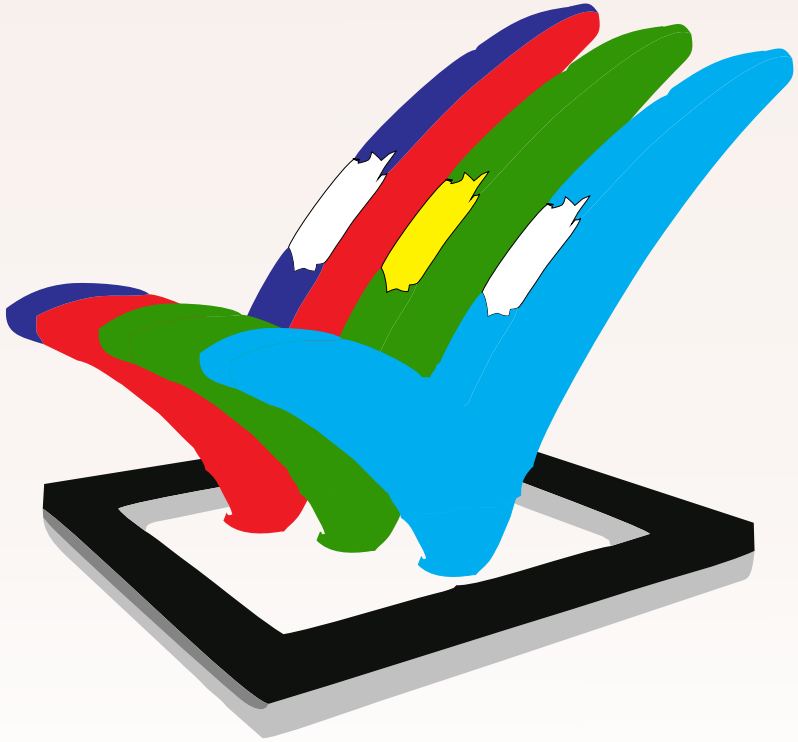


Nora Zoila Lamfri
(Coord.)

Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay

*Aproximaciones comparadas en contextos
de evaluación de la calidad de la Educación Superior*



Nora Zoila Lamfri (Coord.)

Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay

Aproximaciones comparadas en contextos de evaluación de la calidad de la Educación Superior



Secretaría de Políticas Universitarias
Ministerio de Educación y Deportes
Presidencia de la Nación



NUCLEO
DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES
EN EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MERCOSUR



Universidad
Nacional
de Córdoba



Título: *Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay. Aproximaciones comparadas en contextos de evaluación de la calidad de la Educación Superior.*

Nora Zoila Lamfri (Coord.)

Autores:

Luis Enrique AGUILAR
Adriana de ANDRADE ESPÍNDOLA
Sonia M. ARAUJO
M. Matilde BALDUZZI
Rosana CORRADO
María CRISTALDO DE BENÍTEZ
M. Cecilia DI MARCO
María Celeste ESCUDERO

Lucía B. GARCÍA
Nora Z. LAMFRI
Adriana M. MOMMA BARDELA
José Alberto RODRIGUES FILHO
Dante J. SALTO
Ana Elisa SPAOLONZI QUEIROZ ASSIS.
Verónica S. WALKER
Rossana E. ZALAZAR GIUMMARRESI
Marisa ZELAYA

Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay : aproximaciones comparadas en contextos de evaluación de la calidad de la educación superior / Luis Enrique Aguilar ... [et al.] ; coordinación general de Nora Z. Lamfri. - 1a ed. - Córdoba : Encuentro Grupo Editor, 2016.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-4078-11-7

1. Educación Superior. I. Aguilar, Luis Enrique II. Lamfri, Nora Z. , coord.
CDD 378.1

© De todas las ediciones, los autores

1° Edición.

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-4078-11-7

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o por fotocopia sin autorización previa.



www.editorialbrujas.com.ar publicaciones@editorialbrujas.com.ar

Tel/fax: (0351) 4606044 / 4691616- Pasaje España 1486 Córdoba-Argentina.

ÍNDICE

Presentación	1
I. Consideraciones sobre el diseño metodológico para el análisis comparativo.....	7
<i>Luis Enrique Aguilar</i>	
II. Origem e desenvolvimento da pós-graduação na Argentina, Brasil e Paraguai. Ensaio comparativo.	21
<i>José Alberto Rodrigues Filho e Luis Enrique Aguilar</i>	
III. Contexto macro legal da Educação Superior no Brasil	37
<i>Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis</i>	
IV. O marco regulatório brasileiro	51
<i>Adriana de Andrade Espíndola</i>	
V. Situación actual del posgrado en Argentina, Brasil y Paraguay:	
carreras, estudiantes y egresados.....	75
<i>Coordinación general: Lucía B. García</i>	
<i>Autores: María Cristaldo de Benítez, M. Cecilia Di Marco, Lucía B. García, José Alberto Rodrigues Filho y Marisa Zelaya</i>	

VI. Evaluación y acreditación de los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay. Aproximaciones comparativas	147
--	-----

Coordinación general: Sonia M. Araujo

*Autoras: Sonia M. Araujo, M. Matilde Balduzzi, Rosana Corrado y
Verónica S. Walker*

VII. El financiamiento de los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en perspectiva internacional y comparada.	195
---	-----

María Celeste Escudero, Dante J. Salto y Rossana E. Zalazar Giummarresi

VIII. La internacionalización de los posgrados en la región. Los casos de Argentina, Brasil y Paraguay.	215
---	-----

Nora Z. Lamfri y Dante J. Salto

IX. A pós-graduação no contexto do MERCOSUL: descrição sobre o contexto atual	249
--	-----

Adriana M. Momma Bardela

Sobre los autores.....	283
------------------------	-----

Presentación

La internacionalización de la Educación Superior ha tomado impulso en las agendas de políticas universitarias en los países de la región en los últimos años. Si bien no es un tema nuevo para las universidades y los universitarios, adquirió relevancia creciente a partir de las políticas e iniciativas de integración regional y latinoamericana del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) desde 2003. En ese marco se inscriben las actividades del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR (NEIES) para la promoción de la producción de conocimiento y debate sobre la Educación Superior y entre ellas, la convocatoria a la conformación de redes de investigación orientadas a la realización de estudios sobre problemáticas comunes en la Educación Superior de la región.

La Red “Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los postgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en el contexto de la evaluación de la calidad de la Educación Superior” reúne a investigadores de las cuatro universidades participantes, la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires; la Universidad Estadual de Campinas, Brasil; la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay y la Universidad Nacional de Córdoba, con la coordinación general de esta última.

El proyecto¹ presentado a la convocatoria del NEIES 2013 se planteó analizar la situación de los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay e identificar, desde una perspectiva comparada, convergencias y divergencias en los tres países. Los objetivos se enmarcaron en los propósitos de conformación de las redes de investigación de generar conocimiento sobre aspectos prioritarios para el fortalecimiento de formulación de políticas públicas en Educación Superior y, subsidiariamente, contribuir a la toma de decisiones en los ámbitos institucionales.

Durante el desarrollo del proyecto, la definición de líneas de indagación sobre aspectos centrales del estado actual de los posgrados en los tres países se articuló con una propuesta de abordaje fundada en aportes conceptuales que se convirtieron en dimensiones en diálogo con los datos relevados de diferentes fuentes. En particular, la matriz de análisis consensuada en sucesivas instancias presenciales y virtuales de construcción colaborativa posibilitó una trayectoria de producción conjunta que, en nuestra opinión, superó las modalidades habituales de los abordajes comparados. Las dimensiones priorizadas en nuestra matriz fueron: Génesis y desarrollo, oferta, evaluación y acreditación, financiamiento e internacionalización de los posgrados.

La disponibilidad y acceso a los datos, considerada una dificultad recurrente en la investigación educativa, fue un tema a resolver. Si bien algunos países han avanzado en bases de datos muy consolidadas y accesibles, en otros todavía hay escasas posibilidades de contar con la información requerida. En algunos casos, se pudo acceder a datos de bases oficiales y otros fueron relevados con instrumentos propios elaborados a efectos de esta investigación. El grupo contó así con información relevante y actualizada que posibilitó tanto el conocimiento de la

¹ El Proyecto N° 02/13 contó con financiamiento del Ministerio de Educación de Argentina (Hoy Ministerio de Educación y Deportes), a través de su Secretaría de Políticas Universitarias.

situación actual los posgrados en cada país como la elaboración de reflexiones comparativas y el enriquecimiento de las hipótesis iniciales de trabajo.

Entre las actividades desarrolladas nos interesa destacar la realización de una serie de reuniones conjuntas de coordinación. Estos encuentros permitieron delinear estrategias de trabajo, consolidar la integración y colaboración entre los grupos de las universidades participantes y lograr altos niveles de consistencia en la comparación.

La publicación reúne los principales resultados de dos años de trabajo desde la constitución de la Red y se organiza en torno a las dimensiones ya mencionadas que conforman la matriz de análisis consensuada a partir de intensos intercambios para la construcción de una mirada común sobre la problemática en estudio.

En primer lugar, el capítulo I, **Consideraciones sobre el diseño metodológico para el análisis comparativo** presenta un meduloso recorrido por las principales contribuciones teóricas construidas como marco para analizar e interpretar los datos relevados en clave de comparación.

El capítulo II, que aborda la reconstrucción comparativa de los **orígenes y desarrollo del posgrado** en los tres países reúne elementos de análisis estructural y coyuntural para explicar las “oscilaciones y escenarios de discontinuidades” identificadas en las políticas para el sector en los últimos años.

Seguidamente, el capítulo III, **Contexto macro legal da Educação Superior no Brasil** y el capítulo IV, **O marco regulatório brasileiro** se encadenan para continuar el derrotero de los posgrados en Brasil en el marco de las regulaciones del sistema de Educación Superior brasileiro en su conjunto.

El capítulo V, **Situación actual del posgrado en Argentina, Brasil y Paraguay: carreras, estudiantes y egresados**, nos

ofrece un pormenorizado y sólidamente documentado estado de situación de la oferta de posgrado en los tres países. Además de visibilizar y analizar en extenso el carácter profundamente desigual de la expansión de los posgrados intra e inter regional, los autores advierten sobre las importantes dificultades encontradas para acceder a información estadística sobre los posgrados, también diferencial según país.

El capítulo VI, **Evaluación y acreditación de los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay. Aproximaciones comparativas**, nos brinda un análisis del contexto de surgimiento de las políticas de evaluación y acreditación de la educación superior en el marco del cual se inscribe la creación de las agencias evaluadoras en los países estudiados. La reconstrucción histórico-política de estos procesos aporta a la comprensión de las regulaciones actuales, sus mecanismos e instrumentos y permite avanzar en valiosas interpretaciones comparativas, consideradas por las autoras como “una plataforma inicial para emprender investigaciones de carácter cualitativo”.

El capítulo VII, **El financiamiento de los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en perspectiva internacional y comparada**, nos aporta un recorrido por la experiencia internacional sobre la problemática antes de adentrarse en la consideración de las modalidades e instrumentos de financiamiento de carreras de posgrado en los tres países en estudio. Un aporte especial para el trabajo lo constituye el relevamiento realizado sobre aranceles de carreras de posgrado y su análisis comparativo.

Seguidamente se presenta el capítulo VIII, sobre la situación actual de **los procesos de internacionalización de los posgrados** en los países analizados que incluye algunas precisiones conceptuales necesarias para el tratamiento de la cuestión. Se presentan los principales avances sobre estrategias e iniciativas de internacionalización, los marcos regulatorios en los que se encuadran los procesos de vinculación y su efectivización

en programas y proyectos bilaterales y multilaterales. Un apartado aborda especialmente las políticas de fortalecimiento de los posgrados en el Sector Educativo de MERCOSUR.

Para finalizar y como anuncia la autora en el título del capítulo IX, **A pós-graduação no contexto do mercosul: descrição sobre o contexto atual**, se ofrece una descripción general de los procesos de integración regional y su vinculación con el posgrado y los procesos de evaluación de la calidad que complementa los abordajes de la temática en los capítulos anteriores.

El esquema de asociación propuesto para la producción de cada capítulo fue consolidando las relaciones cooperativas, fortaleciendo las capacidades de los sub grupos y generando un efecto multiplicador para la promoción de nuevos proyectos y relaciones interinstitucionales.

La riqueza de la experiencia de producción colectiva se renueva con ideas, propuestas y líneas de indagación a futuro, partiendo ahora de un grupo consolidado que tiene por delante el desafío de la segunda etapa del proyecto, renovado para el período 2016-2018 en la convocatoria 2015 del Programa.

Agradecemos especialmente al equipo de trabajo del Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional, PIESCI, de la Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, por el acompañamiento y la asistencia experta para el desarrollo del proyecto y el funcionamiento de la Red. También destacamos y apreciamos particularmente el apoyo institucional de las autoridades de cada una de las unidades académicas de pertenencia de los investigadores participantes.

Nora Zoila Lamfri,
Coordinadora General
Universidad Nacional de Córdoba

I. Consideraciones sobre el diseño metodológico para el análisis comparativo

Luis Enrique Aguilar

El diseño metodológico elaborado para el Proyecto 02/13 “Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en el contexto de la evaluación de la calidad de la educación superior” y que integra, por cada país, a la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, la Universidade Estadual de Campinas y la Universidad Nacional de Asunción respectivamente es de naturaleza comparativa. Lo entendemos así pues al compartir este espacio de reflexión académica inevitablemente comparativo efectivizamos uno de los presupuestos explícitos e implícitos de las políticas que orientaron la constitución y funcionamiento del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Sector Educativo del Mercosur.

Acordar el desarrollo de este proyecto entre tres países del Mercosur, desde la perspectiva de los dilemas de las nuevas culturas de producción de conocimiento, significa que hay un consenso suficiente comparativamente explícito que, en la educación superior de Argentina, de Brasil, y de Paraguay, tanto instituciones como sus investigadores enfrentan “proposiciones disyuntivas” en el cotidiano de la producción de conocimiento.

Esta concepción del “dilema institucional” es reciente y puede ser reconocida al analizar comparativa (Aguilar, 2011:123)¹ e históricamente las diferencias entre culturas institucionales que se evidencian como nuevas, pues poseen elementos nuevos que se agregan desde el impacto de la evaluación y regulación de los posgrados en las instituciones e individuos.

El dilema institucional tiene como presupuesto la existencia de culturas de producción de conocimiento² que fueron configurándose históricamente, y es allí donde nos parece imprescindible dotar al diseño de investigación de una perspectiva que permita la comprensión del dilema, y reinterprete temporalmente los cambios en las culturas institucionales y, a consecuencia de estos, las culturas individuales. La perspectiva de jerarquizar la investigación del origen y desarrollo de los posgrados en los países participantes de la Red, conociendo los determinantes políticos, económicos, sociales y educativos del desarrollo de los posgrados dentro de los sistemas educativos nacionales y, de este modo, mapeando y reconstruyendo históricamente este desarrollo incorpora la noción de “punto de partida y ritmo” que metodológicamente supone el uso del concepto de línea de tiempo. Así, investigar origen y desarrollo a partir de “determinantes” políticos, económicos, sociales y educativos de los posgrados es también comprender plenamente el “significado y producción” de los dilemas.

¹ Ver Método comparativo nas Ciências Sociais e na Educação: pesquisando políticas públicas no limite da capacidade explicativa 123-146 in AGUILAR, L.E. *A pesquisa da política pública educacional a partir da análise satisfatória* [Research into Public Policy on Education based on Satisfactory Analysis], Tese de Livre Docência, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil, Dezembro de 2011.

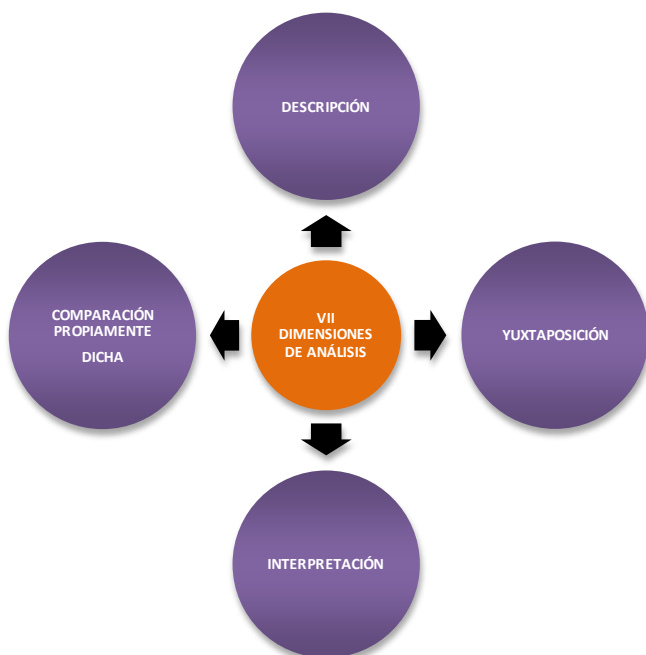
² Ver Aguilar, L.E. “A Pós-Graduação em Educação no Brasil e o Plano Nacional de Pós-Graduação – PNPG 2005-2010: leituras sobre o modelo de desenvolvimento, sustentabilidade e impacto local”, pag.213-220 in Bryan,N.A.P.; Momma,D.M.; Pardal,M.A. & Reinosso, A.R.(org.) *Uma Red de Instituciones de Educación Superior para la Promoción del Desarrollo Humano Sostenible. Anais do IV Seminário Internacional de la Red Alfa PlanGIES*, 25 al 29 de julio de 2005, Rosario, Santa Fe, Argentina ISBN 950-673-535-2

En la región podemos verificar, hasta el límite de lo exhaustivo en las últimas tres décadas, el impacto de los determinantes políticos y económicos en la configuración de las democracias latinoamericanas, de sus Estados, de su sistema político, de su sistema económico, de sus sistemas educacionales y específicamente de la educación superior. La percepción institucional e individual del impacto de los determinantes políticos y económicos de estas configuraciones produjo dilemas que tienen manifestaciones singulares en los países estudiados, que estudiamos desde las semejanzas y diferencias hasta el límite del concepto de la “semejanza y diferencia crucial”, para atribuir a lo comparado el valor con grado de certeza y confiabilidad del método.

La proximidad que el procedimiento metodológico nos proporciona al localizar los dilemas y culturas de producción de conocimiento en perspectiva histórica reconoce la especificidad del desarrollo de las instituciones universitarias de cada país, del desarrollo institucional del posgrado y de cómo se forjaron estas culturas en sus trayectorias históricas.

Diferenciamos cuatro etapas consideradas tradicionales³ en el abordaje comparativo: Descripción, Yuxtaposición, Interpretación, y Comparación propiamente dicha, solamente para adecuarse al manejo operacional de datos en las dimensiones de análisis pues lo comprendemos como un proceso que se muestra dinámico, único y simultáneo.

³ Recuperamos los cuatro clásicos pasos del método comparativo apenas como parte del ejercicio operacional de trabajo comparativo con dimensiones de análisis. Ver: “Pasos en el análisis comparativo de Bereday”, G.Z. in Marques, A.D. *Educación Comparada, Teoría y Metodología*. Biblioteca Nuevas Orientaciones de la Educación, Buenos Aires, Ed. El Ateneo, 1972



Cuando utilizamos el abordaje comparativo histórico de las tres últimas décadas nos preocupa explicitar la intención de considerar la articulación entre las “etapas de método y las dimensiones de análisis del proyecto de investigación”.

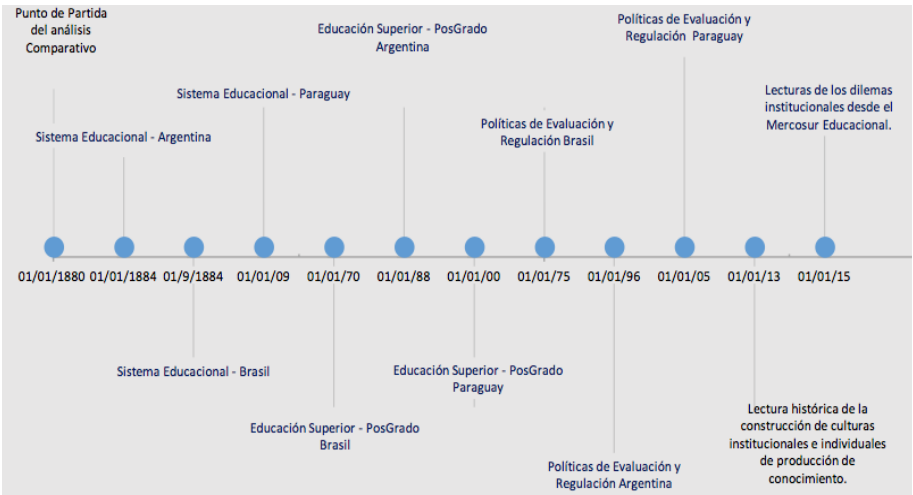
Nos preocupamos por apoyar la etapa descriptiva creando una estructura de datos comparables que actuasen como soportes del ejercicio inicial.

