oferta de posgrado en el marco de la actual dinámica de expansión. En ese sentido, el papel de los posgrados con relación a las políticas generales de educación superior y su vinculación con la sustentabilidad de las metas de calidad en los sistemas nacionales de educación superior, resultan centrales para la discusión de sus políticas.

Como ya se ha señalado, actualmente CAPES es la agencia encargada de formular los planes nacionales de posgrado (PNPG), en el marco del Plan de Acción en Ciencias, Tecnología e Innovación²⁶. Iniciados los PNPGs en 1975, al año 2010 se encuentra en proceso de formulación el VI Plan PNPG. Además de incluir metas de crecimiento y de revisión de criterios de calidad, en muchos casos similares a las que aquí planteamos, una limitación recurrente de los últimos PNPG es la dificultad en la implementación de políticas direccionadas a la superación de las asimetrías regionales.

Parece probable que estas dificultades deban ser tratadas en función del impacto de los recursos generados por el sistema de posgrados en los procesos de evaluación y/o regulación implementados por el SINAES para la oferta de cursos de grado universitario.

Resulta fundamental considerar, en este sentido, la definición que la Portaria 821 MEC de 2009 da del Concepto Preliminar de Curso²⁷ como instrumento de evaluación de los cursos universitarios de grado. El artículo 4º de esa norma informa que el 40% de la ponderación se relacionará con los insumos que la institución provea para el funcionamiento del curso, dependiendo el 20 % de esa dimensión del núcleo estructurante de doctores que debe asignar al curso para su reconocimiento. Por su parte la Portaria 147 de 2007, establece que al menos

²⁶ Actualmente el Consejo Superior de la nueva CAPES está integrado por representantes de la Secretaría de Educación del ME, la Secretaría de Educación Básica, la Presidencia del CNPq, el Director de Cooperación Científica y Tecnológica, la Asociación de Instituciones Federales de Educación Superior, y representantes del INEP y del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

²⁷ El Concepto Preliminar de Curso establece los índices de Insumos y desempeño con que se evaluarán los cursos para su reconocimiento por el Ministerio de Educación.

el 50 % de ese núcleo estructurante deben ser doctores, para la obtención de una evaluación positiva en los cursos de graduación (con pequeñas variaciones disciplinares). Sobre el total del cuerpo docente los instrumentos de *Instituto Nacional de Educación y Pesquisa* (INEP) han establecido una composición que ha oscilado entre el 15 % y el 30 % de doctores para la obtención del reconocimiento. Esta referencia normativa nos advierte entonces sobre el impacto del éxito de los PNPGs, para la sustentabilidad del sistema de educación en su conjunto, en el marco de calidad proporcionado por el SINAES.

Valdemar Sguissardi ha argumentado que uno de los desafíos más importantes de la actual política pública de la educación superior de Brasil, consiste en revertir los efectos de la expansión privada mercantil de los años '90 a través de IES que no garantizan adecuadamente las funciones universitarias. En alguna medida solidaria con ese diagnóstico, la política de la última década del gobierno Federal ha sido la creación de nuevas IFES para dar cobertura a la demanda con una mayor calidad y, por otra parte, forzar a las instituciones privadas a cualificarse mediante las evaluaciones del SINAES (SGUISSARDI, 2008).

Sin embargo, la aplicación de los CPC en las diferentes regiones parece poner en cuestión la factibilidad de que los PNPGs sean capaces de proveer al sistema universitario de los recursos humanos requeridos para sustentar las políticas de calidad que pretende implementar el SINAES.

Con ese enfoque, un provocativo artículo de Celso Da Costa Frauches (2009) proporciona un análisis que pone de manifiesto la insuficiencia de los PNPGs, para dar cobertura a la demanda de posgraduados (especialmente doctores) requeridos por los índices aplicados por INEP. La tesis es que la aplicación del CPC en la evaluación del SINAES extinguirá, progresivamente, los cursos radicados en IES privadas del interior siendo la tendencia más plausible, la obtención de malos resultados de evaluación también en los cursos de grado ofrecidos por las Instituciones Federales de Educación Superior.

En el siguiente cuadro se consideran la distribución de doctores por región y por tipo de gestión de la IES.

Tabla 2: Distribución de doctores de Brasil por región y por tipo de gestión de la IES.

REGION	TOTAL DOCENTES	TOTAL DOCTORES	IES PÚBLICAS		IES PRIVADAS	
			Cant.	%	Cant.	%
BRASIL	338.890	80.814	52.350	64,8	28.464	35,2
NORTE	20.554	2.893	2.253	77,8	640	22,2
NORDESTE	65.127	12.829	10.400	81,1	2.429	18,9
SUDESTE	158.874	43.613	25.529	58,5	18.084	41,5
SUR	64.645	16.066	10.385	64,6	5.681	35,4
CENTRO OESTE	29.690	5.413	3.783	69,9	1.630	30,1

Fuente: INEP – Censo da Educação Superior/2008.

El cuadro permite observar que las desigualdades tienen el corte más pronunciado por región que por el tipo de gestión de la IES. Por ello, la política actual de evaluación de los cursos de graduación no pone en riesgo solamente la viabilidad de las instituciones privadas sino el sostenimiento de una cobertura en varias regiones de Brasil.

El autor enfatiza el hecho de que, si se toma en cuenta el cruce de la oferta de grado y posgrado en cada región, se percibe claramente que las actuales políticas de calidad del SINAES no parecen consistentes con las posibilidades de generación de recursos de los PNPBs. La exterioridad de CAPES respecto del SINAES fortalece la verosimilitud de las tesis del autor. En cualquier caso, resulta claro que una perspectiva articulada del desarrollo de las metas de calidad del sistema de educación superior de Brasil en su conjunto, debería incluir una política de utilización de los recursos proporcionados por el MERCOSUR para alcanzar sus metas de desarrollo.

En esa dirección, se ha originado una presión en las estrategias de formación de recursos humanos fuera del país en las IES de Brasil, que ha originado un fuerte debate sobre la admisión o reconocimiento de las titulaciones extranjeras de posgrado. En particular, la situación del sistema de posgrado de Argentina resulta privilegiada por el nivel de comparabilidad garantizado por los sistemas de acreditación de ambos países, situación totalmente distinta a la de otros países del MERCOSUR.