La Estructura de los datos comparables contempla la descripción de los Sistemas Educativos Nacionales utilizando datos sistematizados por organismos internacionales, la dimensión histórica de su constitución, su estructura apoyada en datos estadísticos consolidados “en trayectoria”, su funcionamiento y la base legal que sostiene las políticas que los conducen en cada país.

Etapa I: de la Descripción Comparativa



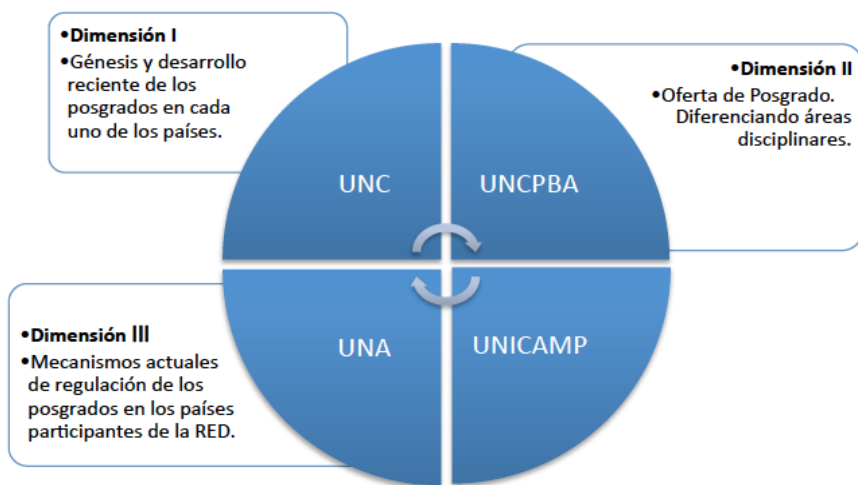
La idea de trabajar la descripción desde el concepto de trayectoria supone una lectura estructural y coyuntural de acontecimientos. El gráfico (simulación) que sigue ilustra esta intencionalidad en los procedimientos.



Simulación cronológica. Elaboración propia

En una línea de tiempo, fue posible visualizar y constatar que gran parte de los desarrollos institucionales, ajustes y perfeccionamientos conceptuales sobre evaluación y regulación en cada país están directamente relacionados al “tiempo de organización del sistema, de la educación superior, del posgrado y de la aplicación del modelo de evaluación y regulación”. La chance de investigar comparativamente estos desarrollos institucionales nos permitió mapear y reconstruir históricamente este desarrollo apuntando límites y posibilidades operacionales de la organización y ejecución de la investigación. El mismo procedimiento nos auxilia para la caracterización de la oferta, infiriendo procesos de concentración y desconcentración de la oferta, reconociendo homogeneidades y especificidades. Agregamos valor a las descripciones interpretándolas históricamente.

Etapas II: Descripciones e Interpretaciones de las Dimensiones Comparativas



La oferta de posgrado, diferenciando áreas disciplinarias y distribución geográfica, (Dimensión II) en los países que conforman la Red caracterizando la oferta descubre la matriz cualitativa de la aproximación espacial y temporal anunciada en la primera dimensión.

El criterio de diferenciación utilizado se apoya en las áreas de conocimiento y su distribución geográfica donde se podrán inferir fenómenos de concentración y desconcentración de la oferta. Establecer nomenclaturas con cierto grado de homogeneidad entre las áreas de conocimiento de los países participantes de la Red, permitirá utilizar criterios ya construidos y diseminados a partir de los Ministerios de Educación del Mercosur Educacional, sobre datos cuantitativos y cualitativos existentes, como también descubrir peculiaridades que permitan conocer la especificidad de culturas institucionales y nacionales.

Son dos los propósitos que nortean esta dimensión: Conocer y comprender las políticas de regulación y sus especificidades en cada país entendiendo su desarrollo, y conocer y comprender las estructuras institucionales, normativas, evaluativas y los mecanismos de regulación a ellas asociados. De este modo, es posible articular lecturas de la política educacional de cada país asociada a leyes nacionales y normativa específica para conducir sus sistemas nacionales y de posgrado.

El foco en estudiar los mecanismos actuales de regulación de los posgrados en los países participantes de la Red (Dimensión III), nos llevó a la constatación de que las políticas de regulación siempre tuvieron su correlato en dispositivos normativos que, como mecanismos, actúan sobre los posgrados desde los espacios ministeriales. Nos interesó el conocimiento y la comprensión de las estructuras administrativas ministeriales de gobierno que aplican y hacen funcionar los mecanismos de regulación como formas de reconocimiento, acreditación y recomendación institucionales. Las estructuras administrativas de soporte a

los mecanismos de regulación, su importancia y eficacia en la finalidad, están directamente relacionadas con la posición que ocupan en la estructura de gobierno de la educación superior y de la relación que desde allí definen con el sistema de posgrado, o con las configuraciones que asume el posgrado en cada país. Observamos una marcada tendencia en el plano institucional de que las universidades replicaron las políticas y las normas de regulación y evaluación.

Etapas III: de las Dimensiones Comparativas (el foco)

En esta etapa, nos propusimos cuatro objetivos: Conocer y describir las políticas de evaluación de los sistemas enfatizando el posgrado; conocer y analizar los modelos de evaluación de los posgrados en los países participantes; trazar itinerarios de la política de evaluación; y analizar la formación de culturas institucionales derivadas de la política de evaluación y sus dispositivos inductores en cada país. Inferimos que estos últimos, los dispositivos inductores, tienen un papel decisivo en la formación de nuevas culturas de producción del conocimiento y acentúan los dilemas.



El estudio de los sistemas de evaluación de los posgrados anclados en políticas de evaluación en los diferentes países puede ser leído también en perspectiva histórica, porque la adopción de modelos de evaluación del posgrado en los países participantes de la Red tiene un recorrido que acumula experiencia institucional y perfeccionamiento del modelo.

Es posible establecer una cronología de la elaboración e implementación de políticas de evaluación buscando trazar itinerarios y ponderaciones del nivel de desarrollo alcanzado en términos de culturas institucionales. La hipótesis de que las políticas de evaluación emergen para fundar culturas institucionales al respecto, cualificar los cuadros de investigadores y lograr elevados niveles calidad en la producción académica puede servir como matriz de análisis diferenciador en el tiempo institucional de los países participantes de la Red.

Los procesos de diferenciación que se observan en distintos países de América Latina —en cuanto al desarrollo y perfeccionamiento institucional de las culturas de evaluación— están directamente vinculados al tiempo, continuidad y consolidación del rumbo de la política de evaluación, como a la cantidad de dispositivos de regulación a que estuvo asociada.

Se podría afirmar que algunos dispositivos de regulación asociados a la evaluación incluyeron su asociación con las “políticas de financiamiento” que también pueden ser reconocidos en las políticas de incentivo individual e institucional. Esta dimensión puede visualizarse en la esfera pública y privada en cada país participante de la Red.

Nos ocupamos de contextualizar estas inferencias procurando localizar oscilaciones de las políticas de financiamiento asociadas a cambios en el Estado, y las condiciones económicas estructurales favorables o desfavorables para la modificación del rumbo del financiamiento, así como también establecer asociaciones o vínculos institucionales (explícitos o implícitos) entre políticas de evaluación y políticas de financiamiento. En alguna medida,

tendríamos de esta manera elementos para identificar el peso del posgrado en el financiamiento estratégico del Estado.

Las modalidades de financiamiento de los posgrados tienen elementos diferenciadores significativos en los países analizados a partir de las instituciones participantes del Proyecto. El financiamiento de los posgrados demanda un análisis temporal porque hay correcciones del rumbo (curso de acción de la política) asociados a cambios en el papel del Estado y a ciclos económicos favorables, y al mayor o menor distanciamiento de tendencias económicas que inhibían el papel del Estado o propiciaban su papel de agente decisivo. Desde esta perspectiva, también es posible trazar también una “línea de tiempo” que permita localizar las oscilaciones que presentan las políticas de financiamiento asociadas a cambios en el Estado y en las condiciones económicas, un auxilio de la contextualización al análisis de las interpretaciones comparativas.

Es posible establecer asociaciones comparativas entre las políticas de regulación, evaluación y financiamiento pues el diseño que presentan permite afirmar que hay una estrategia estatal en esta asociación. En algunos países de la región, es posible inferir que los cambios favorables al incremento del financiamiento del posgrado también estén asociados al peso relativo o absoluto del área educacional en la estructura del gobierno de cada país. Las políticas de financiamiento de posgrado también estuvieron asociadas a la eficacia de premios y castigos institucionalizados por las políticas de regulación y evaluación desde los ministerios, y también desde las instituciones.

Finalmente que nos propusimos: Identificar culturas de docencia y culturas de investigación en el Nivel Superior de cada país, así también como reconocer las formas de institucionalización de la investigación como correlato de la fundación de culturas de investigación, vinculándolas a la relación entre investigación, docencia y extensión. Esta asociación entre investigación, docencia y extensión tendría, en estas dos últimas décadas, un nuevo diseño que promoverá una nueva relación entre culturas institucionales

de docencia y culturas institucionales de investigación. Ambas son temporalmente distantes y las transformaciones institucionales ocurridas están relacionadas con el modo en que las políticas de evaluación y regulación pretendían institucionalizar la investigación, primero a través de la formación de cuadros, luego a través de la evaluación entre pares y finalmente a través de un conjunto de dispositivos que reconfiguran la carrera académica articulando las esferas de investigación, docencia y extensión.

El movimiento que configuraría todas las culturas institucionales tiene en el posgrado su punto de partida y se extenderá hasta el grado, modificando definitivamente las culturas de docencia que estaban en el origen de la Universidad en la región y en los países estudiados. La estructura administrativa y académica de la propia universidad se modifica para espejar, o reflejar, esta nueva configuración.

Esta reconfiguración adiciona nuevos elementos a la cultura de producción del conocimiento y en esta perspectiva nos interesó: Identificar los procesos de inducción para la “internacionalización”; Reconocer las condiciones institucionales para el desarrollo de las políticas de cooperación internacional; Identificar mecanismos institucionales de cambio a partir de la implementación de políticas de internacionalización.

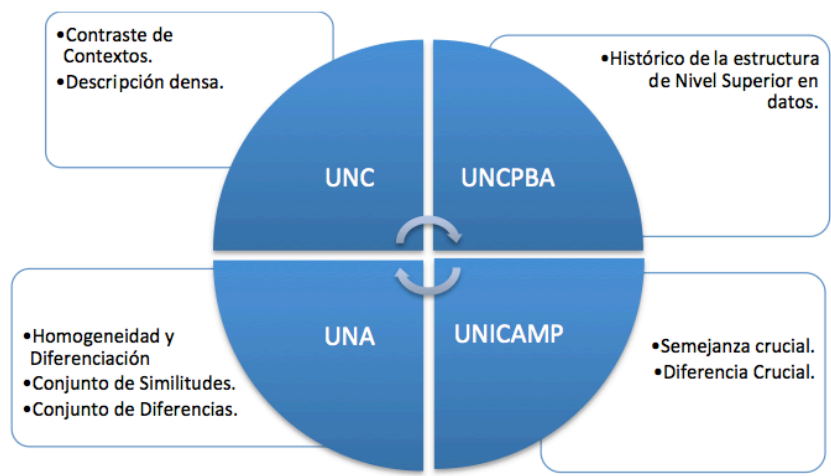
Los procesos de internacionalización de los posgrados en la región están estrechamente vinculados a las políticas de regulación y evaluación que institucionalizaron premios (o incentivos) a la vinculación de grupos, centros, laboratorios de investigación para que desarrollen proyectos conjuntos con congéneres de otros países con la finalidad de compartir y desarrollar conocimiento.

Históricamente, el proceso de internacionalización puede tener distintas lecturas como acciones, pues el conocimiento recíproco de las formas institucionales de organización y producción de conocimiento puede estar en la génesis de los procesos de internacionalización. Así, los ministerios y las instituciones universitarias han creado políticas de financiamiento

para políticas de cooperación interinstitucional, unas para resolver problemas nacionales internos de asimetría en el desarrollo institucional del posgrado y para la promoción de nuevas culturas institucionales, otras para resolver problemas de desequilibrio regional en su desarrollo.

Los acuerdos bilaterales y multilaterales que originaron las políticas de financiamiento y las políticas de cooperación interinstitucional para el desarrollo del posgrado se asientan en diagnósticos de organismos multinacionales y también en demandas específicas locales en la región. Entonces, podemos afirmar que existiría un abanico de formas o modalidades de procesos de internacionalización y que es posible establecer y reconocer, analíticamente, algunas regularidades en estos procesos que se fundan en mecanismos de diferenciación cualitativa entre instituciones semejantes que cooperan.

Etapa IV: del Ejercicio comparativo.



Trabajamos esbozando un ejercicio comparativo que se inicia de modo informal pero que se define como procedimiento metodológico cuando:

(a) la descripción de los sistemas y su análisis nos lleva al Contraste de Contextos del cual emergen homogeneidades y diferencias.

(b) Estas homogeneidades, en principio, poseen un fuerte contenido histórico vinculado al recorrido que escogemos. Luego con base en este soporte histórico analizamos procesos de diferenciación a partir de la estructura del Nivel Superior y del Posgrado enfatizando desarrollo y diferenciación.

(c) El conjunto de Similitudes y Diferencias nos ayudó a trabajar mejor las interpretaciones para lo cual utilizamos el concepto de semejanza y diferencia crucial⁴ de modo de cuidar de nuestras afirmaciones.

Referencias Bibliográficas

Proyecto 02/13: *Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los postgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en el Contexto de la evaluación de la calidad de la Educación Superior*. Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Sector Educativo del MERCOSUR, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, 2013

Aguilar, L.E. *A pesquisa da política pública educacional a partir da análise satisfatória* [Research into Public Policy on Education based on Satisfactory Analysis], Tese de Livre Docência, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil, Dezembro de 2011.

Aguilar, L.E. "A Pós-Graduação em Educação no Brasil e o Plano Nacional de Pós-Graduação – PNPG 2005-2010: leituras sobre o modelo de desenvolvimento, sustentabilidade e impacto local", pag.213-220 in Bryan, N.A.P.; Momma, D.M.; Pardal, M.A. & Reinosso, A.R.(Org.) *Uma Red De Instituciones De Educación Superior para la Promoción del Desarrollo Humano Sostenible*.

⁴ Citamos la obra de Skocpol, T. y Somers, M. *The use of comparative history in macrosocial inquiry In Comparative Studies in Society and History*, 22, 1980, p. 174-197 como referencia para la perspectiva diseñada en esta investigación y abordada en extenso en la tesis oportunamente citada.

Annais do IV Seminário Internacional de la Red Alfa Plan GIES, 25 al 29 de julio de 2005, Rosario, Santa Fé, Argentina ISBN 950-673-535-2

Bereday, G. Z. in Marques, A.D. *Educación Comparada, Teoría y Metodología*. Biblioteca Nuevas Orientaciones de la Educación, Buenos Aires, Ed. El Ateneo, 1972.

II. Origem e desenvolvimento da pós-graduação na Argentina, Brasil e Paraguai. Ensaio comparativo

José Alberto Rodrigues Filho e Luis Enrique Aguilar

A análise da origem e desenvolvimento da pós-graduação na Argentina, Brasil e Paraguai requer uma breve contextualização pois o ensaio comparativo nos leva rapidamente ao conceito da “questão do outro” (CIAVATTA FRANCO, 1993) e, por adotar essa perspectiva de deslocamento para entender o outro, o contexto que aqui é eminentemente descritivo, é imprescindível como uma construção de políticas no formato de marco normativo, na formação da estrutura de governo, gestão e administração dos sistemas como também uma clara possibilidade de visualização de trajetórias de estudantes em distintos níveis e modalidades cujo ponto mais elevado é a pós-graduação. Os três países aqui descritos possuem estruturas de governo do sistema que traduzimos como correlação de níveis e modalidades e um vasto referencial normativo que, especificamente na pós-graduação, remete à análise da matriz de regulação e avaliação, objeto final da nossa preocupação de pesquisa.

O Quadro 1, apresenta a estrutura encontrada na pós-graduação em funcionamento na Argentina, Brasil e Paraguai.

Quadro 1 – Estrutura da Pós-Graduação na Argentina, Brasil e Paraguai.

Grau	Títulos		
	Argentina	Brasil	Paraguai
Especialização	Especialista	não confere título	Especialista
Mestrado	Magíster	Mestre	Magíster
Doutorado	Doctor	Doutor	Doctor
Pós-Doutorado	não confere título		

Fonte: nossa elaboração

Embora possam se localizar mais semelhanças do que diferenças, a questão que se pode destacar é o tratamento dado aos cursos de especialização. Enquanto no Brasil tais cursos não conferem título, apenas certificados de conclusão, na Argentina e Paraguai conferem títulos e têm seu funcionamento disciplinado aos mesmos moldes de regulação, supervisão e avaliação que o mestrado e o doutorado.

A estrutura do sistema de pós-graduação brasileiro divide a pós-graduação em *lato sensu* e *stricto sensu* a partir do Parecer do Conselho Federal de Educação 977/1965. Por este dispositivo legal, a pós-graduação *lato sensu* é constituída por cursos de especialização e aperfeiçoamento, com livre oferecimento por instituições de ensino superior devidamente credenciadas e que tenham cursos de graduação reconhecidos na área de oferecimento da especialização. Os cursos de mestrado e doutorado (chamados *stricto sensu*) têm sistemas próprios de regulação, supervisão e avaliação como se verá.

Do ponto de vista das estruturas de governo nas quais a pós-graduação se organiza e às quais se vincula, também pode-se perceber significativa semelhança.

Nos casos da Argentina e Paraguai, vinculados aos respectivos Ministérios de Educação e Cultura existem instâncias dedicadas à regulação, supervisão e avaliação do ensino superior, dentro dos quais também se cuida da pós-graduação.

No caso argentino encontra-se a Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria – CONEAU, a quem compete credenciar e avaliar todas as instituições de ensino superior, inclusive seus cursos de graduação e pós-graduação.

No caso paraguaio localiza-se a existência da Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior – ANEAES, vinculada à Direção Geral de Educação Superior do Ministério de Educação e Cultura que também trata de credenciar e avaliar tantos as instituições de ensino superior quanto seus cursos de graduação e pós-graduação.

Para o caso brasileiro, em função do tratamento diferenciado dado aos cursos de especialização, a estrutura de governo se apresenta em instâncias distintas. Os cursos de especialização estão sob a regulação, supervisão e avaliação da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES, vinculada diretamente ao Ministério da Educação que se encarrega das instituições de ensino superior e seus cursos de graduação e de especialização (pós-graduação lato sensu).

Os cursos de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado) têm sua regulação, supervisão e avaliação conduzidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, uma Fundação de administração indireta, vinculada ao Ministério da Educação.

Para Soares (2002), o Brasil viveu uma situação bastante particular em relação aos demais países da América Latina de colonização espanhola. Os espanhóis criaram universidades em suas colônias desde o século XVI. No Brasil não foram criadas instituições de ensino superior até o início do século XIX.

Os membros da elite colonial portuguesa que viviam no Brasil recebiam ensino formal na Companhia de Jesus, formação esta que os habilitava a frequentar a Universidade de Coimbra, em Portugal. Há estudiosos da questão que dizem que a primeira instituição de ensino superior do Brasil foi a Universidade de Coimbra, em Portugal.

Três séculos depois dos países da América Latina, o Brasil, em 1808, por conta da fuga de Dom João VI de Portugal, instala em Salvador – Bahia o Curso de Cirurgia, Anatomia e Obstetrícia. Diz-se que tal curso foi instalado a pedido dos comerciantes do local e que para tanto ofereceram importante ajuda financeira. Com a transferência da Corte para o Rio de Janeiro, outras escolas de mesmo gênero foram criadas, além de Academias Militares, Escola de Belas Artes e o Museu Nacional.

Nas escolas de ensino superior, o trabalho docente estava relacionado à vocação e senso de alteridade. Também os religiosos ocupavam importante papel no processo de ensino, cuidando das ciências básicas.

Em 1827, já no período de Regência, são criadas no Brasil, algumas Faculdades, principalmente nas áreas do Direito, da Medicina e a Faculdade Politécnica. Tais Escolas eram inspiradas no modelo das grandes escolas francesas, notadamente voltadas mais ao ensino do que à pesquisa.