Para la Argentina, la evaluación del potencial de una agenda de integración deberá considerarse desde una perspectiva marcada por sus propias prioridades. Las políticas de

regulación respecto de los estándares de formación de los recursos humanos del sistema universitario se rigen, de modo muy general, por el artículo 36 de la LES. Dicho artículo establece el requisito de que los integrantes del cuerpo docente de una carrera universitaria deben tener un grado académico igual o superior al nivel de la carrera en que dicta clases. Además de los posgrados, la oferta que se acredita en CONEAU son las carreras de interés público comprendidas en el artículo 43 de la LES, el cual comprende en Argentina las carreras de Medicina, Arquitectura, las Ingenierías y recientemente la carrera de Psicología. La tendencia actual es que el listado de carreras que entran en sistema de evaluación argentino continúe ampliándose, no obstante ese universo de carreras es restringido si se lo compara con los alcances del SINAES.

En la composición del cuerpo docente de las carreras de grado que deben evaluarse, el estándar reclama una tendencia incremental de la formación de posgrado del plantel docente, sobre todo para el perfil de los docentes con dedicación exclusiva que forman el núcleo del cuerpo académico. También resulta un estándar decisivo que la formación de posgrado sea pertinente con relación al campo disciplinar y la disciplina que desempeña el docente en la carrera.

Esta última observación es importante mencionarla, porque la oferta de posgrados de Argentina presenta vacancias significativas, que se correlacionan con las necesidades de formación en algunas áreas decisivas para conformar planteles de calidad en las ingenierías, la arquitectura o las ciencias básicas. La mayor consolidación del sistema brasileño y su oferta diversificada ofrece una oportunidad para la formación de posgrado de recursos humanos requeridos para cubrir esas carencias.

Debe señalarse que, si bien en Argentina no existe a una problemática comparable a la planteada por la revalidación de títulos en el marco de lo establecido por la LDB (Ley de Directrices y Bases), han comenzado a insinuarse diferencias entre los posgrados acreditados por CONEAU y la oferta extranjera²⁸. La dinámica descrita apoya la perspectiva de que la integración con Brasil es la vía más adecuada para que el sistema argentino pueda formar sus recursos humanos en áreas de vacancia requeridas para la consolidación de las políticas de calidad en el campo de la educación superior.

²⁸ El acta acuerdo firmada por el Consejo Internuniversitario Nacional el 29/04/2008, establece que se otorgará un adicional remunerativo del 15 % sobre el sueldo básico para los recursos humanos que posean título de doctor debidamente acreditado por CONEAU. En los casos de títulos extranjeros, el título deberá contar con similares mecanismos de acreditación. El acta acuerdo del 30/03/2010, agrega un adicional del 5 % para los títulos de Maestría en la que la titulación deberá consignar el cumplimiento de procesos de acreditación en Argentina o en el extranjero. Un requisito similar tienen los procesos de categorización de docentes-investigadores.

Con relación al modo de cumplimiento de las funciones exógenas de los sistemas de posgrados de Argentina y Brasil, exhiben soluciones que han generado problemáticas específicas a la hora de dar cobertura a la demanda social de cuadros técnicos y profesionales para diferentes áreas de conocimiento.

La decisión estratégica del sistema de Brasil, ha respondido con la conformación de una oferta para dar cobertura a la función de satisfacción de la demanda, sin asegurar la calidad en muchos campos de actividad vinculados al sistema productivo. El hecho histórico de que la política de posgrados de Brasil estuvo, desde su inicio, directamente vinculada a la formación de recursos humanos para el sistema de Ciencia y Tecnología, fuertemente implantado en el sistema de educación superior, sesgó las políticas de posgrado hacia su función endógena. Sin embargo, el último plan de acción de Ciencia Tecnología e Innovación, comenzó a considerar el porcentaje creciente de investigadores brasileños insertos en las empresas. Si bien la inserción de los investigadores sigue siendo en forma predominante el sistema de educación superior, la participación del sector empresarial va en ascenso: el 55,9 % se inserta en la enseñanza superior, el 5 % en el gobierno, y el 38,4 % en el sector empresario²⁹.

A modo de balance puede decirse que, actualmente, las Maestrías profesionales constituyen solamente el 6 % de la oferta del sistema brasileiro, quedando el resto de la demanda de formación profesional por fuera del sistema de aseguramiento público de la calidad³⁰. En el sistema de Argentina, las especializaciones alcanzan un 50 % de la oferta acreditada, y a esto debería sumarse las “maestrías profesionales” que no son fácilmente desagregables en el contexto normativo actual pero que razonablemente agregan un 10 % a las carreras profesionalizantes del sistema argentino³¹.

²⁹ Fuente MCT, año 2006.

³⁰ Como ya se ha señalado existen maestrías *lato sensu*, tipificadas como MBA.

³¹ La desagregación de las maestrías en académicas y profesionales es discutible ya que existen muchas profesiones que forman para la investigación en ámbitos externos a la universidad. Sin embargo, hay que señalar que el 35 % de la oferta existente en Argentina se compone de Maestrías, muchas de ellas dirigidas a la gestión o a la investigación en campos no universitarios como las maestrías del campo de la salud, o las que perfilan un profesional para desempeñarse en empresas que difícilmente puedan considerarse académicas. Otra interpretación es que lo que diferencia a un posgrado profesional o profesionalista, de uno académico, es el tipo de formación que brinda, no la eventual inserción laboral posterior. Para esta perspectiva un magíster en gestión de la ciencia y la tecnología puede desempeñarse en una universidad, pero si la formación es coherente con el título, será una formación profesional, es decir, de “entrenamiento” y focalización en un campo de desempeño laboral. Asimismo, una maestría en materiales por ejemplo, será siempre académica, porque forma un investigador, pero el graduado quizás termine inserto en una empresa. Sin embargo, esta diferenciación resulta también discutible ya que parece identificar academia e investigación, lo cual no resulta evidente: tanto la investigación como la gestión tienen características diferentes según se trata de la universidad o de un ámbito extrauniversitario, y “lo académico” menta lo universitario. Esta observación refuerza la ambigüedad de la distinción académico/profesional en el tipo maestría. Las actuales propuestas de modificación de la resolución 1168/97 en Argentina, no introducen el tipo de maestría profesional sino que enfatizan en la variabilidad de las

En este sentido deben despejarse algunos elementos que parecen haber oscurecido el debate: la formación profesional posee un estatus confuso a la hora de considerar su pertinencia en el posgrado. En el esquema de Lucio, la categoría “satisfacción de la demanda” supone que los posgrados profesionales responden a una lógica credencialista o mercantil. Lo cierto es que esta visión del conocimiento profesional resultaría encubridora de un espectro complejo de demanda de formación de recursos humanos y conocimiento socialmente relevantes que no se ajustaría a los modelos tradicionalmente jerarquizados por el sistema universitario.

La estrategia que estructuró el sistema de evaluación argentino fue generar un proceso que más allá de la concepción academicista dominante (BARSKY; DÁVILA, 2009), incluyó la oferta profesional por lo que fue más permeable a la integración de nuevos perfiles en los comités de pares que llevaron adelante la acreditación. Por el contrario el sistema CAPES, consolidado a lo largo de varias décadas, ha tenido mayores dificultades para abrirse a la integración de perfiles característicos de los ámbitos no universitarios de la producción de conocimiento.

4.3 Percepción de los actores de ambos sistemas respecto de la integración

Finalmente, resulta relevante comentar la percepción de algunos actores que respondieron a un cuestionario respecto de la dinámica futura del proceso actual de internacionalización de la educación superior en la región. Las opiniones de cada uno de ellos poseen matices vinculados a su posición dentro de su sistema, pero muestra, sin embargo, significativos puntos de encuentro³².

En principio, parece haber coincidencia en señalar la tensión existente entre el impacto de las regulaciones vinculadas a los resultados de los procesos de evaluación, con el ejercicio de la autonomía de las instituciones cuyas iniciativas intentan responder a demandas

modalidades de conocimiento que pueden transmitirse en una maestría, eludiendo esta dificultad de interpretación.

³² Los informantes clave consultados tienen posiciones diferentes en el campo de poder definido por los procesos de evaluación de posgrados en cada país. Mas allá de sus diferentes posturas más o menos críticas respecto del sistema de evaluación, han podido detectarse temas comunes de interés para este trabajo. Este apartado resume las conclusiones de los cuestionarios respondidos por el Dr. Hernán Trebino, Director de Acreditación de CONEAU, Dr. Prof. Sergio Scheer, integrante del FORPROP por la Universidad Federal do Paraná, Dr. Héctor Sauret, Presidente del Consejo de Rectores de Universidades Privadas, Prof. Ivanildo Ramos Fernández, Asesor del Conselho Nacional de Educação do Brasil, Dr. Joaquim Felício Junior, Pro Reitor de Pesquisa e Pós-graduação UNEC de Minas Gerais, Lic. Cristian Pérez Centeno, Coordinador de Posgrado de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina.

específicas del entorno social, que deben emprenderse en el marco de restricciones locales de recursos. El impacto de regulaciones poco flexibles para adecuarse a situaciones específicas, parece ser determinante del fracaso del sistema en sus intentos de revertir las asimetrías y desigualdades, persistentes en ambos sistemas nacionales, a pesar de la formulación de políticas que pretenden revertir esa situación³³. Aunque hay un consenso arraigado sobre los aspectos positivos de los sistemas de aseguramiento de la calidad en el posgrado, en todos los casos se reconoce que los instrumentos de evaluación requieren modificaciones para superar situaciones limitantes de la pertinencia social del sistema.

Existe otra coincidencia en la percepción de la situación, con relación a diferencias en la evolución de ambos sistemas, que plantearían una brecha para un eventual proceso de integración. El sistema argentino se encuentra en una etapa de consolidar estándares mínimos y trabajar progresivamente en su mejoramiento. Por el contrario, el Modelo CAPES ha consolidado una evaluación que pondera el sistema de posgrado desde estándares de excelencia. Tal diferencia plantea el desafío de construir un marco evaluativo específico a partir de la comparación de los dos modelos que permita dar confiabilidad de los resultados para los integrantes de ambos sistemas.

Por último, puede señalarse que la percepción de los entrevistados evidencia una visión mayormente marcada por los obstáculos. Como ha declarado uno de los entrevistados: “en términos de posibilidades, existen; en términos de probabilidades, entiendo que no son necesariamente altas”³⁴. Este diagnóstico evidencia el predominio de un análisis de la situación, determinado por las diferencias entre ambos sistemas más que por las posibilidades abiertas por una posible convergencia, cuya visualización requiere de diagnósticos compartidos, que impulsen avances en la compatibilización de políticas de desarrollo. Pero dicha perspectiva conservadora choca con una realidad donde el flujo de estudiantes de posgrado entre ambos países es un hecho al que debería darse respuesta.

³³ El PNPG 2005 –2010 manifiesta como una de sus prioridades la necesidad de revertir las persistentes asimetrías regionales. Por otra parte el Consejo de Planificación Regional de Argentina, se ha constituido como un programa de acción que procura lograr una cobertura de la demanda nacional de E.S. en Argentina con pertinencia y calidad. Sin embargo, aún son escasos los avances en ese sentido.

³⁴ Entrevista al Ing. Hernán Trebino, actual Director de Acreditación de CONEAU.

5. PERSPECTIVAS PARA UNA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN

Los mecanismos que aparecieron en las entrevistas como vías factibles para el desarrollo del proceso de integración fueron dos. En primer lugar, todos los entrevistados consideraron el posible impacto de la construcción de una instancia supranacional de evaluación. Esta instancia requeriría, como ya se dijo, la implementación de un modelo alternativo con requisitos de calidad y escalas consensuables por las Agencias de ambos países. El otro mecanismo que aparece marginalmente en alguna de las entrevistas es la cooperación académica entre instituciones.

Debe decirse que ambos enfoques formaron parte del plan estratégico definido para el período 2006-2010, para el desarrollo del MERCOSUR Educativo. Para encuadrar debidamente la cuestión del posgrado en el marco del desarrollo del MERCOSUR, es preciso repasar rápidamente el encuadre dado al tema por los acuerdos regionales.