Os professores detentores das cátedras tinham um regime de dedicação exclusiva, pois para além da sala de aula tinham que administrar, selecionar e organizar o conteúdo que lhes cabia ensinar e o que deixariam sob os cuidados de seus assistentes. Era, assim, responsável por uma “cadeira” em todas as suas implicações.

Este modelo de organização acadêmica foi amplamente combatido dada a sua centralidade na pessoa do “professor catedrático” e do autoritarismo com que era exercido. Foi alvo de fortes ações de oposição até sua extinção no Brasil, com a reforma universitária de 1968. (CUNHA, 1994)

A influência do ideário positivista, no grupo de oficiais que proclamou a República, foi um fator que contribuiu, sobremaneira, para o atraso na criação de universidades no Brasil. Como instituição medieval e adaptada às necessidades do Velho Continente, a universidade era considerada, pelos líderes políticos da Primeira República (1889-1930), uma instituição ultrapassada e anacrônica para as necessidades do Novo Mundo. Em função disso, eram francamente favoráveis à criação de cursos laicos de orientação técnica profissionalizante. (OLIVEN, 2002, p. 26)

A perspectiva de formação técnica profissionalizante que, ainda hoje, marca os cursos superiores no Brasil, fizeram por preservar os fracos laços de relação de trabalho entre os docentes do ensino superior e as instituições de ensino. É possível constatar que por muito tempo os docentes do ensino superior eram profissionais liberais (médicos, advogados, engenheiros, entre outros) que dedicavam algum tempo ao ensino.

A criação da primeira universidade brasileira, a Universidade do Rio de Janeiro, se deu em 1920. A partir desta, outras foram se constituindo, contudo seus momentos iniciais foram marcados pela característica de “federação de faculdades”. Uma unificação administrativa e burocrática em torno de uma reitoria, contudo preservando o isolamento de cada uma das faculdades que as constituíam e ainda fortemente voltadas exclusivamente ao ensino.

Oliven (2002) relata que através de um Decreto Municipal, Anísio Teixeira, em 1935, cria a Universidade do Distrito Federal. Esta iniciativa daria origem à instalação de uma universidade voltada à renovação e ampliação da cultura e aos estudos desinteressados. Preocupada com a inserção da pesquisa como parte de seu cotidiano, esta iniciativa teve poucas oportunidades de se viabilizar frente às tensões políticas que produziu e teve suas atividades descontinuadas em 1939, tendo os seus cursos sido transferidos para a Universidade do Brasil .

A criação da Universidade de São Paulo em 1934 é, de fato, um importante marco referencial para os estudos das relações do trabalho docente no ensino superior, pois insere de maneira central e objetiva a questão da pesquisa como parte do fazer cotidiano de seus docentes. Professores pesquisadores de instituições estrangeiras fizeram parte deste processo e ajudaram a instalar uma nova práxis nas relações entre o professor e a universidade.

O estudo do cenário atual do ensino superior no Brasil, inicialmente definido e delimitado pela Constituição Federal de 1988 e implementado no contexto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei 9.394/1996) e suas complementariedades conformam de modo direto e objetivo a pós-graduação no Brasil.

A Constituição Federal de 1988, após determinar que a Educação é um direito de todos e um dever do Estado e da Família, dedica a Seção I do seu Capítulo III, especificamente à Educação. Em relação ao ensino superior determina em seu artigo 207:

As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica.

A análise do artigo 207 indica que o legislador partiu do pressuposto que estava, naquele momento, definido e claro o que era uma Universidade, provavelmente conforme disposto na LDB 4024/1961, então em vigor. Por esta Lei, em seu artigo 79, as “Universidades constituem-se pela reunião, sob administração comum, de cinco ou mais estabelecimentos de ensino superior”.

Assim, em seu artigo 85 a mesma Lei definia e reconhecia a existência de “estabelecimentos isolados de ensino superior”.

Os parágrafos 1º e 2º do artigo 207 da Constituição Federal de 1988 foram adicionados pela emenda constitucional no 11 de abril de 1996 e, embora seja clara a intencionalidade do parágrafo 1º, o mesmo não se pode dizer a respeito do parágrafo 2º. É possível inferir que o desejo do legislador era o de assegurar a autonomia prevista para as universidades às instituições de pesquisa uma vez que o princípio da indissociabilidade em seu sentido estrito teria dificuldades para se viabilizar.

Observa-se então que, de fato, como sinalizado anteriormente, desde 1961 as Universidades se diferenciavam das Faculdades isoladas apenas sob o aspecto administrativo e burocrático-organizacional. Trata-se de constatar, então, que até 1996 o ambiente para o trabalho docente no ensino superior era o mesmo nas diferentes modalidades de instituição, salvo naquelas em que a relação ensino-pesquisa já amadurecia.

Pela determinação Constitucional de 1988 também fica estabelecido que compete privativamente à União legislar sobre Diretrizes e Bases da Educação Nacional e assim se faz através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB promulgada apenas no ano de 1996.

Ocorre que o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão já estava demarcado para a universidade pela Constituição de 1988 e isso impactaria diretamente na evolução e desenvolvimento dos programas de pós-graduação, uma vez que tal princípio requer do docente um regime de dedicação muito maior do que o destinado exclusivamente a lecionar, para além das questões relacionadas à capacitação para o exercício profissional reconfigurado no novo ambiente formatado.

É verdade que desde meados da década de 1970 o Governo Federal, através da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento

de Pessoal de Nível Superior (hoje CAPES), criada em 1951, intensificara seus investimentos na qualificação dos docentes do ensino superior, inicialmente financiando estudos de pós-graduação fora do país e, em seguida, fomentando a ampliação da oferta de programas de pós-graduação.

A LDB de 1996, em seu capítulo IV, define as finalidades da educação superior como nível escolar e estabelece normativas de operação e funcionamento para as Universidades, embora reconheça a existência de outras modalidades de instituições de ensino superior.

Ao estabelecer parâmetros de funcionamento para as Universidades, com maior detalhamento naquilo afeto às mantidas pelo poder público, a LDB já define características que conformam a necessidade de professores titulados em programas de pós-graduação *stricto sensu*.

O artigo 52 determina que universidades devem ter, ao menos, um terço de seu corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado e que no mínimo um terço de seu corpo docente trabalhe em regime de tempo integral.

O artigo 56 estabelece o princípio da gestão democrática nas instituições públicas de ensino superior, por meio de órgãos colegiados constituídos por, no mínimo, 70% de seus membros pertencentes ao corpo docente. Assim, ao conjunto de fazeres do docente se soma a participação nas instâncias gestoras. Não se trata, aqui, do juízo de mérito acerca da intencionalidade da Lei, apenas da constatação de que um afazer se soma aos demais.

Finalmente, o artigo 57 estabelece que, nas instituições públicas de educação superior, a jornada mínima de trabalho será de oito horas semanais em sala de aulas.

Ao conjunto normativo de atividades desenvolvidas no ensino superior que se pode denotar nesta análise da LDB, somar-se-á um conjunto amplo de outras advindas dos mecanismos de

accountability horizontal e vertical que se estabelecem para as diferentes modalidades/tipos de instituições de educação superior previstas em Decretos e Portarias.

Os mecanismos de regulação, supervisão e avaliação impõe às instituições universitárias o desenvolvimento, cada vez maior, de pesquisa que só pode ser alcançado através da implementação de cursos de pós-graduação.

É possível notar os primeiros oferecimentos de Cursos de Pós-Graduação no Brasil, já no início da década de 1930. Frente aos problemas vividos na Europa no pós-guerra, o Brasil passa a atrair professores-pesquisadores para suas instituições universitárias que, a essa altura, se organizavam a partir do modelo europeu, baseado no sistema de cátedras. (BALBACHEVSKY, 2005)

Neste modelo, o professor catedrático nucleava o conjunto de atividades pertinentes à sua disciplina e seus alunos de pós-graduação cumpriam a tarefa de auxiliá-lo, numa relação tutorial e, a pós-graduação ficava centrada, basicamente, no desenvolvimento da tese.

As principais características do Sistema de Pós-Graduação Brasileiro foram instituídas em 1965, através do Parecer CFE 977/1965 (Parecer Sucupira) donde se consagra a pós-graduação como um nível de ensino e se organiza o processo com a instituição de cursos de mestrado e doutorado, sendo o primeiro, pré-requisito para o segundo.

A grande reforma do Ensino Superior no Brasil, ocorrida em 1968, dá novas condições de contorno e mecanismos de operacionalização aos cursos de pós-graduação, tornando-os próximos ao formato atual. No bojo desta reforma se verifica a adesão ao sistema departamental norte-americano, gerando os conselhos de curso como mecanismos de gestão e inserindo a necessidade de frequência à disciplinas e outras atividades acadêmicas como parte da formação na pós-graduação.

Parte do delineamento e configuração dos cursos de pós-graduação no Brasil, a partir de 1970, são orientados pelo cenário desenvolvimentista do governo militar que inseriu tais cursos como parte de seu programa de desenvolvimento tecnológico. (SCHWARTZMAN, 1991)

Segundo Hostins (2006), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), órgão do Ministério da Educação que originalmente cuidava da concessão de bolsas de estudo para professores e alunos de pós-graduação, a partir de 1974 torna-se órgão central na pós-graduação brasileira e, desde então, amplia suas ações de gestão, regulação e avaliação do sistema.

Em relação à realidade vivenciada na Argentina, Garcia e Di Marco (2015) apresentam um cenário de origem e desenvolvimento bastante diverso daquele vivenciado no Brasil. De origem mais recente, anos 1960, os programas de pós-graduação argentinos sofrem, em função da ocorrência dos “golpes de estado”, problemas de irregularidade, descontinuidade e intervenção profissionalista.

Tal situação se reverte, produzindo um ambiente de estabilidade e permitindo avanços, após a redemocratização vivenciada a partir de 1984. A criação do SICUN – Sistema Universitário de Quarto Nível, através de Decreto Presidencial, no ano de 1985, dá lugar a uma etapa de reorganização dos estudos de pós-graduação na Argentina.

O ano de 1987 demarca momento em que as Universidades Nacionais começam a elaborar seus regulamentos de pós-graduação através da criação de Secretarias de Ciência e Técnica, em seu âmbito.

Contudo, é a partir dos anos 1990 que vigor e impulso são observados, tornando presentes e perceptíveis *quali e quantitativamente* a pós-graduação na Argentina.

A partir da instituição da Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária – CONEAU, em 1995, o sistema de pós-graduação argentino passa a contar com padrões e indicadores de avaliação e acreditação/credenciamento. Resoluções da CONEAU permitiram que as instituições que ofertavam pós-graduação obtivessem registros provisórios e fixaram prazos e condições para o reconhecimento definitivo.

Assim como a CAPES, para o sistema de pós-graduação brasileiro, permitiu o crescimento e a ampliação de todo sistema nacional de pós-graduação, na Argentina a criação e desenvolvimento do CONICET – Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas e da CONEAU – Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária apresentam-se como decisivos para o desenvolvimento do sistema.

Nota-se relevante e merecedor de observação que, no Brasil o regime militar instalado operou como um fator/vetor de desenvolvimento para os programas de pós-graduação, enquanto na Argentina se apresentou como obstáculo para seu desenvolvimento.

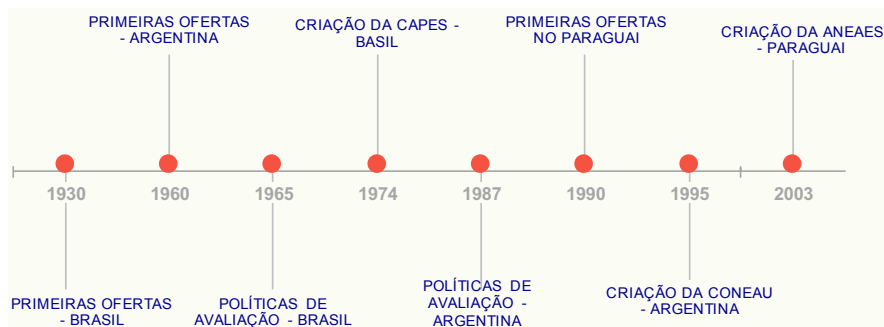
Outro ponto relevante na análise e comparação do desenvolvimento da pós-graduação no Brasil e na Argentina é a constatação de que, na Argentina a pós-graduação não é condição básica para o exercício do magistério de nível superior. A LDB 9394/96 brasileira estabelece que a formação dos docentes para o magistério de nível superior é de responsabilidade da pós-graduação. Esse fato, certamente, diante do forte crescimento e expansão de oferta de vagas na educação superior no Brasil vivenciado nas últimas décadas, produziu demanda para os cursos de pós-graduação produzindo seu crescimento significativo.

Para o caso do Paraguai, Garcia e Di Marco (2015) constataam a pouca disponibilidade de subsídios histórico-documentais para se observar com precisão a origem e o processo de desenvolvimento da pós-graduação no país. Contudo é possível constatar que, em

1990, o Reitorado da Universidade Nacional de Assunção cria seus primeiros Cursos de Mestrado.

A figura 1 mostra, na linha do tempo, em que momento os sistemas de educação superior da Argentina, Brasil e Paraguai incorporam a pós-graduação e, a partir da incorporação, como se desenvolvem.

Figura 1 – Linha do tempo da origem e desenvolvimento da Pós-Graduação na Argentina, Brasil e Paraguai.



Como se pode observar, embora a criação e desenvolvimento da universidade brasileira seja tardio em relação aos demais países de origem hispânica, o princípio da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão fez com que a pós-graduação fosse parte integrante do ambiente universitário, enquanto na Argentina e no Paraguai as instituições universitárias mantiveram, por muitos anos, seu foco exclusivo no ensino, situação que demandou menor aceleração na formação de pós-graduados.

As culturas institucionais, de ensino primeiro e posteriormente de pesquisa e ensino, que podemos reconhecer emergem desta análise temporal e de como a pesquisa foi se institucionalizando no interior das universitárias e sobretudo qual foi o papel da avaliação da qualidade na formação de quadros

de excelência, na institucionalização de processos de avaliação institucional e individual ancorados na pesquisa, na criação e formalização de instancias ou agencias avaliadoras.

É possível afirmar que, no espaço geográfico dos países analisados, o desenvolvimento da pós-graduação exhibe assimetrias regionais típicas do desenvolvimento institucional desigual num país e entre países, com pontos de partida e ritmos de desenvolvimento distintos, do crescimento notável da oferta *pública e privada* na educação superior, da necessidade da *aferição da qualidade, da certificação, do credenciamento, do reconhecimento*, em suma de um *conjunto de ações regulatórias* que os governos da região entenderam como imprescindíveis e em consequência disto foram se valendo do papel das *agencias de avaliação* para reconfigurá-las como *agencias reguladoras*. Esta tendência poderia ser lida temporalmente nos três países e pode considerar-se como um desvio evidente da finalidade inicial da avaliação na procura pela qualidade na educação superior.

É possível afirmar também que, reunindo elementos de análise estrutural e conjuntural, podemos explicar as oscilações e os cenários de descontinuidade que podemos perceber nas políticas para a educação superior e a pós-graduação e que elas, as oscilações, pudessem estar ligadas ao grau de proximidade ou distanciamento de tendências hegemônicas na condução da política e da concepção do papel do Estado na economia e na política educacional, por exemplo com impacto direto na configuração e reconfiguração do mapa da oferta nas esferas pública e privada da educação superior. O papel do Estado nesta configuração e reconfiguração das esferas pública e privada é essencial para *a concepção da avaliação e da regulação da educação superior*.

O que nos chama a atenção nos casos comparativamente analisados é que a existência de políticas de avaliação da qualidade da educação superior e da pós-graduação ligadas a estruturas normativas e administrativas no interior do aparelho do Estado

exibem um *novo modelo administrativo centrado no papel da agências reguladoras* que concentram *poder coercitivo a partir do normativo e administrativo*. Da mesma maneira em que nos parece evidente esta constatação também nos parece significativo que a importância atribuída ao papel das agências reguladoras (ou estrutura similar) nos países comparados esteja ancorada em recomendações de duas poderosas instituições –OCDE e Banco Mundial- que possuem uma forte ingerência nas estruturas de decisões dos aparelhos do Estado na região¹. Verificamos nos países comparados, há agências reguladoras² (ou estruturas similares) que reconfiguraram seu papel se aproximando das recomendações de OCDE e Banco Mundial e isto pode ter trazido percepções, no interior das instituições de educação superior, públicas e privadas, que o poder coercitivo desde o normativo, o administrativo e do controle social atribuído às instâncias / agências de regulação da pós-graduação por exemplo, possui um caráter homogeneizador, criando expectativas e indicadores de desempenho e produção (qualitativos e quantitativos).

O grande interrogante que planteamos como dilema é que ao explicitar as expectativas de desempenho e produção institucional e individual todos se aproximaram do ponto ideal desejado e as agências reguladoras, para incentivar a qualidade, criam novos patamares de desempenho para o exercício de diferenciação institucional e individual: nosso dilema é saber qual é o limite....?

¹ Recomendamos ver The OCDE Report on Regulatory Reform - Synthesis ver <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>

How to Strengthen Regulatory Framework/Agencies Banco Mundial Como Fortalecer quadro regulamentar / Agências <http://elibrary.worldbank.org/action/doSearch?AllField=agency+regulatory+> <http://elibrary.worldbank.org/action/doSearch?AllField=education+agency+regulatory+in+latin+america> <http://elibrary.worldbank.org/action/doSearch?AllField=How+to+Strengthen+Regulatory+Framework%2F+Agencies>

² Ver RANA Red de Agencias Nacionales de Acreditación, prevista no Setor Educacional do MERCOSUL Atas das reuniões in <http://edu.mercosur.int/es-ES/component/jdownloads/finish/1311-2015/841-mercosur-rme-ccr-crce-rana-acta-n-02-2015.html> e –ARCU-SUL-Acreditação Regional de Cursos Universitários –Mercosul <http://arcusul.mec.gov.br/index.php/pt-br>.

Referências Bibliográficas

- BALBACHEVSKY, E. *A pós-graduação no Brasil: novos desafios para uma política bem-sucedida*. In: BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S. Os desafios da educação no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.
- CIAVATTA FRANCO, M. A. *Estudos comparados na América Latina* in Cadernos CEDES -Centro de Estudos Educação e Sociedade- América Latina: semelhanças e diferenças. No. 31 Cedes Papirus, Campinas, 1993.
- CUNHA, Luis Antonio C. Rodrigues. *A Cátedra Universitária no Brasil: Persistência, Mudança e Desaparecimento*. In: 18o Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 1994.
- GARCIA, L.B.; DI MARCO, M.C. *El nivel de Postgrado en Argentina y Paraguay: hacia una matriz de comparación* In: V CONGRESO NACIONAL e INTERNACIONAL de ESTUDIOS COMPARADOS en EDUCACION, Buenos Aires, 2015.
- HOSTINS, L. *Os Planos Nacionais de Pós-graduação (PNPG) e suas repercussões na Pós-graduação brasileira*. PERSPECTIVA, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 133-160, jan./jun. 2006.
- OLIVEN, Arabela Campos. *Histórico da Educação Superior no Brasil*. In: SOARES, Maria Susana Arrosa. (Coord.) A Educação Superior no Brasil. Porto Alegre: IESALC/UNESCO, 2002.
- SCHWARTZMAN, S. *A Space for Science: the Development of the Scientific Community in Brazil*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1991. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/space/summary.htm>>.
- SOARES, Maria Susana Arrosa. (Coord.) *A Educação Superior no Brasil*. Porto Alegre: IESALC/UNESCO, 2002.

III. Contexto macro legal da Educação Superior no Brasil

Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis

A primeira vez que a Educação Superior aparece nos textos constitucionais brasileiros é na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil em 1891¹.

No texto, os protagonistas do Ensino Superior são a União e o Congresso Nacional. A União responsabilizava-se pela instrução militar superior (art. 87 §2º CREUB/91), já o Congresso, tinha a competência privativa para, dentre outros, legislar sobre o ensino superior (art. 34, 30 CREUB/91) - prerrogativa que foi mantida apesar da emenda constitucional de 1926 - mas não tinha a mesma exclusividade para criar instituições de ensino superior (art. 35, 3º CREUB/91).

Apesar de uma tentativa de atualização da Constituição com a emenda de 1926, as mudanças referentes à Educação Superior ocorreram no contexto da Reforma de Francisco Campos por meio do Decreto n. 19.851 de 1931, também conhecido por Estatuto das Universidades Brasileiras.

¹ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em 08 abr 2016.

Este decreto funcionava como um regimento, sem pormenorizar questões didático-administrativas, e dispunha que o ensino superior no Brasil obedeceria, preferencialmente, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, desde que fossem regidos pelos respectivos regulamentos e observados os dispositivos do estatuto.