El Protocolo de Integración Educativa para la Prosección de Estudios de Posgrado en las universidades de los países miembros del MERCOSUR fue acordado en Montevideo, con fecha 30 de noviembre de 1995. En él se establece que “Los Estados Partes, a través de sus organismos competentes, reconocerán los títulos universitarios de grado otorgados por las universidades reconocidas de cada país, al solo efecto de la prosección de estudios de posgrado.” Se consideran títulos de grado (Pregrado) aquellos obtenidos en cursos con una duración mínima de cuatro años. Los estudiantes extranjeros en los cursos de posgrado tendrán los mismos requisitos de admisión que se aplican a los nacionales. El reconocimiento de títulos es meramente con fines académicos y no habilitante para el ejercicio profesional.

El segundo Protocolo, de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a Nivel de Posgrado entre los Países Miembros del MERCOSUR, acordado en la misma fecha que el anterior, definió como sus objetivos: (i) la formación y el perfeccionamiento de docentes universitarios e investigadores, con la finalidad de consolidar y ampliar los programas de posgrado en la Región; (ii) la creación de un sistema de intercambio entre las instituciones, a través del cual los docentes e investigadores, trabajando en áreas de investigación comunes, propicien la formación de recursos humanos en el ámbito de proyectos específicos; (iii) el intercambio de informaciones científicas y tecnológicas, de documentación especializada y de publicaciones; y (iv) el establecimiento de criterios y patrones comunes de evaluación de los posgrados. La consolidación de núcleos de alto desarrollo científico y tecnológico y la comparabilidad de la formación de los recursos

humanos son preocupaciones explícitas de este acuerdo, como así también el ofrecimiento de cursos de especialización en áreas consideradas estratégicas para el desarrollo de la Región.

Finalmente, el Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países del MERCOSUR se firmó en Asunción, el 11 de junio de 1997. En él se establece que los Estados Partes, a través de sus organismos competentes, admitirán, al solo efecto del ejercicio de actividades académicas, los títulos de grado y posgrado conferidos por instituciones de nivel superior reconocidas como tales en cada país. En este documento se acordó considerar títulos de grado aquellos obtenidos en cursos con una duración mínima de cuatro años o 2.700 horas cursadas, y títulos de posgrado tanto a cursos de especialización con una carga horaria presencial no inferior a las 360 horas, como a los grados académicos de maestría y doctorado, todos los cuales deberán estar debidamente reconocidos por la legislación vigente en el país miembro otorgante.

Con posterioridad a los protocolos resumidos, el Memorándum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR surgió como la primera iniciativa para establecer un ámbito supranacional de evaluación de la educación superior en la Región.

Este documento reconoce que “un sistema de acreditación de carreras facilitará el traslado de personas entre los países de la Región y propenderá a estimular la calidad educativa al favorecer la comparabilidad de los procesos de formación en términos de calidad académica”, considerando que el mejoramiento de la calidad educativa es un elemento sustancial para la consolidación del proceso de integración regional y que favorecer la movilidad de las personas en el conjunto de la Región constituye un objetivo prioritario para el emprendimiento de la integración.

Para coordinar y monitorear el mecanismo de acreditación regional se creó una instancia denominada Reunión de Agencias de Acreditación del MERCOSUR (RANA) cuya función fue informar sobre los resultados del proceso a la Reunión de Ministros de Educación. La RANA es responsable, además, de mantener el Registro actualizado de Pares Evaluadores.

La lógica implementada en la elaboración del sistema, consiste en evitar la creación de un organismo “supranacional”. El procedimiento delega la responsabilidad de la acreditación en la Agencia de cada país. De allí que el organismo responsable por la acreditación, en última instancia es, en cada caso, la Agencia Nacional del país de pertenencia de la institución que se presenta a acreditar una carrera.

Durante la implementación de la etapa experimental (MEXA), se fueron desarrollando tareas de evaluación del Mecanismo para poder darle permanencia y, en noviembre del 2006, en la ciudad brasileña de Gramado, se redactó el documento de “Conclusiones del Seminario de Evaluación del Mecanismo Experimental de Acreditación MEXA”. Entonces se establece el mecanismo permanente denominado ARCU-SUR, donde se ajustan procedimientos e instrumentos para la evaluación, perfiles y criterios de las titulaciones que participaron en el proceso experimental.

En el Memorándum de Entendimiento para la creación del Mecanismo Permanente de Acreditación ARCU-SUR, se define a la *acreditación* como el resultado del proceso de evaluación mediante el cual *“se certifica la calidad académica de las carreras de grado, estableciendo que satisfacen el perfil del egresado y los criterios de calidad previamente aprobados a nivel regional para cada titulación”*.

El Memorándum aclara que este *“reconocimiento académico de los títulos de grado universitario que se otorgue en virtud de lo establecido en el presente documento, no conferirá, de por sí, derecho al ejercicio de la profesión”*, quedando el ejercicio profesional regulado por las leyes locales en cada caso. Si bien el posgrado no pone en juego incumbencias profesionales (con excepción de las especialidades médicas) el análisis realizado deja en claro que el reconocimiento de títulos para la docencia universitaria resulta impactado por efectos regulatorios en el marco de las políticas de calidad que se desarrollan en el nivel regional.

En ese sentido, debe observarse que lo establecido en el memorándum quitaría trascendencia al efecto de la acreditación regional, tanto más si se considera que la prosecución de estudios de posgrado o el ejercicio de la docencia universitaria y la investigación ya habrían sido acordados y garantizados por los protocolos referidos, los cuales constituyen normas de mayor rango en el nivel internacional.

Sin embargo, los análisis realizados en apartados anteriores evidencian que los protocolos del MERCOSUR Educativo, encuentran límites de aplicación en las legislaciones nacionales que, especialmente en el caso de Brasil, reclaman procesos que constituyan un reaseguro para que la admisión de titulaciones obtenidas en otros países de la región se

realicen en el marco de suficientes garantías de comparabilidad de las titulaciones. No hay duda de que las iniciativas consolidadas de acreditación regional partiendo de la experiencia MEXA, hasta la consolidación de la etapa de ARCU-SUR, podrían constituir una experiencia institucional importante para avanzar en un proceso regional de acreditación de posgrado, que permita generar ese tipo de garantías.

Convergiendo con esta perspectiva, el seminario realizado en septiembre de 2009 sobre los avances de un sistema de Acreditación MERCOSUR de Programas de Posgrados, plantea las siguientes opciones políticas:

1) Potenciar las interacciones al interior del MERCOSUR, sobre la base de alcanzar la mutua legibilidad de agencias y sistemas, movilidad de docentes y alumnos y financiamiento para emprendimientos compartidos. En este sentido ayudaría a reconocer los títulos para la movilidad académica.