Já o Decreto n. 19.852 de 1931², embora dissesse respeito à organização da Universidade do Rio de Janeiro, por tratar de especificidades formativas, era tido como modelo pelas demais instituições.

No documento, ao serem, os institutos superiores já existentes à época, congregados em unidades universitárias³, delineou-se a formação de profissionais no país, indicando os propósitos de cada curso, bem como os conteúdos mínimos a serem abordados. No que tange a formação para além da profissional de nível universitário, é importante destacar que o Decreto de 31 não faz menção à pós-graduação, vez que a expressão aparecerá apenas em 1946 (WASSEM, 2014)⁴, mas contém outras expressões vinculadas à pós-graduação como “doutor/doutoramento”, “pesquisa” e “especialização”.

Não se mencionava o mestrado. O doutorado poderia ser conferido àquele que, tendo o diploma de bacharel ou licenciado, cursasse mais dois anos de rol de disciplinas distintas aos da formação inicial. A despeito desta equidade entre os dois tipos

² BRASIL. Decreto n. 19.852 de 1931. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19852-11-abril-1931-510363-republicacao-85622-pe.html>. Acesso em 08 abr 2016.

³ São eles: Faculdade de Educação, Ciências e Letras; Faculdade de Direito; Faculdade de Medicina; Escola Politécnica; Escola de Minas; Faculdade de Educação, Ciências e Letras; Faculdade de Farmácia; Faculdade de Odontologia; Escola Nacional de Belas Artes; e Instituto Nacional de Música (art. 1º Decreto n. 19.852/31).

⁴ WASSEM, Joyce. A excelência nos programas de pós-graduação em educação: visão de coordenadores. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas. 274 p. 2014. Disponível em: file:///C:/Users/anasqa/Downloads/WASSEMJoyce_D.pdf. Acesso em 08 abr 2016.

formativos, é fato que a regulamentação para o doutoramento de licenciados era extremamente vaga se comparada à situação estabelecida para os bacharéis em Direito.

O tratamento especial dado ao curso jurídico iniciava-se já com a indicação pormenorizada das seções⁵ que compõe o curso de doutorado, vez que seria conferido o grau de doutor àquele que, depois de ter obtido o título de bacharel em Direito por ter cursado as disciplinas profissionais do curso⁶, também cursasse seções cujas disciplinas além de aprofundarem as profissionais⁷, tinham caráter zetético⁸.

Neste contexto do curso de Direito, era possível matricular-se no doutorado em três situações, a saber: a) o bacharel em direito que tivesse obtido pelo menos a média 6; b) o estudante que tivesse obtido a média 6 nas provas das disciplinas dos quatro primeiros anos do curso e matricular-se, concomitantemente no quinto ano e no doutorado; e c) o bacharel em direito que apresentasse trabalho impresso, cujo valor seria julgado pela congregação da Faculdade a fim de atribuir o título (art. 33 Decreto n. 19.852/31).

Interessante salientar que a situação disposta no item “c” é que dá base ao surgimento do senso comum presente nos dias atuais, de que o bacharel em direito ao apresentar trabalho de conclusão de curso, terá a honraria de ser chamado doutor.

Outro reflexo histórico está presente nos artigos 49 e 50 do Decreto n. 19.852 de 1931, aonde encontramos a origem da cerimônia realizada até os dias atuais quando da defesa de teses

⁵ Seções, de acordo com a estrutura do Decreto n. 19.852 de 1931, eram conjuntos formados por disciplinas afins.

⁶ Direito Civil, Direito Penal, Administrativo, Comercial, entre outros (art. 27, Decreto n. 19.852/31).

⁷ Direito Civil Comparado, Direito Privado Internacional, Direito Público, entre outros (parágrafo único, art. 27, Decreto n. 19.852/31).

⁸ As disciplinas de caráter zetético são aquelas que fogem do formato dogmático do direito e propõe um a discussão mais ampla da ciência jurídica, valendo-se, à época da Filosofia do Direito, Economia e Legislação Social, Criminologia, entre outros (parágrafo único, art. 27, Decreto n. 19.852/31).

e dissertações, uma vez que determina, não só a necessidade da apresentação impressa de um documento - à época chamado tanto de dissertação quanto tese - feito sobre assunto da escolha do doutorando e que guardasse relação com as disciplinas cursadas, mas também de arguir, por meia hora, frente a uma comissão composta por professores afins ao tema. Diferentemente de hoje, essa comissão era presidida pelo diretor da Faculdade e composta por professores da seção, mais quatro eleitos pela Congregação, todavia apenas três arguiriam, cabendo a todos o julgamento.

A expressão “pesquisa” também aparece com frequência no Decreto, tanto vinculada à elaboração do material para doutoramento (art. 130, Decreto n. 19.852/31), quanto para o avanço nas áreas da saúde (art. 107, Decreto n. 19.852/31). Estava previsto, também, a existência de uma divisão de pesquisas para reunir as seções referentes ao Instituto Anatômico e Biológico (art. 89, V Decreto n. 19.852/31). Importante pontuar que nos artigos 80 a 86 nota-se a presença da pesquisa com um caráter educativo, como parte das atividades docentes, delineando o início da relação entre pesquisa e ensino que se consolida com o tripé universitário – ensino/pesquisa/extensão - previsto no artigo 207 da Constituição Federal de 1988 (MOITA & ANDRADE, 2009)⁹.

Embora o cenário fosse propício ao desenvolvimento da pesquisa, tanto no Estatuto das Universidades Brasileiras quanto no Decreto referente à Universidade do Rio de Janeiro, Schwartzman (1979)¹⁰ reforça que o mesmo não ocorre como previsto.

Assim como encontramos o embrião da pós-graduação *stricto sensu*, também podemos encontrar o da pós-graduação

⁹ MOITA, Filomena Maria Gonçalves da Silva Cordeiro. ANDRADE, Fernando César Bezerra de Andrade. Ensino-pesquisa-extensão: um exercício de indissociabilidade na pós-graduação. In: Revista Brasileira de Educação. V. 14 n. 41 maio/ago. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n41/v14n41a06.pdf>. Acesso em 08 abr. 2016.

¹⁰ SCHWARTZMAN, Simon. Formação da comunidade científica no Brasil. São Paulo: Nacional, Rio de Janeiro: FINER, 1979.

lato sensu no Decreto n. 19.852/31. A especialização, que dividia espaço com o aperfeiçoamento e os cursos avulsos, portanto, não se confundindo com eles, era tida como um nível diferente da formação inicial e que poderia conferir diploma ao concluinte (parágrafo único, art. 20, Decreto n. 19.852/31).

Embora a especialização fosse possível também aos engenheiros e aos licenciados, era notadamente reconhecida como uma necessidade ao curso de medicina destinando-se a formar os especialistas (art. 57, e Decreto n. 19.852/31), com organização e funcionamento que não diferiam da regulamentação atual.

Em termos constitucionais, até que se venha o Decreto n. 21.321 em 1946¹¹ que aprova o Estatuto da Universidade do Brasil, o país passa por dois textos constitucionais.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934¹² versa ser competência da União determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos e dos institutos de ensino superior, bem como exercendo sobre eles a necessária fiscalização (art. 150, b CREUB/34). Assis (2012)¹³ entende que, a despeito do silêncio constitucional sobre o ensino superior, havia uma tendência à garantia da sua gratuidade no texto constitucional de 34, tendo como base o texto da alínea b do parágrafo único do mesmo artigo¹⁴, haja vista o fato de que

¹¹ BRASIL. Decreto n. 21.321 de 1946. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-21321-18-junho-1946-326230-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 08 abr. 2016.

¹² BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 08 abr. 2016.

¹³ ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. Direito à Educação e diálogo entre Poderes. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas. 271 p. 2012. Disponível em: file:///C:/Users/anasqa/Downloads/AssisAnaElisaSpaolonziQueiroz_D.pdf. Acesso em 08 abr. 2016.

¹⁴ Art. 150 Compete à União: (...) Parágrafo único: O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas: (...) b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível (BRASIL, 1934).

qualquer nível de ensino poderia ser entendido como “ulterior” ao primário.

Em 1937, a também chamada Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil¹⁵, que ficou conhecida como “A Polaca” (ASSIS, 2012) uma vez que foi fruto da instituição do Estado Novo, fazendo jus ao retrocesso social que simboliza, não menciona o ensino superior.

O Decreto n. 21.321 de 1946 embora inaugure o uso da expressão “pós-graduação” não tem o nível de detalhamento do Decreto n. 19.852 de 1931. É bastante confuso o uso dos termos já que, no rol estipulado no artigo 71 deixa a entender que aperfeiçoamento, especialização, extensão e doutorado, não eram espécies da pós-graduação, mas gêneros juntamente com ela. O que acaba se contradizendo no artigo 76 ao indicar que os cursos de pós-graduação terão por fim especial a formação sistemática de especialização profissional de acordo com o que for estabelecido pelo regimento. Não ficando claro se o regimento é o próprio decreto ou o das Universidades.

Poucos meses depois da promulgação do Decreto n. 21.321, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946¹⁶ é aprovada fazendo menção ao ensino superior no parágrafo único do artigo 174 ao estabelecer que é dever do Estado amparar a cultura de forma que a lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, preferencialmente junto aos estabelecimentos de ensino superior. Também nesta constituição se encontra a afirmação de que “o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem

¹⁵ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em 08 abr.2016.

¹⁶ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em 08 abr. 2016.

falta ou insuficiência de recursos” (art. 168, II CEUB/46), o que Assis (2012) vai interpretar como um direito objetivo já que a comprovada falta de recursos levam à gratuidade.

Até a promulgação da próxima constituição em 1967, o Brasil passa por um aperfeiçoamento nas regulamentações referentes ao ensino superior e a pós-graduação, influenciado pelo contexto internacional de desenvolvimento iniciado durante a Segunda Guerra Mundial cujo mote era baseado na crença de que a ciência e a tecnologia tinham papel protagonista na resolução de problemas (WASSEM, 2014).

Em 1951 surgem a CAPES, Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pelo Decreto n. 29.741¹⁷, hoje conhecida como Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Decreto n. 53.932 de 1964)¹⁸, e o CNPq, Conselho Nacional de Pesquisas pela Lei nº 1.310¹⁹, hoje conhecido como Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Lei Nº 6.129 de 1974)²⁰.

Segundo Wassem (2014), a CAPES tinha como função a distribuição de bolsas de estudos, nacionais e internacionais, para pós-graduação buscando atingir qualificação especializada em quantidade e qualidade para contribuição com o desenvolvimento econômico e social do país. Já o CNPq, embora também devesse manter bolsas de estudos, estava mais voltado à vinda de pesquisadores e à aquisição de equipamentos de forma a estruturar as universidades para suprir deficiências de recursos humanos e materiais.

¹⁷ BRASIL. Decreto n. 29.741 de 1951. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-29741-11-julho-1951-336144-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 08 abr. 2016.

¹⁸ BRASIL. Decreto n. 53.932 de 1964. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53932-26-maio-1964-393973-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 08 abr. 2016.

¹⁹ BRASIL. Lei n. 1.310 de 1951. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1310.htm. Acesso em 08 abr. 2016.

²⁰ BRASIL. Lei n. 6.129 de 1974. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6129.htm. Acesso em 08 abr. 2016.

O Parecer n.977 de 1965²¹, considerado o marco da pós-graduação no Brasil vez que não só conceitua mas traz pontos referentes à estrutura e funcionamento deste nível de ensino, só foi possível devido à promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 4.024 de 1961²². Ocorreu que o artigo 69 da então LDBEN, versava sobre a possibilidade de se ministrar cursos de pós-graduação no ensino superior cuja matrícula estava aberta àqueles que tivessem concluído a graduação e recebido seus respectivos diplomas, mas não dava nenhum direcionamento acerca de sua constituição ou objeto, o que autorizava o uso das legislações anterior para consolidar o curso.

Produzido para esclarecer as imprecisões referentes à pós-graduação, o Parecer foi redigido de forma a traçar sua origem histórica, porquê é nível necessário na educação, qual o seu conceito tendo como base a referência norte-americana enquanto modelo, sua situação diante da LDBEN de 61, sua relação com o magistério e as características que diferem o mestrado do doutorado finalizando com dezesseis pontos de conclusão para direcionar a atuação das universidades.

Em 1967, é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil²³. No texto original, o ensino oficial ulterior ao primário seria gratuito para aqueles que, demonstrando efetivo aproveitamento, provassem falta ou insuficiência de recursos, de forma que o Poder Público, sempre que possível, substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior (art. 168, §3º, III CRFB/67). Com a vinda do Regime Militar que reescreve toda a constituição e a modifica por meio da Emenda

²¹ BRASIL. Parecer C.E.Su. n. 977 de 1965. Disponível em: https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Parecer_CESU_977_1965.pdf. Acesso em 08 abr. 2016.

²² BRASIL. Lei n. 4.024 de 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L4024.htm. Acesso em 08 abr. 2016.

²³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em 08 abr. 2016.

Constitucional n. 1 de 1969²⁴, a essência da gratuidade para o ensino superior permanece a mesma, pois determinava que o ensino público seria gratuito para quantos, no nível médio e no superior, demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos, sem citar a questão do reembolso (art. 176, § 3º, III CRFB/67). Tal situação permitirá a Assis (2012) indicar que a falta de recursos mais o aproveitamento levam à gratuidade do ensino superior.

Entre a promulgação da constituição de 67 e seu ajuste pela emenda constitucional de 69, temos a Reforma Universitária, realizada por meio da Lei n. 5.540 em 1968²⁵ e que sofre complementos com o Decreto-Lei n. 464 de 1969²⁶. A Reforma Universitária não traz muitos avanços, tanto no que tange à pós-graduação em comparação com a LDBEN de 61, pois apenas define o Conselho Federal de Educação como o responsável por conceituar os cursos e determinar sua organização (art. 24 Lei n. 5.540/68), quanto no que tange ao Ensino Superior, vez que se dedica a pormenorizar situações administrativas, ato que vai ao encontro de um Estado controlador como o que se estabelecia na época.

Se a década de 60 estabeleceu o marco regulatório, de acordo com Saviani (2002)²⁷ a década de 70 pode ser vista como a década da pós-graduação, haja vista os anos anteriores consolidarem o arcabouço legal para que ocorresse sua institucionalização e expansão. Neste cenário, a década de 80 é conhecida como a

²⁴ BRASIL. Emenda Constitucional n. 1 de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em 08 abr. 2016.

²⁵ BRASIL. Lei n. 5.540 de 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm. Acesso em 08 abr. 2016.

²⁶ BRASIL. Decreto-Lei n. 464 de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0464.htm#art19. Acesso em 08 abr. 2016.

²⁷ SAVIANI, Demerval. A pós-graduação em educação no Brasil: pensando o problema da orientação. In: BIANCHETTI, L. et al (Orgs.). A bússola do escrever: desafios e estratégias na orientação de teses e dissertações. Florianópolis: UFSC, p. 135- 163, 2002.

fase de consolidação, vez que a CAPES, já na segunda versão da aplicação do Plano Nacional de Pós-Graduação, enfatiza a qualidade aperfeiçoando seu processo avaliativo (WASSEM, 2014):

No final da década de 1980 e principalmente na década de 1990, tem início um segundo movimento de expansão e institucionalização dos programas, que segue para outras regiões do país, além da Sudeste (...) Neste período, ocorre um importante movimento no cenário brasileiro de criação de Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs) nos diferentes estados. No ano de 2013 foram contabilizadas 23 Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa que compõem a estrutura de descentralização do apoio à pesquisa científica e tecnológica e à inovação no país (WASSEM, 2014 p. 28).

O cenário nacional de avanço científico e tecnológico converge com a queda do Regime Militar e a promulgação da Carta Cidadã, nome pelo qual ficou conhecida a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988²⁸, atualmente em vigência.

Muito embora a constituição de 1988 verse sobre as universidades, declarando sua autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial, bem como o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (art. 207, CRFB/88), garantindo a contratação de professores estrangeiros (art. 207, §1º, CRFB/88), pode ser considerada um retrocesso na garantia do direito à educação referente ao acesso no ensino superior, vez que nada fala sobre a sua gratuidade, como ocorreu nas constituições de 34, 46 e 67, assumindo o caráter meritocrático ao definir como garantia constitucional o acesso aos níveis mais

²⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 08 abr. 2016.

elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um (art. 208, V, CRFB/88).

O avanço e expansão do ensino superior e da pós-graduação no Brasil também tem seus reflexos no marco regulatório, uma vez que a complexidade do arcabouço da *policy* foi construído a partir da somatória de legislações *stricto sensu* – promulgadas pelo Poder Legislativo – e *lato sensu* – atos administrativos oriundos do Poder Executivo a exemplo da CAPES, do CNPq, do Conselho Nacional de Educação e do Ministério da Educação, no nível federal, e dos Conselhos Estaduais no nível estadual -. Todavia, sendo nosso objetivo destacar o contexto macro legal da Educação Superior no Brasil, podemos afirmar que o último documento, promulgado pelo Poder Legislativo, que estabeleceu os marcos regulatórios nacionais na atualidade, foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394 de 1996.

De acordo com a LDBEN de 96 a Educação Superior é um nível escolar, sendo a pós-graduação um de seus programas. Diferentemente de suas antecessoras, esta lei preocupa-se com a determinação do objeto, da organização e do funcionamento, reunindo todos os pormenores necessários para a efetivação da graduação e da pós-graduação no Brasil a partir de uma base comum, mas que respeite a pluralidade de concepções e ideias pedagógicas.

A trajetória histórica da Educação Superior no Brasil permitiu que ao longo de quase cem anos nosso país se consolidasse como uma referência internacional, possuindo, atualmente, aproximadamente 2.400 instituições públicas e privadas, atendendo 7.305.977 milhões de estudantes na graduação, e 219.987 alunos na pós-graduação *stricto sensu* (SEMESP, 2015)²⁹.

²⁹ SEMESP. Sindicato das Mantenedoras do Ensino Superior no Brasil. Mapa do Ensino Superior no Brasil 2015. Disponível em: <http://convergenciacom.net/pdf/mapa-ensino-superior-brasil-2015.pdf>. Acesso em 08 abr. 2016.

Referencias Bibliográficas

- ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. Direito à Educação e diálogo entre Poderes. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas. 271 p. 2012. Disponível em: file:///C:/Users/anasqa/Downloads/AssisAnaElisaSpaolonziQueiroz_D.pdf. Acesso em 08 abr. 2016.
- BRASIL, Constituição Federal, 1988 Art. 150 Compete à União: (...) Parágrafo único: O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas: (...) b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível (BRASIL, 1934).
- BRASIL, Decreto n.19.852/1931 Seções, de acordo com a estrutura do Decreto n. 19.852 de 1931, eram conjuntos formados por disciplinas afins.
- BRASIL, Decreto n.19852/1931 As disciplinas de caráter zetético são aquelas que fogem do formato dogmático do direito e propõe um a discussão mais ampla da ciência jurídica, valendo-se, à época da Filosofia do Direito, Economia e Legislação Social, Criminologia, entre outros (parágrafo único, art. 27, Decreto n. 19.852/31).
- BRASIL, Decreto n.19852/1931 Direito Civil Comparado, Direito Privado Internacional, Direito Público, entre outros (parágrafo único, art. 27, Decreto n. 19.852/31).
- BRASIL, Decreto n.19852/1931 São eles: Faculdade de Educação, Ciências e Letras; Faculdade de Direito; Faculdade de Medicina; Escola Politécnica; Escola de Minas; Faculdade de Educação, Ciências e Letras; Faculdade de Farmácia; Faculdade de Odontologia; Escola Nacional de Belas Artes; e Instituto Nacional de Música (art. 1º Decreto n. 19.852/31).
- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em 08 abr 2016.
- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 08 abr. 2016.
- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em 08 abr.2016.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 08 abr. 2016.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em 08 abr. 2016.
- BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em 08 abr. 2016.
- BRASIL. Decreto n. 19.852 de 1931. Disponível em: <http://www2.camara>.

- leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19852-11-abril-1931-510363-republicacao-85622-pe.html. Acesso em 08 abr 2016.
- BRASIL. Decreto n. 21.321 de 1946. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-21321-18-junho-1946-326230-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 08 abr. 2016.
- BRASIL. Decreto n. 29.741 de 1951. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-29741-11-julho-1951-336144-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 08 abr. 2016.
- BRASIL. Decreto n. 53.932 de 1964. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53932-26-maio-1964-393973-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 08 abr. 2016.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 464 de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0464.htm#art19. Acesso em 08 abr. 2016.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 1 de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em 08 abr. 2016.
- BRASIL. Lei n. 1.310 de 1951. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1310.htm. Acesso em 08 abr. 2016.
- BRASIL. Lei n. 4.024 de 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L4024.htm. Acesso em 08 abr. 2016.
- BRASIL. Lei n. 5.540 de 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm. Acesso em 08 abr. 2016.
- BRASIL. Lei n. 6.129 de 1974. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6129.htm. Acesso em 08 abr. 2016.
- BRASIL. Parecer C.E.Su. n. 977 de 1965. Disponível em: https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Parecer_CESU_977_1965.pdf. Acesso em 08 abr. 2016.
- Direito Civil, Direito Penal, Administrativo, Comercial, entre outros (art. 27, Decreto n. 19.852/31).
- MOITA, Filomena Maria Gonçalves da Silva Cordeiro. ANDRADE, Fernando César Bezerra de Andrade. Ensino-pesquisa-extensão: um exercício de indissociabilidade na pós-graduação. In: Revista Brasileira de Educação. V. 14 n. 41 maio/ago. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n41/v14n41a06.pdf>. Acesso em 08 abr. 2016.
- SAVIANI, Demerval. A pós-graduação em educação no Brasil: pensando o problema da orientação. In: BIANCHETTI, L. et al (Orgs.). A bússola do escrever: desafios e estratégias na orientação de teses e dissertações. Florianópolis: UFSC, p. 135- 163, 2002.
- SCHWARTZMAN, Simon. Formação da comunidade científica no Brasil. São Paulo: Nacional, Rio de Janeiro: FINER, 1979.
- SEMESP. Sindicato das Mantenedoras do Ensino Superior no Brasil. Mapa do Ensino Superior no Brasil 2015. Disponível em: <http://convergenciacom.net/pdf/mapa-ensino-superior-brasil-2015.pdf>. Acesso em 08 abr. 2016.
- WASSEM, Joyce. A excelência nos programas de pós-graduação em educação: visão de coordenadores. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação.

Universidade Estadual de Campinas. 274 p. 2014. Disponível em: file:///C:/Users/anasqa/Downloads/WASSEMJoyce_D.pdf. Acesso em 08 abr 2016.

IV. O marco regulatório brasileiro

Adriana de Andrade Espíndola

Considerações Iniciais

Este estudo corresponde a um trabalho investigativo sobre o marco regulatório para o ensino superior, a partir do seu acervo normativo, pela verificação das principais normas, diretrizes nacionais e políticas públicas para a construção do marco normativo e regulatório para a oferta do ensino superior no Brasil, especificamente para instituições e cursos de graduação nas modalidades de ensino presencial e a distância. Como parte deste estudo, verificamos os estágios atuais destes dois marcos e de forma sucinta, seus desenvolvimentos, a partir dos marcos que os precederam. Neste estudo, destacamos a distinção entre o marco normativo e o marco regulatório, por compreender que os regramentos para a gestão de todo Sistema Federal de Ensino Superior transcendem à seara do marco regulatório. Preliminarmente, abordaremos brevemente a questão conceitual do termo *marco regulatório* e *regulação* (conforme previsto na Constituição de 1988), a fim de delimitarmos a sua incidência sobre o setor e compreender suas nuances. Em seguida, trataremos, separadamente e nesta ordem, do contexto das demandas políticas

para o setor, juntamente com os principais diplomas normativos que orientem a oferta de cursos de graduação na modalidade presencial, e, em seguida, os que orientam a oferta na modalidade de ensino a distância.

Conceituação e abrangência dos termos *regulação* e *marco regulatório*

Esclarecer o conceito empregado para os termos *regulação* e *marco regulatório* e, sobretudo, a sua abrangência é uma discussão que antecede ao estudo sobre o marco regulatório do ensino superior no Brasil.

A concepção e conceituação do termo *regulação* não é uma tarefa simples. Inicialmente, faz-se necessário ter ciência desta complexidade. O termo *regulação* e suas variações (autorregulação, desregulação, inter-regulação, intrarregulação, suprarregulação, dentre outros) podem apresentar conceituações e abrangências distintas (PECI, 2007; FADUL, 2007; ARAGÃO, 2007; ESPÍNDOLA, 2014).

Esta abordagem sobre o tema do marco regulatório para a oferta do ensino superior no Brasil se ancora no conceito de regulação definido pelo Direito Econômico, conforme disposto no “caput” do artigo 174 da Constituição de 1988¹. Portanto, discutiremos sobre a regulação como um modo de intervenção do Estado sobre a economia. “Do conceito de regulação está excluída a atividade direta do Estado como produtor de bens ou serviços” (ARAGÃO, 2007, p. 34). Assim, quando o Estado atua diretamente na oferta de serviço de sua titularidade, não

¹ Constituição Federal de 1988, artigo 174. “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

há que se falar em regulação (ARAGÃO, 2012; GRAU, 2012; ESPÍNDOLA, 2014).

Definido isto, a questão que ainda subsiste em relação à abrangência do termo regulação é a definição da natureza jurídica da prestação dos serviços educacionais no ensino superior, quando a oferta é pública. Não é pacífico o entendimento de que seja serviço público e esse tema está longe de ser um consenso (FADUL, 2007; MAUÉS, 2011; ARAGÃO, 2012; ESPÍNDOLA, 2014). Da mesma forma, também não existe consenso quanto à oferta privada ser de natureza jurídica de atividade econômica. Coexiste o entendimento de que se trata de serviço público transferido ao particular. Assim, como não há consenso, nem disposição no ordenamento jurídico nesse sentido, fica a indagação: como o Poder Público trata a questão? Pode ser um indicativo de que, para os órgãos reguladores a prestação dos serviços educacionais trata-se de atividade de interesse público, uma vez que a legitimidade/regularidade da oferta do ensino superior depende da expedição de atos autorizativos, nos termos do § 1º, do artigo 1º do Decreto 5.773/2006:

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

§ 1º A regulação será realizada por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de educação superior e de cursos de graduação e sequenciais (BRASIL, 2006). (Grifo nosso)

O fato é que não existe consenso quanto à natureza jurídica da oferta pública ou privada do ensino superior. Convive-se com estas nuances que gravitam entre ter natureza jurídica de serviço público ou ser considerada atividade econômica em sentido estrito. Então, no Brasil, ela pode ser entendida de distintas

formas. Nesse sentido, ao observarmos o marco regulatório para o ensino superior, é necessário considerar tanto estas discussões, como a falta de consenso quanto a esses institutos.

Nossa abordagem sobre o tema se orienta no sentido de que a oferta pública é serviço público de titularidade do Estado e de que a oferta privada tem natureza jurídica de atividade econômica de interesse público. Portanto, a prestação de serviços educacionais no Brasil tem natureza jurídica distinta, em razão da personalidade jurídica do prestador: será serviço público se prestada por instituições públicas e será atividade econômica de interesse público se prestada pela iniciativa privada. Neste sentido, o termo *marco regulatório* (na acepção do termo) ocorre tão somente sobre a oferta privada. Quanto à oferta pública, ocorre o controle, a avaliação e a supervisão estatal, que são atividades inerentes à função de gestão pública. Apesar disso, ao observarmos todo o acervo de atos normativos e diretrizes para o setor (oferta pública e privada), não raro identificamos que o termo *regulação* é muitas vezes confundido com o controle finalístico do Estado sobre as instituições públicas do ensino superior (ESPÍNDOLA, 2014).

Assim, é correto empregar o termo *marco normativo* à reunião das normas para a gestão e a regulação do setor. Este marco normativo tem por diretrizes macro a formulação e implementação de políticas públicas que atendam as grandes demandas setoriais, como a sua expansão e o controle da qualidade. Para a implementação destas políticas são necessárias inúmeras disposições, como a fixação de regras para a entrada, a permanência e a exclusão das instituições de ensino superior e de seus cursos no sistema, ou seja, a legitimidade para ofertar o ensino superior. Estas regras estão em constante mutação e obedecem às demandas centrais das políticas públicas para o setor.

Competências para gerir e regular o setor

Definido o conceito e abrangência destes termos, passamos a verificação dos órgãos que têm competência normativa para regular o setor. A formulação e implementação das políticas públicas podem ser realizadas em colaboração com o setor regulado e com a sociedade civil; contudo, esta função é precipuamente governamental. “Na educação, exerce essas funções, o órgão de administração direta: Ministério da Educação” (BARREYRO e ROTHEN, 2007, p. 5). Quando se trata da oferta de ensino superior federal e privado, no âmbito institucional, o Ministério da Educação² concentra a função de gestão, controle e regulação, com a colaboração de órgãos como o CNE, a CONAES, o INEP, dentre outros, conforme estabelece o Decreto 5.773/06 (BARREYRO e ROTHEN, 2007). Quando se trata da oferta de ensino superior público estadual e municipal, o controle estatal é exercido pelos Conselhos Estaduais de Educação³ (ESPÍNDOLA, 2014).

As políticas regulatórias praticadas pela Administração Pública, em especial aquelas em que o órgão regulador é o Ministério da Educação, sempre tiveram seu foco sobre o controle, a avaliação e a supervisão das atividades de ensino das instituições e suas entidades mantenedoras, em detrimento de ação reguladora das suas atividades econômicas (NUNES, MARTIGNONI e RIBEIRO, 2005). Todavia, com a expansão das instituições de natureza privada no setor e a incidência cada vez maior das práticas do mercado, a ação reguladora estatal que era tradicionalmente exercida pelos órgãos de Defesa do Consumidor, passou a ser

²Conforme disposto nos incisos VII e IX, do artigo 9º da Lei nº 9.394/96 - LDB: A União incumbir-se-á de: [...] VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação; [...] IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

³ Conforme disposto no inciso IV, do artigo 10 da Lei nº 9.394/96: IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

também exercida por outros órgãos, como o Ministério Público; o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE; e o próprio Ministério da Educação (ESPÍNDOLA, 2014).

Na construção do marco regulatório verifica-se que o setor regulado, via de regra, reage ao estabelecimento de políticas regulatórias que lhes são direcionadas, principalmente as que têm impacto em seu orçamento. Mas, a participação da iniciativa privada (que atua no setor) na elaboração das políticas regulatórias e mesmo a participação das instituições públicas na construção do marco político para o setor, tradicionalmente, não ocorre no sentido de atuar e propor efetivamente as soluções para as demandas políticas. Em regra, na fase inicial de construção das políticas públicas que contemple as grandes demandas, o poder público tem atuado como protagonista. Neste sentido, Nunes (2007) faz as seguintes considerações:

Considerando-se que, em tese, os atores normalmente agem estrategicamente, procurando maximizar seus interesses, é no mínimo curioso observar a ausência de uma visão estratégica em relação à educação superior e certo distanciamento das entidades representativas do setor em relação tanto aos órgãos de governo quanto às políticas afeitas à regulação do setor. De uma maneira geral, as entidades representativas do setor deixam transparecer, em suas manifestações públicas e através de sua atuação — ou da não atuação —, certa ausência de proposições para a educação superior. Isso parece sugerir que atribuem ao Estado a tarefa de pensar e agir estrategicamente. (NUNES, 2007, p. 27)

Feitas estas rápidas reflexões, passaremos à observação dos contextos, das principais demandas políticas do setor e dos principais atos normativos que compõem o marco normativo e regulatório.

Marco para a Oferta de Cursos de Graduação na Modalidade de Ensino Presencial

A expansão da oferta dos cursos superiores (nível de graduação) e o controle da qualidade desta oferta foram as demandas centrais que orientaram os marcos políticos e regulatórios para o setor nos últimos 20 anos. No Brasil, os anos de 1970 e 1980 enfrentaram um dos maiores índices de alunos excedentes no ensino superior. Apenas a partir da segunda metade dos anos de 1990 iniciaram-se as políticas para a grande expansão do setor, em especial, a expansão da oferta privada (MARTINS, 2000, 2009; NUNES, 2007, BARREYRO, 2008; SGUISSARDI, 2008; SOBRINHO, 2010; ESPÍNDOLA, 2014). “Com efeito, no Brasil, essa grande e contínua expansão se deu notadamente por via da privatização, tendo como polo privilegiado o ensino de graduação.” (SOBRINHO, 2010, p. 198).

A democratização deste nível de ensino era um dos ideais que orientaram as diretrizes das políticas públicas para a expansão do setor. Assim, a expansão tinha também como finalidade a democratização do ensino superior, que até então tinha uma concepção mais elitista (MARTINS, 2000; ARRUDA, 2011). Contudo, é difícil delimitar a concepção de “democratização” desta oferta. O “termo *democratização* comporta uma gama de intenções que expressa diferentes orientações políticas e ideológicas, e que traz em si um projeto de sociedade de interesse múltiplos e diferenciados.” (ARRUDA, 2011. P. 507). Neste sentido, em alguns aspectos os termos “democratização” e “massificação” fazem uma sinergia.

De modo geral, massificação da educação superior pode ser entendida como o resultado do aumento de oportunidades de ingresso nesse nível de educação. No entanto, a massificação não se reduz a uma simples expansão do número de matrículas (ARRUDA, 2011. P. 505).

A opção pela expansão da oferta do ensino superior era precipuamente pelo segmento privado (NUNES, 2007), e em decorrência disso surgiu a necessidade de formulação e implementação de marcos regulatórios. Dentre os principais atos normativos editados nesse estágio do marco, podemos destacar

[...] a Constituição Federal de 1988, que definiu em seu texto político que o ensino era livre à iniciativa privada, a Lei nº 9.131/1995; a Lei nº 9.394/1996 e a Medida Provisória nº 1.477-39/1997, que expressamente permitiu às pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, assumir as formas de natureza civil ou comercial, resultando na inquestionável permissão para o ingresso do mercado no SFES. (ESPÍNDOLA, 2014, p. 277).

Por meio destes importantes diplomas legais a “[...] privatização do ensino superior foi acelerada no octênio FHC.” (CUNHA, 2004, p. 807).

“Além dos cursos de graduação, de pós-graduação e de extensão, que as instituições de ensino superior brasileiras vinham oferecendo, a LDB introduziu um tipo novo, o dos cursos sequenciais por campo de saber.” (CUNHA, 2004, p. 804 - 805). Todavia, estes cursos tiveram sua oferta encerrada e deixaram de ser autorizados pelo Ministério da Educação⁴. Eles não têm o “status” de graduação, portanto, não agregavam titulação e não possibilitavam aos egressos o ingresso na pós-graduação.

Ainda, neste período, como marco normativo para o ensino superior, a implementação das políticas públicas formuladas

⁴ Neste sentido, o Parecer CNE/CES Nº: 223/2012 esclarece as discussões sobre a oferta dos cursos sequenciais. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11512-pces223-12-pdf&category_slug=agosto-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 28 mar. 2016.

pelo governo federal se materializaram por meio dos Decretos 2.306/97 e 3.860/01. Além de definirem as bases para a condução do controle/regulação da oferta do ensino setor, estes documentos também inovaram o setor.

No ano seguinte ao da promulgação da LDB-96, os decretos n. 2.306/97 e 3.860/01 atribuíram um formato peculiar ao sistema de ensino superior, ao projetar importantes modificações no quadro até então existente. A organização acadêmica das IES foi também objeto desses decretos. Elas poderiam, então, adotar quatro formatos diferentes: universidades; centros universitários; faculdades integradas; faculdades, institutos superiores ou escolas superiores. (CUNHA, 2004. P. 807)

Quanto às políticas públicas para a expansão das instituições de ensino superior públicas (federais), durante o governo de Fernando Henrique Cardoso não se vislumbrou grande expansão. Essa expansão só ocorreu com o REUNI⁵, durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Nesse cenário, é oportuno situar que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no Brasil, a despeito da retração paulatina de recursos e do seu quadro docente e técnico-administrativo, processo intensificado sobretudo no período entre 1995 e 2004, vivenciaram uma expansão de sua atuação. Tal expansão realizou-se, em grande parte, à custa da luta pela sobrevivência institucional no cenário sombrio da precarização de condições de trabalho e de infraestrutura que,

⁵ REUNI, A expansão da educação superior conta com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que tem como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior. Disponível em: <http://reuni.mec.gov.br/o-que-e-o-reuni>. Acesso em: 10 mar. 2016.

em muitos casos, redirecionou as ações de gestão e organização acadêmica das IFES, merecendo destaque a secundarização das atividades de pesquisa em várias instituições. Esse quadro começou a se alterar no que concerne ao repasse de recursos para manutenção das IFES11 e após a retomada da contratação de docentes e técnico-administrativos no Governo Lula, sobretudo no segundo mandato. (DOURADO, 2008, p. 899)

Depois de 2002, optou-se por alocar mais recursos para as federais e expandir a oferta do ensino superior nas instituições públicas (SCHWARTZMAN, 2015). “A mudança de governo, em 2003, acarretou a reorientação da política educacional, no sentido de fortalecer o ensino público, sobretudo nas universidades federais.” (MARTINS, 2009, p. 26). Ainda assim, o governo de Luiz Inácio também manteve as estratégias e políticas públicas para a contínua expansão da oferta do ensino superior pela iniciativa privada.

Dessa forma, considerando a existência de uma demanda reprimida pleiteando o ingresso na educação superior, incorpora-se a agenda das prioridades do governo Luiz Inácio Lula da Silva, a preocupação em torno da política de expansão da educação superior e de ampliação do acesso que se voltam tanto para o setor privado quanto para o setor público, priorizando a democratização a educação superior de grupos sociais tradicionalmente excluídos desse nível de ensino.

É nesta direção, que o governo Luiz Inácio Lula da Silva estabelece o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). (ARRUDA, 2011. p. 503)

As demandas políticas pela expansão do setor foram incorporadas às demandas pelo controle da qualidade. Assim, as novas políticas regulatórias tiveram como principal objetivo não somente permitir a expansão da oferta, como também determinar a instauração de processos e procedimentos com vistas à regulação, avaliação e supervisão sobre as instituições e a oferta de seus cursos superiores. As políticas passaram a prever também a possibilidade de aplicação de medidas cautelares, além da instauração de processos administrativos como mecanismos de coerção e aplicação de penalidades sobre os cursos e instituições que apresentassem irregularidades (ESPÍNDOLA, 2014).

A expansão, o tamanho e a relevância econômica da educação superior reforçam a necessidade de refletir sobre a elaboração de novos instrumentos de supervisão e regulação para o setor, principalmente no que se refere ao seu aspecto econômico. (NUNES, MARTIGNONI e RIBEIRO, 2005, p. 18)

Após muitos anos de indefinição, seja quanto ao modelo de regulação, seja quanto aos órgãos responsáveis por ela, o maior avanço na definição de padrões e regras, segundo os quais devem atuar as IES, e de sua regulação e controle, deu-se com a edição do Decreto n. 5.773 (chamado Decreto-Ponte), de 09/05/2006. (SGUISSARDI, 2008, p. 1011 - 1012)

Como principais atos normativos que compuseram o marco regulatório nesse período, destacamos: a Lei 10.861/04 (Lei do SINAES), que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior;

[...] o Decreto nº 5.773/2006 (Decreto Ponte), que estabeleceu a ponte entre a regulação e a avaliação e as competências dos órgãos governamentais no processo

de regulação; e a Portaria Normativa nº 40/07, que regulamentou os procedimentos para a concessão do ato autorizativo, por meio do processo de regulação das instituições e dos cursos do ensino superior. (ESPÍNDOLA, 2014, p. 278)

Com a consolidação do mercado surgiu também a busca pelo controle das práticas de mercado (predatórias e anticoncorrenciais) e pelo equilíbrio do sistema como um todo. Como principais documentos normativos editados para regular o setor e conter estas práticas, destacamos o Decreto nº 7.480/2011, que criou a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação - SERES; o Decreto nº 8.142/2013, que reorganizou sua estrutura ministerial e no âmbito da SERES, nas Diretorias de Regulação, de Supervisão e de Políticas; a Portaria nº 1.006/2012, que instituiu o Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior - PARES; e, também a EMI nº 00199/2012 MP MEC MF, com a exposição de motivos para o Projeto de Lei nº 4.372/2012, para criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior - INSAES. (ESPÍNDOLA, 2014).

A pesquisa nos permitiu verificar que, em síntese, estas normas se destacam na composição do marco normativo e regulatório para a oferta dos cursos de graduação nas modalidades de ensino presencial e a distância no Brasil.

Marco para a Oferta de Cursos de Graduação na Modalidade de Ensino a Distância

Em que pese o fato de que a oferta do ensino na modalidade a distância tenha suas peculiaridades, seu marco normativo e regulatório possui diversas fontes e princípios em comum com o

marco normativo da modalidade presencial. Se não o absorve por inteiro, é em detrimento de suas especificidades, e neste tocante utilizar-se-á do marco presencial de forma subsidiária.

Assim como marco regulatório para o ensino presencial, as especificidades do marco para a educação a distância também estão em franco desenvolvimento, experimentando constantes formulações, implementações e reformulações das políticas públicas para o setor. Esse movimento cíclico busca constantes aperfeiçoamentos do marco. As necessidades do Estado brasileiro de expansão e controle do setor, por vezes se conflitam e se complementam e desafiam os órgãos de controle e regulação a solucionar estas grandes demandas políticas.

As dificuldades dos órgãos governamentais em gerir e regular o setor se acentuam quando a prestação dos serviços educacionais ocorre na modalidade a distância. Até pela extensão e abrangência territorial, regular, avaliar e supervisionar as instituições e cursos demandam altos custos e recursos públicos, o que muitas vezes torna este processo moroso e descontinuado. Estas ações ao serem praticadas na modalidade a distância, muitas vezes, exigem do Poder Público brasileiro uma estrutura e fluxo que este ainda não comporta.

A dinâmica da expansão, associada a experiências não institucionalizadas, a sistemas paralelos aos existentes historicamente nas IES, ao recrutamento de mão de obra não incorporada ao cotidiano de trabalho dos cursos, a infraestrutura precária para atendimento aos alunos, são fatores que condicionam a oferta da EaD, constituindo lógica que denota o “lugar” dessa modalidade no ensino superior. (ALONSO, 2010, p. 1333)

Assim, não é somente o setor (prestador dos serviços) que, em muitos aspectos não possui a estrutura adequada para a oferta do ensino a distância (ALONSO, 2010), mas também o Poder

Público é carecedor da estrutura para dar suporte e contenção a esta oferta. Nesse sentido “A inserção da educação a distância no ensino superior brasileiro tem-se apresentado complexa e de difícil operacionalização.” (SEGENREICH e CASTRO, 2013, p. 113). A operacionalização dos processos de regulação, avaliação e supervisão muitas vezes carece não só de estrutura física e de recursos humanos, como também de procedimentos e de um fluxo pré-estabelecido.

A modalidade de oferta a distância ainda possui um estigma em relação a oferta presencial. Contudo, a Constituição Federal de 1988 não faz distinção entre a educação oferecida na modalidade de ensino presencial ou distância. No âmbito legal, a oferta e a competência para regulamentação dos cursos na modalidade de ensino a distância estão previstas na Lei nº 9.394/1996, em seu artigo 80 e §§ 1º; 2º; e 3º:

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diplomas relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas. (BRASIL, 1988)

Nas últimas décadas, seguindo os passos da oferta do ensino superior na modalidade presencial, mas de forma ainda

mais intensa ocorreu a expansão da oferta a distância. Algo sem precedentes, mas que corrobora tanto com desenvolvimento das tecnologias quanto com as possibilidades que essa modalidade incrementa, sobretudo em um país de grandes dimensões e de escassez de recursos, tanto para quem oferta quanto para quem ingressa. “O desenvolvimento da educação a distância em todo o mundo está associado à popularização e democratização do acesso às tecnologias de informação e de comunicação.” (BRASIL, 2007). As demandas pelo crescimento do setor estavam na agenda política dos últimos governos. Assim, esta modalidade também facilita e possibilita o atendimento/cumprimento das metas dispostas nos Planos Nacionais de Educação (SEGENREICH e CASTRO, 2013).

A aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB/96) abriu inúmeras possibilidades para a expansão da modalidade da educação a distância, visto que flexibilizou os procedimentos a serem adotados na criação e implementação de cursos. Isso gerou a explosão dessa modalidade de ensino tanto em número de cursos de graduação como de pós-graduação lato sensu nos nove primeiros anos de vigência da LDB/96, principalmente na rede privada de ensino. (SEGENREICH e CASTRO, 2013, p. 102)

⁶ Texto consolidado pela Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação, intitulado Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância. (BRASIL, 2007, p. 10) “Esses Referenciais de Qualidade circunscrevem-se no ordenamento legal vigente em complemento às determinações específicas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, do Decreto 5.622, de 20 de dezembro de 2005, do Decreto 5.773, de junho de 2006 e das Portarias Normativas 1 e 2, de 11 de janeiro de 2007. Embora seja um documento que não tem força de lei, ele será um referencial norteador para subsidiar atos legais do poder público no que se referem aos processos específicos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade citada”. Disponível na página eletrônica do INEP: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2016.

Em que pesem os estigmas que pairam sobre a oferta a distância, esta possui diversas características que a sobrepõe ao modelo tradicional/presencial quando se trata de demandas por expansão da oferta, inclusive, territorialmente, como é o caso do Estado brasileiro. Assim, a oferta “EaD é claramente tomada como modalidade de ensino para aceleração rápida da expansão de vagas no ensino superior.” (ALONSO, 2010, p. 1320).

Isso facilitou a forte inserção da iniciativa privada no processo de expansão do ensino superior, notadamente em instituições não universitárias, provocando uma expansão desordenada dessa modalidade de educação, em padrões de qualidade frágeis e fora de controle e da avaliação pelos órgãos oficiais competentes. (SEGENREICH e CASTRO, 2013, p. 113)

De acordo com os dados colhidos pelo INEP, ainda entre os anos de 2002 e 2003 não se vislumbrava o fenômeno de expansão do setor na oferta a distância, inclusive, o número de vagas ofertadas decresceu, mesmo que de forma ínfima. Mas, a partir de 2004 e, principalmente, de 2005 o número de vagas oferecidas para esta modalidade teve um salto sem precedentes. Em 2002 e em 2003 eram os números de vagas oferecidas respectivamente: 24.389 e 24.025. E, em 2004 houve um salto para 113.079 vagas e em 2005 para 423.411 (SEGENREICH e CASTRO, 2013, p. 103).

Saltos desta magnitude, em um intervalo de tempo tão curto evidenciaram a falta de aparelhamento tanto das instituições na prestação dos serviços educacionais quanto do Poder Público, que se viu desaparelhado para realizar o efetivo controle desta oferta expandida e, eminentemente, de natureza privada e particular. Nessas conjunturas, os problemas inerentes à oferta se potencializaram. Os agentes políticos governamentais diante destas novas agendas reelaboram as políticas de acompanhamento

e avaliação do processo de expansão do sistema educacional (SEGENREICH e CASTRO, 2013).

Como forma de contornar e superar os problemas advindos da falta de controle sobre a grande proliferação de instituições de ensino superior e cursos que se lançaram ao setor, sobretudo para oferta a distância, o Poder Público, entre os anos de 2005 e 2007, por meio de seus principais órgãos reguladores, implementou diversas políticas públicas para esta modalidade de ensino. Instituiu-se a Universidade Aberta do Brasil – UAB, para oferta de cursos na modalidade de ensino a distância pelo segmento público. E, sem prejuízo, foram inovados mecanismos de maior controle sobre a expansão da oferta privada, com a edição de portarias normativas e decretos que regulamentaram a Lei nº 9.394/1996, tanto em relação à elaboração e implementação de políticas para a oferta quanto para o controle do sistema de ensino superior, por meio da regulação, avaliação e regulação (SATHLER, 2009; SEGENREICH e CASTRO, 2013).

De acordo com Dourado (2009) o Ministério da Educação sustentava que a UAB tinha “por norte institucional a articulação entre as instituições formadoras (universidades federais e CEFETS) e os sistemas de ensino, através de parcerias financiadas pelo governo federal [...]” (DOURADO, 2009, p. 903).

Há regulamentações específicas para o sistema público de educação superior, que são tratadas por uma série de leis, decretos e portarias, especialmente com vistas a viabilizar Universidade Aberta do Brasil (UAB)⁷ e organizar a máquina governamental para o seu funcionamento. Não se trata de uma nova instituição, mas sim da articulação entre universidades públicas existentes, objetivando

⁷ Citado por Sathler (2009), com referência ao Decreto nº 5.800, de 08/06/2006, que instituiu a Universidade Aberta do Brasil. “A principal justificativa para a existência da UAB é a necessidade urgente de formação de professores para a Educação Básica”. (SATHLER, 2009, p. 4).

alcançar municípios brasileiros com demandas não atendidas de formação superior. (SATHLER, 2009, p. 4)

O principal ato normativo regulamentador da oferta do ensino superior de graduação a distância em vigor é o Decreto nº 5.622/2005. De acordo com o artigo 7º deste decreto, o Ministério da Educação é o órgão competente para realizar o “credenciamento e renovação de credenciamento de instituições para oferta de educação a distância; e autorização, renovação de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos ou programas a distância.” (BRASIL, 2005). A possibilidade de se instaurar supervisão no âmbito da oferta de ensino superior a distância está prevista no artigo 17. O Decreto nº 5.773/2006, que dispõem sobre as funções de regulação, supervisão e avaliação da educação superior é aplicado de forma subsidiária, ou seja, quando a matéria não tiver sido regulamentada pelo Decreto nº 5.622/2005 (ESPINDOLA, 2014).

Em 2009, Sathler chamava a atenção para o esforço governamental, pelas edições dos decretos que traziam as soluções para as demandas de expansão e de controle de qualidade na oferta do ensino a distância. “É notável o esforço regulatório e de supervisão empreendido nas diversas frentes relacionadas à EAD. Demonstra um corpo técnico dentro do MEC que acredita no potencial transformador da modalidade.” (SATHLER, 2009, p. 4).

Hodiernamente, os Decretos nº 5.622/2005 e 6.303/2007; a Portaria Normativa nº 40/2007; a Resolução CES/CNE nº 1, de 11 de março de 2016 e, de forma subsidiária, o Decreto nº 5.733/2006 regulamentam a oferta de cursos de graduação na modalidade de ensino a distância. O Ministério da Educação, por meio da SERES, concentra a gestão e a regulação desta oferta.

Da mesma forma que ocorre na oferta do ensino presencial, na modalidade a distância atuam os mesmos órgãos reguladores.

A ação reguladora que outrora era exercida por distintas secretarias ministeriais foi dissolvida. A competência da Secretaria de Educação a Distância, exercidas até 2012, foi absorvida pela SERES, após mudanças organizacionais internas do Ministério da Educação.

No marco para a oferta do ensino superior a distância, os órgãos regulamentadores fazem distinção entre as duas ofertas ao criar as regras de entrada, permanência e saída do sistema. Para a oferta a distância existe um processo de credenciamento específico, inclusive com instrumento de avaliação também específico. Contudo, o credenciamento institucional ocorre de forma unificada, em um mesmo processo. Em regra, o credenciamento das instituições que possuem as duas ofertas é mais dificultoso, ocorrendo de forma mais lenta e com mais incidentes durante a tramitação do pedido.

Outro ponto diferenciador quanto ao controle e regulação desta modalidade diz respeito à avaliação dos polos, tanto no credenciamento quanto no aditamento de credenciamento. A decisão final nesses processos regulatórios é subsidiada pela avaliação, que é orientada por instrumento de avaliação específico para os polos.

O mais recente ato normativo para a oferta a distância é a Resolução CES/CNE nº 1/2016 que estabeleceu as diretrizes e normas para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade de ensino a distância. Ela é fruto do Parecer CNE/CES nº 564/2015. De acordo com a resolução, ela também apresenta a “base para as políticas e processos de avaliação e de regulação dos cursos e das Instituições de Educação Superior (IES) no âmbito dos sistemas de educação” (BRASIL, 2016). Em seus artigos 9º ao 24, a resolução aborda as disposições quanto aos processos de avaliação e regulação da educação a distância. O artigo 10 permite às instituições optarem pelos credenciamentos simultâneos nas modalidade presencial e distância. Nos termos

do parágrafo único, do artigo 10: “Para fins de regulação, o credenciamento na modalidade EaD dar-se-á, se aprovado, de forma subsequente e articulada com o credenciamento institucional da IES.” (BRASIL, 2016). E, nas disposições finais e transitórias, no artigo 25, a resolução depõe:

Art. 25. O credenciamento para oferta de cursos, na modalidade a distância, deverá ser requerido por instituição de educação superior credenciada ou em processo de credenciamento no sistema federal ou nos sistemas estaduais e do Distrito Federal, conforme art. 80 da Lei nº 9.394, de 1996, e art. 9º do Decreto nº 5.622, de 2005

Por tanto, a resolução passa a permitir que os pedidos possam tramitar juntos, mas que o credenciamento EaD será subsequente ao credenciamento presencial. Quanto aos cursos, a resolução manteve o entendimento de que, quando a instituição oferta o mesmo curso nas duas modalidades, estas passarão por distintos processos para sua autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento. De acordo com o § 4º do artigo 14: “Os cursos superiores, na modalidade EaD, ainda que análogos aos cursos superiores presenciais ofertados pela IES, serão submetidos a processos distintos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento”. Por fim, esta resolução observa que a oferta do ensino deve respeitar todo um conjunto de normas e diretrizes nacionais que compõem o marco político, normativo e regulatório para o ensino superior.

A Portaria MEC/GM nº 173, de 4 de abril de 2016, instituiu o Grupo de Trabalho para a revisão dos Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a distância. O grupo será composto por representantes da SERES; Secretaria de Educação Superior - SESu; do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP; e da Coordenação Nacional

de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. De acordo com a portaria, o grupo “poderá” submeter seu documento final à consulta pública e “poderá” constituir câmaras temáticas com especialistas e representantes de instituições de educação superior (BRASIL, 2016).

De forma sintetizada, o presente estudo nos permitiu destacar essas normas como preponderantes na composição do marco normativo e regulatório para instituições e cursos de graduação nas modalidades de ensino a distância no Brasil.

Por fim, o estudo deste conjunto de normas nos permite observar que, no âmbito político, a formulação dos marcos normativos para gestão e regulação da oferta cursos de graduação nas modalidades de ensino presencial e a distância tem sido liderada pelo Ministério da Educação, com o apoio de órgãos auxiliares como o CNE e o INEP e CAPES, verificando-se uma menor participação das instituições de ensino e seus organismos representativos na condução e estabelecimentos destas políticas. O desenvolvimento do setor é evidenciado e os marcos que se instauram a partir das demandas políticas inerentes a este desenvolvimento também são perceptíveis.

Referências

- ALONSO, Kátia Morosov. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. *Educação & Sociedade*, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, 2010.
- ARAGÃO, Alexandre Santos. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- _____. Regulação da economia: conceito e características contemporâneas. In: PECCI, Alketa (Org.). *Regulação no Brasil. Desenho, governança, avaliação*. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p.31-71
- ARRUDA, Ana Lúcia Borba. Políticas da Educação Superior no Brasil: expansão e democratização um debate contemporâneo. *Revista Espaço do Currículo*, v. 3, n. 2, pp. 501-510, Setembro de 2010 a Março de 2011.
- BARREYRO, G.; ROTHEN, J. C. Avaliação e regulação da Educação Superior: normativas e órgãos reguladores nos 10 anos pós LDB. *Avaliação*, Campinas, v. 12, p. 133-144, mar. 2007.

BARREYRO, Gladys Beatriz. Mapa do ensino superior privado. MEC, Ministério da Educação, INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 5 out. 1988 p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 fev. 2016.

_____. Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 20 ago. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2306.htm>. Acesso em: 29 mar. 2016.

_____. Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3860.htm>. Acesso em: 28 mar. 2016.

_____. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 20 dez. 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/dec_5622.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2016.

_____. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 10 maio 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm>. Acesso em: 24 mar. 2016.

_____. Decreto nº 8.142, de 21 de novembro de 2013. Altera o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino, e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 22 nov. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8142.htm>. Acesso em: 29 mar. 2016.

_____. Lei nº 9.131, de 24 de novembro 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 25 nov. 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9131.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2016.

- _____. Lei nº 10.861, de 14 de abril 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 15 abr. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2004/Lei/L10.861.htm>. Acesso em: 25 mar. 2016.
- _____. Projeto de Lei nº 4.372/2012. Cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior - INSAES, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=554202>. Acesso em: 06 mar. 2016.
- _____. Medida Provisória nº 1477-39, de 8 de agosto de 1997. Dispõe sobre o valor total anual das mensalidades escolares e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 11 ago. 1997 p.17151. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1477-39.htm>. Acesso em: 3 mar. 2016.
- _____. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 13 dez. 2007. Disponível:<<http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=29/12/2010&jornal=1&pagina=23&totalArquivos=136>>. Acesso em: 2 mar. 2016.
- _____. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 1.006, de 10 de agosto de 2012. Institui o Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior - PARES. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, ago. 2012. Disponível em:<<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria-1009-ComiteGestorUAB-Mocambique.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2016
- _____. Resolução CES/CNE nº 1, de 11 de março de 2016. Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, 14 de março de 2016, Seção 1, págs. 23-24. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 26 mar. 2016.
- _____. Parecer CNE/CES nº 564 de 10 de dezembro de 2015. Parecer Homologado Despacho do Ministro. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, 10 de março de 2016, Seção 1, Pág. 22. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=31361-parecer-cne-ces-564-15-pdf&category_slug=dezembro-2015-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 22 mar. 2016.
- _____. Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC). Referenciais de qualidade para a educação superior a distância. Brasília, DF, ago. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2016.
- CUNHA, Luiz Antônio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior:

- Estado e mercado. *Educação & Sociedade*, v. 25, n. 88, p. 795-817, 2004.
- DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios. *Educação & Sociedade*, v. 29, n. 104, p. 891-917, 2008.
- ESPÍNDOLA, Adriana de Andrade. A política da regulação no Sistema Federal de Ensino Superior brasileiro: uma matriz de análise. 2014. 346 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.
- GIOLO, Jaime. A educação a distância e a formação de professores. *Educação & Sociedade*, v. 29, n. 105, p. 1211-1234, 2008.
- GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica). 15ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2012.
- MARTINS, Carlos Benedito. O ensino superior brasileiro nos anos 90. São Paulo em perspectiva, v. 14, n. 1, p. 41-60, 2000.
- MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Educação e Sociedade*, v. 30, n. 106, p. 15-35, 2009.
- MAUÉS, Olgaíses. A avaliação institucional como política pública. In: ROSÁRIO, Maria José Aviz; ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima (Org.) Políticas públicas educacionais. Campinas: Editora Alínea, 2011, p. 89-127.
- NUNES, Edson; MARTIGNONI, Enrico; RIBEIRO, Leandro Molhano. Economia política e regulação da educação superior no Brasil. Avaliação e regulação da educação superior: experiências e desafios. Brasília, DF: Funadesp, 2005.
- NUNES, Edson. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. *Revista de administração pública*, v. 41, p. 103-147, 2007.
- PECI, Alketa. Regulação comparativa: uma (des)construção dos modelos regulatórios. In: PECI, Alketa (Org.). Regulação no Brasil. Desenho, governança, avaliação. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p.72-92
- SATHLER, Luciano. Referenciais de qualidade para a Educação superior a distância: Desafios de uma caminhada regulatória. Colabor@-A Revista Digital da CVA-RICESU, v. 5, n. 17, 2009.
- SCHWARTZMAN, Simon et al. DEMANDA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR NOS BRICS. *Caderno CRH*, v. 28, n. 74, p. 267-289, 2015.
- SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. A inserção da educação a distância no ensino superior do Brasil: diretrizes e marcos regulatórios. *Revista Educação em Questão*, v. 42, n. 28, 2013.
- SEIXAS, Ana Maria. Políticas educativas para o ensino superior: a globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal. SR Stoer e outros (orgs.), *A Transnacionalização da Educação: Da Crise da Educação à Educação da Crise*, Porto, Afrontamento, p. 211-239, 2001.
- SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educação & Sociedade*, v. 29, n. 105, p. 991-1022, 2008.
- SOBRINHO, José Dias. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao SINAES. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, v. 15, n. 1, 2010.

V. Situación actual del posgrado en Argentina, Brasil y Paraguay: carreras, estudiantes y egresados

Coordinación general: Lucía B. García

Autores: María Cristaldo de Benítez, M. Cecilia Di Marco, Lucía B. García, José Alberto Rodrigues Filho y Marisa Zelaya

1. Introducción

Desde las últimas décadas del siglo anterior, la expansión de las carreras/programas de posgrado en Argentina, Brasil y Paraguay constituye una tendencia visible en estos países con historias universitarias disímiles, con sistemas educativos de diferente magnitud, desarrollados en entornos sociopolíticos, económicos, culturales y territoriales con importantes contrastes. De ahí que el presente capítulo tenga por objetivo caracterizar la actual oferta de posgrados en estos tres países y en un contexto de cambio en las relaciones entre Estado, sociedad, educación superior, desde el último cuarto del siglo XX.