2) Potenciar la interacción del sistema de posgrado de alta calidad del MERCOSUR con el resto del mundo, sobre la base de distinguir a las propuestas de excelencia con un sello de calidad que las posicionen como interlocutoras con componentes de los sistemas de posgrado de macrorregiones más desarrolladas.

La cuestión planteada en la primera opción parecería poco relevante si nos atenemos a lo declarado en los protocolos de MERCOSUR. Sin embargo, ésta se vuelve relevante al particularizar el caso de Brasil.

En efecto, el artículo 48 de la LDB de 1996 establece que los diplomas de Maestría y Doctorado expedidos por Universidades extranjeras sólo podrán ser reconocidos por universidades que posean cursos de posgrado reconocidos y evaluados en la misma área de conocimiento e un nivel equivalente o superior.

Esta restricción sería limitante del efecto de los protocolos MERCOSUR para el ejercicio de la docencia en el sistema de educación superior de Brasil. En 2005, el decreto 5518 establece la entrada en vigor del protocolo de admisión de títulos y grados en el MERCOSUR. El artículo 5º del protocolo define los alcances en los términos de la admisión de los títulos de los países miembros para el ejercicio de la docencia y la investigación en instituciones de educación superior, permaneciendo la vigencia del reconocimiento de titulaciones “a cualquier otro efecto”. Sin embargo, el Parecer 106/07 CNE/CES interpreta el Decreto 5518 restringiéndolo a la habilitación para el ejercicio temporario de la docencia y la investigación, en el marco de procesos de intercambio académico. Observa además que, con excepción de Argentina, el resto de los países miembro del MERCOSUR no cumplirían con lo establecido en el artículo 7º del protocolo, en lo referido a informar adecuadamente sobre

sus titulaciones reconocidas, interpretando como vigente el artículo 48 de la LDB, para los casos de ingreso permanente a IES brasileñas. Esta interpretación está sobre todo dirigida a restringir el reconocimiento de los títulos de otros países del MERCOSUR presentados por brasileños para el acceso a cargos en el ámbito de la E.S.

Este estado de cosas es el que otorga relevancia a la primera opción identificada en el documento. Sin embargo, el informe del seminario avanza sobre todo en la segunda propuesta. La discusión del mecanismo apuntaría, entonces, a la construcción de niveles básicos de aceptación regional pero, al plantear la pertinencia, se enfatiza la necesidad de no repetir la experiencia nacional y “avanzar en la excelencia y la producción de conocimiento de frontera”. Lo que implicaría avanzar en la acreditación de programas en el nivel regional. Si bien se formula la necesidad de un trabajo en dos bandas “acuerdos de agencia que convalidan al interior de la región la calidad y acreditar los posgrados de excelencia”, se afirma rápidamente que la búsqueda de la excelencia se contrapone a la definición de estándares mínimos que son más propios del grado que del posgrado.

Del examen del documento se visualiza que los criterios de pertinencia y los mecanismos consensuados no parecen los más adecuados para avanzar en el logro del primero de los objetivos enunciados, sino que se procuraría enfocar los esfuerzos en el segundo. Este estado de opinión prolonga en el nivel regional los esfuerzos realizados en el marco de la cooperación entre la SPU de Argentina y CAPES de Brasil, en los programas de fortalecimiento binacional de posgrados categorizados. Sin duda, a pesar de estar en sus comienzos la vía de la acreditación regional, parece una perspectiva limitada para motorizar la integración debido a que las iniciativas de regionalización de los procesos de acreditación no han tenido consecuencias prácticas en los procesos de reconocimiento de titulaciones de grado, y no hay razones para considerar que, en el caso del posgrado, pueda preverse un mayor impacto en ese sentido. La definición de la acreditación regional en términos de estándares de excelencia, por otra parte, no promete ser una vía para superar el impasse del proceso de admisión de títulos MERCOSUR en Brasil.

Como se señalaba al comienzo de este apartado, en las Metas y Acciones en Educación Superior del Plan Estratégico del Sector Educativo del MERCOSUR 2006-2010, cobró fuerza la visión de que el proceso de integración debe apoyarse en la formación de redes universitarias.

Resulta fundamental la toma de conciencia que aparece reflejada en el documento citado respecto de que las acciones de integración deberán incentivarse con decisiones políticas de carácter local y regional que permitan superar el campo de lo virtual y llegar

verdaderamente a significar programas de intercambio y de cooperación entre las universidades de la región.

Con relación al escenario planteado por esta iniciativa para dinamizar un proceso de integración de Brasil en el MERCOSUR Educativo, resulta sin duda limitante la política de CAPES que ha defendido la vigencia del artículo 48 de la LDB para los títulos de posgrado, bloqueando la ofensiva gubernamental en favor de la vigencia de los protocolos MERCOSUR de admisión de títulos. Es verdad que en varios sentidos CAPES parece justificada con relación al argumento de que varios países del MERCOSUR carecen de agencias de evaluación y una normativa suficiente que garantice la comparabilidad de los títulos. También es cierto que CAPES manifestó el Parecer 106/07 la comparabilidad de Argentina y Brasil en términos de los procesos de evaluación llevados adelante por sus respectivas agencias.

La estrategia de promover la cooperación solidaria y el intercambio, para el mejoramiento de los sistemas educativos, mediante la constitución de redes de instituciones universitarias de la región, (redes de investigadores, centros de cooperación de excelencia entre las universidades de la región, intercambio de conocimiento y transferencia de tecnología entre los distintos países y programas de cooperación entre cursos de posgrados asociados, etc.) puede constituirse en una vía adecuada para articular un trabajo entre las IES de ambos sistemas.

En ese planteo estratégico de cooperación regional interuniversitaria se incluyen iniciativas como el ya mencionado Programa Binacional de Centros Asociados de Posgrado. Sin embargo, tales iniciativas resultan insuficientes para impulsar dinamismo a la integración regional. Aún asumiendo el papel de la responsabilidad estatal de fomentar la producción de conocimiento y la innovación tecnológica, es preciso generar una perspectiva de corto y mediano plazo para la implementación decidida de políticas de desarrollo universitario con la colaboración del sector productivo, que procure integrar voluntades diversas: centros universitarios privados y estatales, empresas u organizaciones no gubernamentales las cuales deberán ejercitarse en la constitución de redes más numerosas y de mayor poder multiplicador.