Las reformas estatales de corte neoliberal, que en América Latina adquieren centralidad durante el tramo final de dicho siglo, conllevan un nuevo rol para otro modelo de Estado: el

Estado Evaluador. En este escenario de transformaciones emergió la noción de regulación, cuya polisemia remite a los diversos contextos políticos, administrativos y lingüísticos de referencia. Según Barroso (2005), generalmente concierne al propósito de consagrar simbólicamente nuevas formas de intervención del Estado en la conducción de las políticas públicas. Retomando a este autor, Miranda (2011) sostiene que en el campo educativo su uso es relativamente reciente; en Argentina se lo asocia al nuevo rol estatal y los procesos de descentralización de los 90. En su óptica, la “regulación/desregulación está fuertemente relacionada a la participación de la iniciativa privada en la provisión de la educación a través de la creación de cuasi-mercados educativos” (2011:11).

En la educación superior latinoamericana, esas nuevas regulaciones resultan visibles en los sistemas de evaluación y acreditación de la calidad de carreras de grado y posgrado, de las instituciones y de los desempeños individuales (García, 2012).

La fisonomía de los procesos reformistas de la educación superior en los tres países del MERCOSUR indagados adquiere rasgos comunes: expansión y diversificación de instituciones con carreras de grado y posgrado a lo largo del territorio, fomento a la iniciativa privada, políticas de evaluación y nuevos dispositivos de regulación, con acreditación y jerarquización de los programas de posgrado. Rasgos que se comprenden por la emergencia de un nuevo modelo de gestión pública que, aunque no promueva la desaparición del Estado, sostiene políticas reductoras de fondos estatales con aliento a la competencia de mercado en un momento histórico caracterizado por el valor mercantil del conocimiento (García, 2014).

A posteriori de la década de 1960, Claudio Rama (2006) identifica en la educación superior un proceso de mercantilización —la “Segunda Reforma”— caracterizada por un modelo dual público-privado. Proceso que hacia finales del siglo, en el marco

de la globalización y la competitividad, fija las bases de una nueva política pública. Esta “Tercera Reforma” en Latinoamérica y a nivel mundial se caracteriza por el comienzo de la educación transnacional e impone un modelo trinario de coexistencia entre educación pública, privada nacional y privada externa-internacional; dinámicas que en parte fueron impulsadas por la expansión de la educación virtual (García y Di Marco, 2015).

Las tendencias internacionales de expansión de la oferta de carreras de posgrado suceden en un contexto caracterizado por el desplazamiento de las decisiones institucionales desde el ámbito estatal y académico hacia el mercado (Krotsch, 1996; Barsky, 1997; Barsky y Dávila, 2004 y 2009). El crecimiento de la demanda social del posgrado registrado a nivel internacional se liga estrechamente con el desarrollo científico-tecnológico y económico-social, requiriendo a las universidades nuevos perfiles de formación e investigación que alienten una mayor diversidad disciplinaria, incluyendo el aumento de programas de posgrado interdisciplinarios/multidisciplinarios. Asimismo se generaron sistemas nacionales de posgrado complejos y heterogéneos, con diversidad de carreras en permanente desarrollo, exigiendo instaurar sistemas de evaluación y acreditación de su calidad (Dávila, 2015).

El importante incremento del posgrado registrado en Argentina durante las últimas décadas permite sostener la idea de su tardío desarrollo ya que hasta mediados de la década de 1980 tuvo un carácter espontáneo e informal, proceso del que dan cuenta diferentes trabajos realizados por Babini, Casalet, Oteiza (1992); Barsky, 1997; Krotsch (1996 y 2001); Quiroga (2001); Barsky y Dávila (2004); Lvovich (2009); de la Fare y Lenz (2012), entre otros.

En el caso de Paraguay la preocupación pública por el posgrado es reciente y se inscribe en los debates sobre la necesidad de reformar y regular la educación superior universitaria, que cuenta

con una nueva Ley de Educación Superior, N° 4995, promulgada en agosto de 2013 (Rivarola, 2013). Fue en 2003 cuando se creó por ley 2072 la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) con la finalidad de evaluar y acreditar la calidad académica de instituciones, carreras de grado y de posgrado.¹

Sin duda que la más extensa trayectoria en posgrado, con su consolidación como un nivel del sistema en la educación superior, se registra en Brasil ya desde 1960, mientras que en la Argentina las iniciativas para su regulación proceden de la década de 1990. En este país, se sancionó en 1995 la vigente Ley de Educación Superior (LES) N° 24.5212 creando la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), conformada en 1996. En Brasil el proceso se inició en 1965 (Parecer Sucupira) consagrando el posgrado como un nivel de enseñanza, si bien en 1951 ya se creó la Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que centralizó las políticas para la educación superior y las universidades, sirviendo de modelo para varios países latinoamericanos (Bittencourt, 2011). CAPES es una agencia estatal que desde 1974 incorpora funciones de gestión, regulación y evaluación del sistema de posgrado.

Cabe resaltar que en los últimos años se acrecentaron las investigaciones sobre la educación superior en perspectiva comparada entre los países del MERCOSUR, en gran parte debido a sus acuerdos mutuos en los cuales se inscriben procesos de internacionalización e integración de los sistemas de educación superior impulsados desde el Sector Educacional del Mercosur.

¹ Universidad Nacional de Asunción (UNA), Dirección General de Posgrado y Relaciones Internacionales. Sistemas de Evaluación/Acreditación/Categorización: cómo se organiza, criterios de evaluación, procesos de evaluación. Bases Conceptuales del Modelo Nacional de Acreditación de Carreras de Posgrado (mimeo).

² Krottsch (1996) la definió como una normativa que “pretende conciliar los lineamientos del Banco Mundial contenida inicialmente en *Lessons of Experience* (la bastardilla es nuestra) con los múltiples intereses constituidos dentro del sistema de educación superior en la Argentina” (p. 52).

En un reciente estudio que abordó la conformación del trípole carrera académica-evaluación-posgrados en Argentina y Brasil se concluye sobre la existencia, durante las últimas décadas, de un proceso convergente entre ambos sistemas universitarios —con tradiciones bien diferentes— pues en virtud de la similitud de contextos históricos las universidades se adaptaron generando o acentuando rasgos comunes y el posgrado es uno de los más significativos (Unzué, 2013).

No obstante, no abundan estudios comparados de posgrados entre países latinoamericanos y, en particular, sobre Paraguay con otros países de la región son prácticamente inexistentes. De allí los importantes desafíos que involucran a los participantes de esta investigación en red, “Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en el contexto de la evaluación de la calidad de la educación superior”.

2. Las carreras/programas de posgrado en Argentina, Brasil y Paraguay

Las universidades latinoamericanas tienen un origen colonial, fueron transferidas e instituidas según el modelo europeo. En la clásica obra de Brunner (1990) se las caracteriza por su debilidad ante el poder eclesiástico y el poder real, a diferencia de la europea que los enfrentó. Precisamente en un trabajo previo, reflexionando sobre la modernización de la universidad en nuestra región latinoamericana, considerábamos esa fragilidad institucional como una de sus marcas fundacionales y legados temporales (García, 2007). Entre los legados de la universidad colonial está el carácter profesionalista de los estudios, privilegiando las escuelas de Leyes, Medicina, Ingeniería, Odontología y con ausencia de investigación en la vida académica. Recién en el siglo XIX, con

la conformación de los Estados-Nación en América Latina, se inició la construcción de un nuevo tipo de universidad, es decir, la “incipiente universidad nacional, que pretende echar las bases de las disciplinas académicas” (Brunner, 1990:27). El conocimiento de este proceso posibilita comprender que los antecedentes de formación de investigadores y cursos para graduados en universidades latinoamericanas durante las primeras décadas del siglo XX fueran hechos aislados, adquiriendo sistematicidad e integración recién con la modernización universitaria de la segunda mitad del siglo veinte.

2.1 Carreras de posgrado en Argentina

En la actualidad se ofrecen tres tipos de carrera: especializaciones, maestrías (académicas y profesionales) y doctorados, a las cuales se accede con título universitario de grado o de nivel superior no universitario de cuatro años de duración como mínimo, esta última condición a partir del año 2005.³ Cabe resaltar que, a diferencia de lo normado en Brasil y Paraguay, el diploma de maestría no constituye un requisito legal para acceder al doctorado.

Según sector de gestión las carreras/programas se clasifican en estatal, privado, internacional,⁴extranjero⁵ Su organización presenta dos modalidades: carreras institucionales (pertenecientes a una institución universitaria con un único proceso formativo)

³ En 2005 se introdujo el art. 39 bis, modificando el art. 39 de la LES de 1995, con lo que habilitó el ingreso a carreras de posgrado con cualquier título de educación superior de 4 años.

⁴ Básicamente se trata de una institución de posgrado interestatal latinoamericana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), programa internacional de la UNESCO en convenio con los países de América Latina, que a partir de 1979 comenzó a dictar maestrías en Buenos Aires, si bien había iniciado sus actividades en el país en 1974, luego de trasladarse su Secretaría General desde Santiago de Chile (Barsky y Dávila, 2004).

⁵ En nuestra investigación no se analizan alumnos y egresados de títulos de posgrado del sector extranjero, dado su ínfima presencia. A modo ilustrativo: En el Anuario de Estadísticas Universitarias-Argentina 2013se registran 190 estudiantes correspondientes a maestría, de un total de 144.074 de todas las carreras y sectores de gestión y sólo 32 graduados de título de maestría sobre un total de 14.293 egresados en los tres tipos de carreras.

y carreras interinstitucionales, en sus dos tipos: conveniadas con diferentes procesos formativos, al desarrollarse en varias sedes académicas, o con único proceso formativo, pues se desarrollan en una sola sede o en más de una pero con oferta única y común para todos los estudiantes.⁶

Tal como se analiza en otro capítulo de esta publicación, las carreras de posgrado son acreditadas por CONEAU de acuerdo a lo estipulado en la LES (art. 39) o por entidades privadas que se constituyan con ese fin, reconocidas por el Ministerio de Educación —las cuales no prosperaron— debiendo cumplir con estándares mínimos de calidad (Resolución 160/11 Ministerial que reemplazó a la 1168/97).

Para reconstruir la oferta de posgrado en la actualidad se optó por trabajar con las carreras acreditadas mediante Resoluciones de CONEAU, organismo que elabora y difunde anualmente la información mediante su publicación Posgrados Acreditados de la República Argentina. La última, al momento de procesar los datos para esta publicación, es la Edición 2015, cuya información está actualizada al 17/11/2014. No obstante, cabe aclarar que tal como ya advirtieron en su texto De la Fare y Lenz (2012), ella no conforma la totalidad de ofertas en funcionamiento pues existirían carreras con trámites de acreditación en curso, otras que no lo iniciaron y algunas que no contaban en ese momento con la resolución de acreditación, aunque los títulos estuvieran reconocidos por el Ministerio de Educación.

Las fuentes de información constituyen una de las dificultades para estudiar la evolución del posgrado, pues en las estadísticas oficiales argentinas existen ausencias y déficits de datos debido a discontinuidades en los relevamientos, en particular previo a la última década. Con respecto a información de alumnos y graduados, cabe decir que luego de una primera publicación de

⁶ Extraído de CONEAU: Posgrados Acreditados de la República Argentina. Edición 2015.

fines de la década de 1990, recién a partir del Anuario Estadístico 2006 de la Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación de la Nación (SPU/ME), se incorporaron datos comparando los años 2000-2006. Al culminar el presente trabajo, el último Anuario completo disponible on line corresponde al año 2013, de allí que se haya analizado la información de estudiantes y egresados del posgrado de tres años atrás.

Al explorar la trayectoria del posgrado argentino es posible afirmar que el cuarto nivel del sistema universitario comparte la antes referida “marca fundacional”. Recuperando una perspectiva histórica Babini, Casalet, Oteiza (1992) sostienen que la universidad ha sido “fundamentalmente profesionalista con sólo algunos bolsones de investigación científica y tecnológica, ubicados por lo general en áreas de las ciencias médico-biológicas y de las llamadas ciencias exactas” (p. 286). Luego, con la fundación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en 1958, bajo el clima desarrollista de la época, se impulsó la investigación científica básica, asumiendo el Estado la modernización del campo científico y la formación de investigadores.

En un trabajo de mediados de la década de 1990, Krotsch (1996) identifica algunas particularidades en el posgrado argentino que lo diferencian del latinoamericano. Entre ellas, el desarrollo temprano de la universidad a fines del siglo XIX y del posgrado bajo la forma honorífica del doctorado, evolucionando hacia estructuras ligadas a cátedras a la par de la consolidación disciplinar. Asimismo, señala la interrupción de su avance por la intervención de regímenes militares, emigración de científicos y la prevalencia de políticas universitarias centradas en congelar situaciones existentes. Esa matriz inicial del doctorado honorífico maduró hacia su vinculación con actividades científicas y un modelo de grado continental europeo, mientras que desde la década de 1960 el crecimiento de especializaciones y maestrías respondieron a las dinámicas particulares de las disciplinas.

Analizando la “expansión rápida y anómica” del posgrado durante esos años, Krotsch muestra que la cantidad de posgrados creados en el país en el quinquenio 1990-1995 (241) supera a todos los instituidos previamente hasta 1989. Expansión que atribuye fundamentalmente a intereses localistas, de grupos o personas que dirigen su oferta a una demanda fuertemente credencialística no orientada a la producción de nuevos conocimientos ni a la formación de recursos humanos para la consolidación de los campos disciplinarios.

Un aporte de interés es una reciente investigación comparativa de Unzué (2013) en la cual resalta que “las políticas públicas tendientes a incidir sobre el sistema universitario argentino, son menos numerosas y consistentes temporalmente que las que se encuentran en Brasil” (p.24), postulando la dificultad para encontrar grandes programas nacionales sostenidos en el tiempo, como son en ese país los sucesivos planes de desarrollo de los posgrados.⁷

Estas discontinuidades y ausencias de política pública en el caso argentino se ponen de manifiesto en ‘números’, esto es, el crecimiento constante de carreras de posgrado desde su “explosión desordenada” a mediados de los años 80 pero especialmente en los 90; una expansión de “proliferación sin reglas”, en palabras de Krotsch (1996: 49). Irregularidad, discontinuidad, perfil profesionalista son rasgos históricos de los estudios de posgrado en este país que operaron como fuertes obstáculos para la constitución de un sistema de enseñanza a nivel cuaternario (Quiroga, 2001). Los avances científicos de la década de 1960 resultaron interrumpidos por las dictaduras militares; recién con el regreso de la democracia a fines de 1983 se impulsará la

⁷De acuerdo a Unzué (2013) la consolidación de los posgrados comenzó “tempranamente con el establecimiento del primer plan nacional de posgrado que abarca el período 1975-1979 donde ya se plantean algunos objetivos: desarrollo de ciencias básicas e institucionalización de los ciclos (...) en el segundo plan nacional, que se extiende entre 1982 y 1985 continuó con el fin de formar docentes e investigadores, pero también insertó el problema de la calidad, con la extensión del proceso de evaluación” (p. 18).

reorganización de los estudios de posgrado, plasmada en 1985 con la creación —mediante decreto presidencial N° 1967— del Sistema Universitario del Cuarto Nivel (SICUN).⁸ Si bien esta iniciativa no llegó a implementarse definió los diferentes niveles o tipos de estudio —especialización, maestría, doctorado— con la intención de generar una política específica que organizara el nivel cuaternario (Krotsch, 1996; Quiroga, 2001). Esa disposición nacional incluyó por primera vez a la enseñanza de posgrado en la normativa del sistema universitario argentino. “Simultáneamente, las universidades nacionales comenzaron a dictar los reglamentos de posgrado, como paso previo a la reestructuración de las actividades cuaternarias” y al valorarse el posgrado y la investigación científica, a partir de 1987 se crearon en las universidades las áreas de gestión científico-tecnológica (Quiroga, 2001:122). Precisamente, en 1985 el CONICET realizó un relevamiento de posgrados en curso en las universidades nacionales, constatando 106 doctorados y 24 maestrías, con predominio de las ciencias exactas, médicas y naturales.⁹ Proporciones que se invertirán 30 años después debido al gran incremento de las maestrías y al enorme crecimiento de las especializaciones.

En suma, en la Argentina prevaleció “una antigua tradición universitaria de grado —con buen reconocimiento en la región— que se ha conservado y extendido en los períodos democráticos” (Quiroga, 2001:123). Con respecto al tipo de posgrado (carreras), y su dependencia del sector público o privado, Krotsch (1996) postula una “vinculación con los campos disciplinarios y sus particulares patrones culturales y epistemológicos” (p. 50). A nivel sistémico el posgrado puede considerarse un fenómeno relativamente reciente y, en consecuencia, no abundan las

⁸ Quiroga considera que se abrió allí un nuevo período en el Consejo Universitario Nacional -CIN- (organismo que nuclea a rectores de universidades nacionales), en cuya Secretaría de Posgrado se integró el SICUN, promoviendo el ordenamiento de la formación del cuarto nivel.

⁹ CONICET: “Relevamiento de los posgrados en curso de las universidades nacionales”, estudio coordinado por Lucila Paglay, citado en Babini, Casalet, Oteiza, 1992, p. 291.

investigaciones sobre su desarrollo y principales problemáticas.¹⁰

La tradición de un posgrado débil, con excepción de algunas disciplinas —ciencias biomédicas y naturales— y de las universidades más antiguas, atiende a ciertas razones ya adelantadas. Por un lado, la universidad argentina, organizada en base al modelo francés posnapoleónico, se dividió en facultades, con carreras autónomas y prolongadas de carácter profesionalista y con un limitado interés por la investigación. Recién a comienzos del siglo XX y sólo en las facultades de ciencias exactas comenzó una tradición de posgrados de investigación, a nivel del doctorado, de tipo europeo, con tesis de envergadura, mientras que los doctorados de facultades profesionalistas no fueron de investigación y las ciencias sociales tuvieron un muy tardío desarrollo. Por otro lado, los estudios de posgrados existentes quedaron “librados al juego de las vocaciones y de iniciativas sin coordinación” (Babini, Casalet, Oteiza, 1992: 290).

Trabajos realizados por Barsky y Dávila (2004) caracterizan las carreras de posgrado como un conjunto de actividades de diferente origen, tradición, estructura y calidad, tanto debido a la expansión explosiva y desordenada de los noventa¹¹ como en virtud de las características que adquirió la construcción de la educación superior en la Argentina. En sus relevamientos, indican que entre 1994 y 2002 la oferta de posgrado creció 2,5 veces en su tamaño, lo que implica una variación porcentual del 144,8 %, habiendo triplicado su tamaño el sistema estatal y duplicado

¹⁰ De la Fare y Lenz (2012) realizan un interesante recorrido por las principales producciones nacionales publicadas y sus aportes, subrayando que la escasa producción procede mayoritariamente de Ciencias Sociales.

¹¹ Barsky (2004) menciona que recién en 1993 el Ministerio de Educación nacional, a través de la Secretaría de Políticas Universitarias, impulsó un estudio del sistema de posgrado en Argentina en el marco del Programa de Reforma de la Educación Superior, convocándolo a realizarlo. Así el autor resalta que hasta ese entonces ni el Consejo Interuniversitario Nacional ni el Ministerio del ramo tenían una idea aproximada del número de carreras existentes. Barsky, O.(2004) “El sistema de investigación y posgrado en el sistema universitario argentino”, en Delamata, G.(ed.) La universidad argentina en el cambio de siglo. Buenos Aires, Baudino, citado en De la Fare y Lenz (2012: 17-18).

el privado. Durante ese período, en el sistema estatal crecieron fuertemente las maestrías (253,6 %) y las especializaciones (193 %) y en menor proporción los doctorados (58 %), mientras que en el privado el aumento se produjo en las especializaciones (195,4 %), en menor medida en las maestrías (116,8 %) y decrecieron 19,4 % los doctorados. Si bien ambos sistemas, al comienzo del lapso analizado, tienen una distribución más pareja entre los tres tipos de programas, especialmente en el privado, la tendencia del período evidencia el crecimiento de las especializaciones —próxima al 50 % en ambas modalidades de gestión— y el descenso de los doctorados —inferior al 20 %— en el total de carreras. Estas proporciones se mantendrán en valores cercanos doce años después, según nuestros análisis de carreras de posgrado acreditadas por CONEAU a fines de 2014, tal como se aprecia en el Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1: Oferta de posgrados por regiones CPRES según tipo de carrera acreditada. Argentina, año 2014

Carreras Regiones/ CPRES	Valores porcentuales				Valores Absolutos			
	Especiali- zación	Maestría	Doctorado	Total %	Especiali- zación	Maestría	Doctorado	Total
Bonaerense	43.7	34.6	21.7	13	149	118	74	341
Centro-Este	50.3	31.8	17.8	11.5	155	98	55	308
Centro-Oeste	57.5	28	14.5	24.6	378	184	95	657
Metropolitana	49.7	37.5	12.7	38.6	513	387	131	1031
Noreste	51.1	32.9	15.9	3.2	45	29	14	88
Noroeste	46	34.3	19.6	6.1	75	56	32	163
Sur	45	42.5	12.5	3	36	34	10	80
Total	50.6	34	15.4	100	1351	906	411	2668

Fuente: Elaboración propia de Carrasco, Lucas; Di Marco, C.; García, L.; Zelaya, M. a partir de datos de CONEAU, Posgrados Acreditados de la República Argentina. Edición 2015: carreras acreditadas e informadas por las instituciones que abren sus inscripciones en 2015.