La característica fundamental de una red, en comparación con los sistemas jerárquicos tradicionales, consiste en que aquella puede ser movilizada en función de las iniciativas de cada uno de los participantes y usuarios, y no sólo de la cúpula, de su propietario o constructor. Esta visión resulta apropiada cuando en la región y en cada país coexisten instituciones de larga tradición con otras que recién se inician en la enseñanza universitaria y en la investigación científica y tecnológica, u otras prácticas sociales vinculadas con la

Educación Superior. Una exagerada expectativa en el apoyo gubernamental para las iniciativas de conformación de redes, puede transformarse en un obstáculo para alcanzar un crecimiento que cubra los requerimientos de formación de una masa crítica de posgraduados que pueda abastecer el mundo universitario y el mundo del trabajo. Las iniciativas centralizadas por los ministerios de ambos países han mostrado, hasta ahora, un direccionamiento hacia políticas de fortalecimiento y consolidación de centros de formación de alta calidad, antes que al apoyo o diseño de propuestas enfocadas en generar una expansión de la masa crítica de recursos humanos que necesitan los sistemas nacionales para su desarrollo.

Probablemente sea la autonomía de las IES de ambos sistemas nacionales las que deba asumir el protagonismo facilitando los procesos de reconocimiento de los títulos de posgrados. En este sentido, las recientes iniciativas para avanzar en la construcción de un mecanismo de revalidación de títulos de grado en el MERCOSUR apoyado en los procesos de acreditación regional, han puesto de manifiesto que tanto SINAES como CAPES, sostendrían la necesidad de no innovar respecto del papel de las Universidades Brasileñas previsto por la LDB para el reconocimiento de títulos de otros países (MERCOSUR/CCR/CRCES/ACTA N° 03/09). Esta decisión abre la oportunidad a las IES brasileñas de conformar, con IES argentinas, consorcios facilitadores de la revalidación que privilegien criterios de pertinencia social anclados en las particularidades y las necesidades de desarrollo de cada región.

6. CONCLUSIONES:

El análisis llevado a cabo en este trabajo permite avanzar en las siguientes conclusiones.

En primer lugar, es posible considerar que las diferencias históricas y estructurales de los sistemas de Educación Superior de Argentina y Brasil condujeron a la generación de sistemas de posgrados nacionales de características diferentes. Sin embargo el hecho de que en ambos países se implementaran políticas para el aseguramiento público de la calidad de la oferta, ha creado un territorio con posibilidades de convergencia en las agendas de políticas universitarias en el nivel internacional.

Si bien es cierto que las diferencias histórico-políticas de las que emergen las prácticas y las instituciones dedicadas a la evaluación de la calidad de la oferta de posgrado en cada uno de los países generaron diferencias en los modelos de evaluación de la calidad y en la configuración actual de los sistemas de posgrado de cada país, también es cierto que la dinámica de la internacionalización de la Educación Superior comenzó a desafiar la inercia institucional y corporativa de ambos sistemas nacionales.

Una expectativa optimista podría apoyarse en la coincidencia, en algunos casos, o la complementariedad en otros, de ambos sistemas de evaluación que permitirían elaborar una agenda común. El aspecto más destacable es la existencia de un estado de opinión crítico en las comunidades académicas dirigido a los modelos de evaluación implementados por CAPES y CONEAU, así como también a otros aspectos de las políticas de calidad que se materializan en el accionar de cada una de las agencias. El análisis realizado pretendió mostrar que la dinámica de integración existe para responder a brechas reales en los objetivos de desarrollo de la educación superior de cada uno de los países. Brechas que los Ministerios confrontan frecuentemente con metas enunciadas para su superación pero que, en los hechos, sólo reproducen asimetrías e inequidades. Los hechos también muestran que numerosos actores visualizan la cooperación entre Brasil y Argentina como una alternativa para generar procesos de formación de recursos humanos de una importancia estratégica. Tales recursos permitirían acompañar la expansión de la educación superior con mayor equilibrio entre las agendas de calidad de cada país y la necesidad de disolver las persistentes desigualdades regionales. Pensamos que surge de nuestro análisis la posibilidad de una puesta en juego de los recursos regionales de educación superior en función del desarrollo y el crecimiento de oportunidades para la población en el marco de la integración regional.

Esta mirada optimista, sin embargo, puede adoptar perspectivas diferentes. Puede adoptarse una visión gubernamental, desde la cual serían los ministerios y las agencias de

calidad las encargadas de resolver los problemas de revalidación de títulos, que los acuerdos del MERCOSUR han dejado pendientes, a expensas de lo manifestado inicialmente en sus protocolos. El análisis ha mostrado que, si bien esta mirada convoca la expectativa de los actores de ambos sistemas, la implementación de iniciativas de acreditación regional ha mostrado que todavía son escasas las consecuencias prácticas a la hora de solucionar las cuestiones de mayor importancia como lo son, sin duda, el reconocimiento de los títulos para el ejercicio académico y profesional. Si bien la Argentina tiene firmado acuerdos de reconocimiento automático de los títulos acreditados con algunos países de la región³⁵, no parece que exista la posibilidad de implementar un acuerdo bilateral de ese tipo entre Argentina y Brasil aunque sean los países que han generalizado mecanismos de aseguramiento de la calidad de su oferta. En el análisis realizado a lo largo del artículo, se advierte que esta situación se debe a que la perspectiva desarrollada por los actores del sistema brasileño, es la de una participación regional, que pretende preservar la continuidad y autonomía de sus políticas públicas de calidad para la educación superior.

Una segunda perspectiva es la de constituir redes universitarias que en sus agendas de cooperación incluyan, además de la docencia y la investigación, un consenso en los procedimientos y criterios de calidad para disminuir las dificultades de los procedimientos de revalidación que se llevan adelante en el marco de la autonomía universitaria. Esto podría constituirse en una iniciativa clave que propicie un mayor dinamismo a los procesos, y una mayor sensibilidad a los requerimientos de las IES que, por situarse en regiones de menos disponibilidad de recursos, o por su alejamiento de las regiones metropolitanas de su país, necesitan de un esfuerzo institucional sostenido para acumular la masa crítica que les requiere el sistema de calidad en que están insertas.

Como ya señalamos, las tendencias actuales permiten ver que las políticas de integración son analizadas en la perspectiva gubernamental desde un enfoque conservador de excelencia académica, que pierde de vista la dinámica real que reclama potenciar las interacciones al interior del MERCOSUR sobre la base de alcanzar la mutua legibilidad de agencias y sistemas, movilidad de docentes y alumnos, y el reconocimiento de los títulos para la movilidad académica y profesional. El potencial de las redes entre universidades de la región quizás sea el factor decisivo para dinamizar el proceso de integración entre Brasil y Argentina, si es que las políticas de estado no alcanzan a organizar acciones que impacten

³⁵ Argentina ha suscripto convenios, en ese sentido, con Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Perú y Ecuador.

mas allá de las estructuras controladas por los grupos académicos, de prestigio más concentrado.

Finalmente, es preciso señalar que el proyecto de UNILA se presenta como una mediación entre ambas perspectivas ya que su papel como Universidad Federal, creada por una iniciativa gubernamental, puede jugar un rol extraordinario en propiciar marcos favorables para el debate de los modelos de calidad vigentes, estableciendo bases para un modelo de calidad para la integración. En palabras de Francisco Huera Montalvo (2009) “determinar los costos de la no integración regional” propiciando un debate sobre las barreras políticas y jurídico-institucionales, que dificultan la construcción de un modelo de calidad para la integración. Pero también, de modo paralelo a esa iniciativa, en la perspectiva de su propia autonomía universitaria, podría apoyar la gestión de nuevas redes universitarias de carácter plural que permitan crear una cultura académica común y promover la realización de los objetivos trazados por los protocolos del MERCOSUR que aún se encuentran pendientes, con un costo no ponderado todavía para el futuro del desarrollo regional.

REFERENCIAS

BARSKY, Osvaldo. **Los posgrados universitarios en la República Argentina**. Buenos Aires: Troquel, 1997.

BARSKY, Osvaldo; DÁVILA, Mabel. **Las tendencias actuales de los posgrados en Argentina**. Documento de Trabajo n° 117. Buenos Aires: Universidad de Belgrano, 2004. Disponible en http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/117_barsky.pdf Consulta realizada en: 4 ene. 2010.

BARSKY, Osvaldo; DÁVILA Mabel. **La evaluación de posgrados en Argentina**. Documento de trabajo N° 226. Buenos Aires: Universidad de Belgrano, 2009. Disponible en http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/226-barsky-davila.pdf Consulta realizada en: 4 ene. 2010.

SIGAL, Victor. La cuestión de la admisión a los estudios universitarios en la Argentina. En BARSKY, Osvaldo; SIGAL, Victor y DAVILA, Mabel (Coords.). **Los desafíos de la Universidad Argentina**. Buenos Aires: Universidad de Belgrano –Siglo XXI, 2004.

CHIROLEU, Adriana. **Los contextos que enmarcan la reforma de la ley de Educación superior: entre desafíos y posibilidades**. Buenos Aires: CONICET, 2008. Disponible en <http://www.conicet.gov.ar/scp/detalle> Consulta realizada en: 4 ene. 2010.

CLAVERIE, Julieta; GONZÁLEZ, Giselle. El acceso al sistema de educación superior en Argentina. En: V ENCUESTRO NACIONAL Y II LATINOAMERICANO: LA UNIVERSIDAD COMO OBJETO DE INVESTIGACIÓN, 2007. Tandil-Argentina: Universidad Nacional del Centro. Disponible en <http://www.fundacionbyb.org> Consulta realizada en: 4 ene. 2010.

DEL BELLO, Juan Carlos; BARSKY, Osvaldo; GIMENEZ, G. **La Universidad Privada**. Buenos Aires: El Zorzal, 2007.

FERNANDEZ LAMARRA, Norberto. **La Educación Superior en Debate**. Buenos Aires: EUDEBA, 2003.

FERNANDEZ LAMARRA, Norberto. **Educación Superior y Calidad en América Latina**. Buenos Aires: IESALC-EDUNTREF, 2007.

FERNANDEZ, Leonardo. **Evolución de los posgrados universitarios en Argentina entre 2002 y 2007**. Documento de Trabajo N° 223. Buenos Aires: Universidad de Belgrano. Abril de 2009. Disponible en http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/223_fernandez.pdf Consulta realizada en: 4 ene. 2010.

FERRARI, Paola. **Políticas universitarias, estrategias de gestión y privatización del espacio público: los estudios de posgrado y la transferencia de servicios y saberes. Un estudio comparado entre Brasil y Argentina**. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas UBA, 2004.

FRAUCHES, Celso Da Costa, Onde estão os doutores que os doutores do MEC acham que existem? **Revista Ilape de Direito e Gestão Educacional** disponible en <http://www.ilape.com.br/revista>. Consulta realizada en: 20 feb. 2010.

GATTI, Bernardete; ANDRÉ, Marli.; FÁVERO, Osmar.; CANDAU, Vera. María. F. O modelo de avaliação da CAPES. **Revista Brasileira de Educação**, Río de Janeiro, n. 22, jan/abr. 2003. Disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext Consulta realizada en: 5 ene. 2010.

HUERTA MONTALVO, Francisco. Transdisciplinarietà e intersectorialidad. En: Instituto Mercosul de Estudos Avançados. Comissão de implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana; **UNILA: consulta internacional: contribuições à concepção, organização e proposta político-pedagógica da Unila**. Instituto Mercosul de Estudos Avançados-Foz do Iguaçu: IMEA 2009.

JEPPESEN, Cinthia; NELSON, Alejandra; GUERRINI, Victoria. **Diagnóstico y perspectiva de los estudios de posgrado en Argentina**. IESALC – UNESCO. 2004 Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001494/149465so.pdf> Consulta realizada en: 5 ene. 2010.

LUCIO, Ricardo. Políticas de Posgrado en América Latina. En ROLLIN, Kent (comp.) **Los temas críticos de la educación superior en América Latina: Los años 90. Expansión privada, evaluación y Posgrado**. Vol. 2. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

MARQUIS, Carlos.; SPAGNOLO, Fernando; VALENTI NIGRINI, Giovana. **Desarrollo y acreditación de los posgrados en Argentina, Brasil y México. Textos para una mirada comparativa**. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación de Argentina- SPU.1998. Disponible en http://www.clacso-posgrados.net/documentos_aportes/36.pdf Consulta realizada en: 6 ene. 2010.

MARTINS ROMÊO, José Raimundo; MARTINS ROMÊO, Christiane Itabaiana; JORGE, Vladimyr Lombardo; **Estudos de pós-graduação no Brasil**, IESALC-UNESCO - IES/2004/ED/PI/19.

NUNES, Edson; BARROSO, María Helena; RAMOS FERNANDES; Ivanildo; **Instituições não educacionais e o Sistema Federal de Ensino: cenários e perspectivas para regulação do credenciamento especial**, Documento de Trabalho nº 75. Río de Janeiro: Observatório Universitário, Databrasil – Ensino e Pesquisa, 2008. Disponible en http://www.observatoriouniversitario.org.br/pdf_documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_75.pdf. Consulta realizada en: 6 Mar. 2010.

PÉREZ RASETTI, Carlos. Ocupación y Conquista: La dimensión geográfica del sistema universitario argentino. **Revista atos de pesquisa em educação**. Universidad Regional de Blumenau, v. 2, n 3. p. 383-413, set/diz. 2007. Disponible en <http://www.proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/search/titles> Consulta realizada en: 6 ene. 2010.

PÉREZ RASETTI, Carlos. Cuestiones Teóricas y Metodológicas de Evaluación y Acreditación. En: CURSO LATINO-AMERICANO DE ESPECIALIZAÇÃO EM

POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, UNILA, 2009. Disponible en: <http://ead.pti.org.br/unila/course/view.php?id=7.pdf>. Consulta realizada en: 10 ene. 2010

SGUISSARDI, Valdemar. A avaliação defensiva no modelo CAPES de avaliação- E possível conciliar avaliação educativa com procesos de regulação e controle do Estado? **Revista Perspectiva**, Florianopolis, v. 24, n. 1. p 49-88, jan/jun. 2006. Disponible en http://www.perspectiva.ufsc.br/perspectiva_2006_01/avaliacao_defensiva.pdf Consulta realizada el 6 de enero de 2010.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Revista Educación y Sociedad**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008. Disponible en <http://www.cedes.unicamp.br> Consulta realizada en: 6 ene. 2010.

TREBINO, Hernán J. Situación actual y perspectivas para el desarrollo de procesos regionales de evaluación y acreditación de posgrados en América Latina y Caribe. **Aporte al Documento Base CRES 2008**. En: CONFERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR – CRES 2008, COLOMBIA, 2008. Disponible en http://www.clacso-posgrados.net/documentos_aportes/36.pdf Consulta realizada en : 10 ene. 2010.

VAN VUGHT, C; WESTERHEIJDEN, D.F Quality management y quality assurance in european higher education: method and mechanisms. Luxemburg: office of the official Publicantions of the European Commission, 1993.

VERHAINE, R.E. Avaliação da CAPES: subsídios para e reformulação do modelo. En: MACHADO, D.; SILVA JR, J.; OLIVEIRA, J.F. **Reformas e políticas: educação superior e posgraduação no Brasil**. Campinas, SP: Alínea, 2008, p. 165-188.

VERHINE, R.; DANTAS, L. M. V. Reflexões sobre o sistema de Avaliação da Capes a partir do V Plano Nacional de Pos-Graduação. **Revista de Educação Pública**, v. 18, n. 37, p.295-310, maio/ago. Cuiabá: EdUFMT;FAPEMAT, 2009.

Documentos jurídicos on line

REPÚBLICA ARGENTINA. Ley nº 24.521. Ministerio de Cultura y Educación. **Ley de Educación Superior**. Buenos Aires, fecha. Disponible en <http://www.educ.ar> Consulta realizada en: 5 ene. 2010.

REPÚBLICA ARGENTINA. Resolución nº 1168/97 sobre educación superior. Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires, 1997. Disponible en <http://www.coneau.edu.ar> Consulta realizada en: 5 ene. 2010.

BRASIL. Ley nº 9394.Ministerio de Educación. **Directrices y Bases de la Educación Nacional**. Brasilia, 2006. Disponible en <http://www.cari.org.ar/publicaciones> Consulta realizada en: 5 ene. 2010.

BRASIL. Ley nº 11.502. Modifica la competencia de la CAPES. Ministerio de Educación. Disponible en hptt:// www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles- Consulta realizada en: 5 ene. 2010.

BRASIL Decreto 5518 de 2005. Admisión de títulos de países del MERCOSUR en Brasil. Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Decreto/D5518.htm. Consulta realizada en: 5 ene. 2010.

BRASIL. Parecer CNE/CES n° 106/07. Parecer referido al D 5518/05 Disponible en http://www.institutoevolucio.edu.br/uam/index.php?option=com_content&view=article&id=127&Itemid=150. Consulta realizada en: 5 ene. 2010.

BRASIL. INEP. Censo de Educación Superior 2008. Brasilia, 2009. Disponible en http://www.inep.gov.br/download/censo/2008/Censo_Superior_2008_Resumo_Tecnico Consulta realizada en: 5 ene. 2010.

MERCOSUR. **Tratados Integración MERCOSUR – Protocolos.** Disponible en http://www.portalbioceanico.com/re_integracionsupraregional_tratadosintegracion Consulta realizada en: 5 ene. 2010.

MERCOSUR. Memorandum de entendimiento sobre la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y estados asociados: ARCU-SUR. Disponible on line en: <http://www.cnachile.cl/docs/arcusur/memorandum.pdf> Consulta realizada en: 15 ene. 2010.

MERCOSUR. ACTA N° 03/09 XXXI Reunión de la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior. Disponible en: http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/ENCIU/enciu_mercosur.html Consulta realizada en: 30 de Feb. 2010

MERCOSUR Documento de relatoría. Hacia un Sistema de Acreditación MERCOSUR de Programas de Posgrado, Seminario –Sistemas de Acreditación de Carreras de Posgrado en el MERCOSUR, Agosto Septiembre de 2009. CRCES MERCOSUR http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/ENCIU/enciu_mercosur.html Consulta realizada en: 30 de Feb. 2010