Una investigación temporalmente próxima (De la Fare y Lenz, 2012) comparte esa visión acerca de la complejidad del posgrado en la Argentina, luego de la expansión explosiva y heterogénea, problematizando el espacio social del posgrado como un “microcosmos” del campo universitario. Con el propósito de identificar algunos efectos en el sistema universitario, las autoras privilegiaron una perspectiva relacional, atendiendo a una compleja trama que incluye agencias y políticas de educación superior, de ciencia y tecnología, así como las universidades y las características de los campos científicos y disciplinares.

De acuerdo a los relevamientos realizados en trabajos pioneros, recuperados por De la Fare y Lenz (2012: 41), en 1995 —año de sanción de la LES— los posgrados registrados pertenecían a 58 instituciones universitarias: 25 universidades nacionales y una internacional (considerada del sector estatal) que nucleaban 518 carreras. A esto se sumaban 32 universidades e institutos universitarios de gestión privada con 274 carreras. Es decir que en 1995 —antes del funcionamiento de CONEAU— el total de instituciones (públicas y privadas) que ofrecían posgrados registrados ascendía a 90, descendiendo en 2009 a 85 las instituciones que ofrecieron carreras acreditadas por CONEAU, de las cuales 38 eran de gestión estatal (1.344 carreras de posgrado, 73 %) y 47 de gestión privada (498 carreras, 27 %).

En nuestra investigación contabilizamos un leve incremento en las instituciones, públicas y privadas, que imparten carreras acreditadas entre los años 2013 y 2014¹²: 118 y 124, respectivamente; comparativamente a 2009 son 39 instituciones más, por lo que podría inferirse un crecimiento promedio anual de 6-7 instituciones que ofertan posgrados.¹³ Si se analiza la

¹² Fuente: elaboración propia a partir de CONEAU: *Posgrados Acreditados de la Argentina. Edición 2014 y Posgrados Acreditados de la República Argentina*. Edición 2015.

¹³ Con las salvedades de los déficits en la información, tanto respecto a carreras como a estudiantes, ya que los mismos responsables de las estadísticas oficiales reconocen problemas de subregistros o subrepresentación, tal como han destacado Lvovich (2009); De la Fare y Lenz (2012), entre otros investigadores.

composición institucional por sector de gestión al año 2014, es mayor la cantidad de universidades privadas que ofrecen carreras de posgrado —al igual que cinco años atrás— pues representan el 53 % del universo institucional y un 47 % son de gestión pública. Sin embargo, se mantiene la tendencia enunciada por De la Fare y Lenz: “a fines de 2009, el sector de gestión estatal predominaba por el número de carreras acreditadas, característica que también se identificaba en 1995” (2012: 42). Es decir, aumentó la concentración de carreras acreditadas en el sector estatal, si bien existen disparidades según campos disciplinares, ya que los posgrados de orientación profesionalista tienen mayor presencia en el sector privado. En coincidencia con los hallazgos de las citadas investigadoras, corroboramos que en la actualidad un considerable sector de la oferta se dirige al mercado profesional.

Entre las razones del crecimiento de la oferta de posgrados, hace varios años Barsky (1997) postulaba que obedecía en parte a las demandas de la misma comunidad académica por las necesidades de formación de docentes investigadores en el marco de las políticas de educación superior que incentivaron la investigación y su productividad, convirtiendo a las universidades en importantes productoras y consumidoras de la oferta.

Un estudio más reciente, elaborado por una red de investigadores a nivel mundial, aporta datos significativos al respecto. En efecto, los resultados del Proyecto “Profesión Académica en Tiempos de Cambio” (CAP), Argentina, 2008, desarrollado a partir de ese año por una red de instituciones en 21 países del mundo, puso de manifiesto que la mayoría de los académicos encuestados obtuvo su título de posgrado mayoritariamente a partir de la década de 1990: más del 80 % lo alcanzó luego de 1990 y más del 50 % a partir del año 2000. Es preciso tener en cuenta que si bien en Argentina la formación de posgrado no es un requerimiento legal para el ejercicio académico, se promovió mediante la LES la gradual titulación de posgrado.¹⁴

¹⁴ La Ley de Educación Superior de 1995 expresa en su art. 36: “Los docentes de todas

En la mencionada investigación, se halló entre los académicos más jóvenes una tendencia a titularse más tempranamente de magister o doctor, lo cual está en línea con la situación en América del Norte, Europa y Asia, contextos en que el título de doctor es uno de los requisitos para acceder a la profesión académica. Empero, se reconoce que pueden jugar otros factores, como mayores niveles de competencia por plazas académicas y el aumento de las ofertas de posgrado (García y Di Marco, 2015).

En diferentes investigaciones sobre el desarrollo del posgrado argentino, se afirma que hasta mediados de la década de 1990 predominaron especializaciones y doctorados mientras que a partir de allí el mayor crecimiento se explica por las maestrías; no obstante existen diferencias entre campos disciplinares. Los análisis de carreras acreditadas por CONEAU a fines de 2009 realizados por De la Fare y Lenz (2012) muestran: gran predominio de las especializaciones (50 %), seguidas por las maestrías (35 %) y una baja proporción de doctorados (15 %).

Esta distribución entre los niveles de posgrado se corrobora en nuestra investigación, con datos actualizados cinco años después, ya que al analizar carreras de posgrado acreditadas por CONEAU hasta noviembre de 2014 se observa que mantienen similares proporciones: 51 % Especializaciones (1351); 34 % Maestrías (906) y 15 % Doctorados(411).

Una cuestión de interés es examinar la oferta de Carreras según su distribución en el territorio nacional, para lo cual se trabajó con las regiones establecidas por la LES, mediante los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES)¹⁵,

las categorías deberán poseer título universitario de igual o superior nivel a aquel en el cual ejercen la docencia, requisito que sólo se podrá obviar con carácter estrictamente excepcional cuando se acrediten méritos sobresalientes. Quedan exceptuados de esta disposición los ayudantes-alumnos. *Gradualmente se tenderá a que el título máximo sea una condición para acceder a la categoría de profesor universitario*" [la cursiva es nuestra]

¹⁵ Los Consejos Regionales de Planificación de Educación Superior están integrados por representantes de las instituciones universitarias nacionales, provinciales, privadas y de los gobiernos provinciales de cada región; se dividen en: Región Metropolitana, Bonaerense, Centro Este, Centro Oeste, Noreste, Noroeste y Sur (Res. N° 1618/93 modificada

ámbitos formales de articulación entre instituciones de educación superior a nivel regional. Los datos a fines de 2014, en la citada publicación CONEAU 2015 sobre carreras de posgrado acreditadas según sector de gestión por CPRES, ponen de manifiesto que de 124 instituciones con ofertas de posgrado, las de gestión privada superan a las públicas: 67 y 57 respectivamente.

En nuestra investigación confirmamos la persistencia de ciertos rasgos, ya manifestados algunos años atrás, respecto a la concentración de carreras de posgrado acreditadas —aunque de manera más atenuada— en cuatro regiones CPRES. Previamente, De la Fare y Lenz (2012), según datos de CONEAU 2009, mostraron una concentración del 43,3 % de carreras en la región Metropolitana, seguida por la del Centro-Oeste con 23,7 %; las regiones Centro-Este y Bonaerense conjuntamente reunían poco más del 22 %; mientras que la menor oferta se registraba en Noroeste 6 %; Noreste 3,9 % y Sur 1,5 %; tendencias que se correspondían “con la concentración de posgrados en algunas universidades nacionales” (p.58).

La información que procesamos del año 2014 (ver Cuadro Nº 1) permite afirmar que la región Metropolitana, integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)¹⁶ y la Zona Metropolitana de la provincia de Buenos Aires,¹⁷ continúa reuniendo las mayores ofertas de posgrado (38,6 %). Esto puede vincularse con varios factores: es la zona del país más densamente poblada, incluye a la universidad nacional de mayor matrícula (Universidad de Buenos Aires), junto con la localización de las universidades privadas con más alumnos y carreras. Asimismo, es posible asociar este fenómeno con los mayores niveles de educación e ingresos de la población

por la Res. 602/ 95-MCyE). Constituyen órganos consultivos, en forma semejante a otras instancias de coordinación, como son el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y la CONEAU.

¹⁶Según el último Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010 CABA tenía una población total de 2.890.151 habitantes.

¹⁷ Incluye 24 partidos del Gran Buenos Aires.

en CABA, y como es sabido, los posgrados en la Argentina están arancelados en su casi totalidad, con muy pocas excepciones. No obstante, la tendencia de concentración del posgrado en las grandes ciudades —manifestada aquí desde mediados de los noventa— se reitera en otros países latinoamericanos (ver más adelante Brasil). También la existencia de un segundo conglomerado de carreras acreditadas, el Centro-Oeste¹⁸ (24,6 %), continúa la tendencia hallada en 2009. Otros CPRES de mayor dimensión son el Bonaerense¹⁹ (13 %) y Centro-Este (11.5 %)²⁰. En las zonas de inferior densidad poblacional, norte y sur del país, se encuentran las menores proporciones de concentración de carreras acreditadas en instituciones públicas y privadas: Sur²¹ y Noreste, 3 % cada una; Noroeste, 6 %²². Cabe reiterar que, exceptuando estos últimos, en todos los CPRES las instituciones privadas superan numéricamente a las públicas. En contraposición, en todas las regiones la matrícula

¹⁸ Integrada por la provincia de Córdoba (3.308.876 habitantes), Mendoza (1.738.929, incluyendo Gran Mendoza clasificado como aglomerado de tamaño intermedio mayor, según Velázquez, 2016), San Juan (681.055, incluyendo Gran San Juan como aglomerado de tamaño intermedio mayor, según Velázquez, 2016), San Luis (432.310) y La Rioja (333.642), de acuerdo al último Censo Nacional de Población y Vivienda, año 2010. Córdoba se clasifica entre las ciudades grandes, con su aglomerado Gran Córdoba (Velázquez, G., dir., 2016).

¹⁹ Conformada sólo por la provincia de Buenos Aires, con 15.625.084 habitantes, incluyendo Gran La Plata clasificado como aglomerado de tamaño intermedio mayor, mientras que el aglomerado Gran Buenos Aires, por la cantidad de habitantes se clasifica dentro de Metrópolis. Ver Velázquez, G. (dir.), 2016.

²⁰ Integrada por la provincia de Santa Fe (3.194.537 habitantes) —que incluye el Gran Rosario, clasificada entre las grandes ciudades y Gran Santa Fe, clasificada como aglomerado de tamaño intermedio mayor, según Velázquez, G. (dir.), 2016— y la provincia de Entre Ríos (1.235.944), según el citado Censo de 2010.

²¹ No obstante la escasa presencia de posgrados en el Sur, la proporción de carreras acreditadas se duplicó en 2014 en comparación con 2009.

²² Regiones conformadas por provincias con cantidades dispares de población. Sur integrada por Río Negro (638.645 habitantes), Neuquén (551.266), Chubut (509.108), La Pampa (318.951), Santa Cruz (273.964). Noreste conformada por las provincias de Chaco (1.055.259), Formosa (530.162), Misiones (1.101.593), Corrientes (992.595). Noroeste integrada por las provincias de Salta (1.214.441, incluyendo Gran Salta clasificado como aglomerado de tamaño intermedio mayor), Jujuy (673.307), Tucumán (1.448.188, incluyendo Gran San Miguel de Tucumán, clasificado como aglomerado de tamaño intermedio mayor), Catamarca (367.828), Santiago del Estero (874.006), todas según Censo del año 2010.

de posgrado en las universidades privadas es menor que en las públicas (ver Cuadro N° 2). Situación que ya fue hallada en los primeros estudios realizados por Barsky (1997), quien enunciaba que desde mediados de los 90 el sector de gestión estatal concentra los mayores volúmenes de estudiantes de posgrado.

En síntesis, la información presentada posibilita concluir que en la actualidad continúa la concentración del posgrado en la modalidad de especializaciones en todas regiones CPRES, representando la mitad de la oferta total de carreras acreditadas por CONEAU a fines de 2014, aunque la concentración de estudiantes es algo inferior al 50 % (ver Cuadro N° 2); algo más de un tercio de la oferta corresponde a maestrías y solo un 15 % a carreras de doctorados. Si se compara esta situación de 2014 con 12 años atrás (datos elaborados por Barsky y Dávila, 2004)²³ se observa la expansión de las especializaciones, que incrementaron 5 % su contribución en las carreras de posgrado (2002: 45,5 %), mientras que las maestrías disminuyeron su participación porcentual casi en la misma proporción (año 2002: 38,1 %) y se registra una muy ligera disminución en la participación de los doctorados (año 2002: 16,3 %).

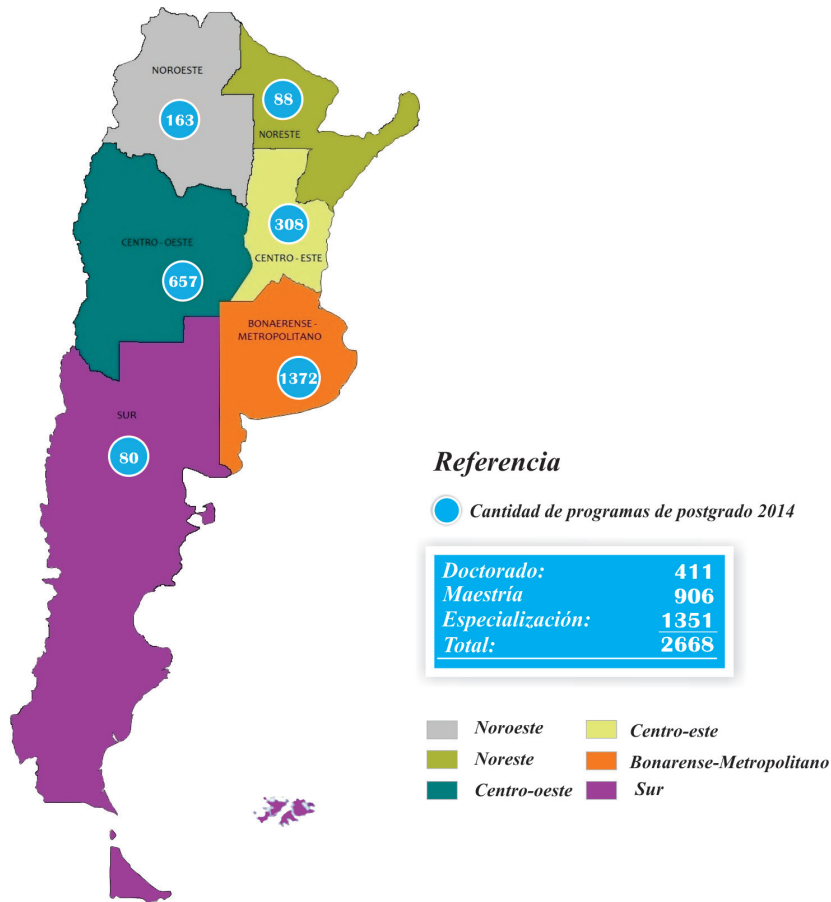
Por otra parte, se mantiene la desigual distribución del posgrado en la medida que la región Metropolitana nuclea 39 % de la oferta en carreras acreditadas, continuando de manera atenuada una tendencia visualizada hace dos décadas: en 1995 se localizaba el 45 % del total, descendiendo en 2009 a 43 %, según se mencionó. En este orden, un cuarto de la oferta de carreras en 2014 está localizada en la región Centro-Oeste, mientras que otra cuarta parte de las carreras acreditadas se asienta en una zona comprendida por la región Bonaerense (conformada por provincia de Buenos Aires, la de mayor población del país) y Centro-Este. Tal como se grafica en el siguiente mapa, cuatro

²³La información fue elaborada por los investigadores sobre la Base de datos del Área de Educación Superior de la Universidad de Belgrano. Ver Cuadro 6, p. 460, en Barsky y Dávila (2004).

regiones de la educación superior (CPRES) aglutinan más de las tres cuartas partes de la oferta total de posgrado acreditado en 2014, en consonancia con las regiones geográficas del país con mayor población y concentración de recursos socioeconómicos y culturales.

Distribucion por regiones de la oferta de postgrado en Argentina

Carreras de Postgrado por CPRES. Año 2014.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CONEAU. Se agradece la colaboración de Rocío Bogado y Joanna Benítez - UNA.

Resulta de interés referir también a la oferta de los niveles de posgrados acreditados en 2014 según los campos del conocimiento y las regiones de la educación superior. La clasificación de las áreas disciplinares utilizada por la CONEAU es: Ciencias Aplicadas, Ciencias Básicas, Ciencias de la Salud, Ciencias Humanas y Ciencias Sociales.

Con respecto a las 411 carreras de doctorado en funcionamiento, tres áreas reúnen la mayor cantidad: Ciencias Aplicadas (29 %), Ciencias Humanas (24 %) y Ciencias Sociales (22 %), concentradas principalmente en CPRES Metropolitano y Centro-Oeste. Ciencias Básicas proporciona el 15 % de la oferta de doctorados, con mayor participación de la región Bonaerense y Centro-Oeste y con muy baja participación en los dos CPRES del norte del país, a excepción de los doctorados de Ciencias Aplicadas en el Noroeste. Por otro lado, en el CPRES Sur no existen doctorados acreditados en Ciencias Sociales y de la Salud. Las carreras de doctorado en Ciencias de la Salud solo representan el 9 %, ofrecidas primordialmente en las regiones Metropolitana, Centro-Oeste y Centro-Este.

En la oferta de maestrías (906 carreras) las Ciencias Sociales superan ampliamente al resto de las áreas disciplinares (39,6 %) y el 58 % se concentra en el CPRES Metropolitano. Las Ciencias Aplicadas agrupan el 28 % del total de maestrías acreditadas, reuniendo las regiones Metropolitana y Centro-Oeste el 50 % de la oferta del área disciplinar. Ciencias Humanas nuclea el 20,5 % de la oferta total, concentrando en estas dos regiones el 65,5 % de las carreras del área. El ofrecimiento de maestrías en Ciencias Básicas es notoriamente inferior al resto de las áreas disciplinares (3,7 %), inclusive sin carreras acreditadas en Noreste. Por último, Ciencias de la Salud representa el 8 % de la oferta, también con mayor concentración en las regiones Metropolitana y Centro-Oeste (65 %) y sin presencia en el Sur.

Finalmente, de las 1351 carreras de Especialización acreditadas, las Ciencias de la Salud representan la mayor oferta (33,5 %), asimismo con alta concentración en los CPRES Metropolitano y Centro-Oeste (80 %). Una proporción cercana se ofrece desde las Ciencias Sociales (31 %), con 58 % de ofertas en estos dos CPRES. En tercer lugar, las Ciencias Aplicadas, reuniendo 19,5 % de las especializaciones acreditadas, con similar concentración (59 %) en esas dos regiones. En cuarto término, 15 % de este tipo de carrera se ofrece desde Ciencias Humanas y el 60 % converge en los CPRES Metropolitano y Centro-Oeste. En las Ciencias Básicas las especializaciones solo representaban el 1 % de la oferta a fines de 2014.

2.1.1 Alumnos y graduados de carreras/programas de posgrado

Como se ha referido, si bien el posgrado en Argentina creció en forma significativa a lo largo de las tres últimas décadas, al carecer de planificación se configuró un sistema desarticulado y diverso en cuanto a calidad y estructura. En esta configuración, se destaca el problema de la frecuente ausencia de financiamiento público sistemático, implicando que los propios alumnos sean los principales sostenedores financieros de la oferta de estudios en este nivel. Carencia que bien señalara Pérez Lindo (2007, citado en Lvovich, 2009),²⁴ advirtiendo que generalmente en el presupuesto de las universidades públicas no figura el financiamiento del posgrado, temática que es abordada en el capítulo respectivo de este libro.

En el anterior apartado, sosteníamos que la oferta institucional de carreras de posgrado se agrupa en las zonas del país con mayor población, es decir que la mayor cantidad de oferentes

²⁴Pérez Lindo, A. (2007): *Prospectiva de la educación superior argentina 2010*. Secretaría de Ciencia y Técnica, Plan Nacional de CTI Bicentenario (2006-2010).

hace presumir mayores demandas. La matrícula de posgrado al año 2013 (Cuadro N° 2) se nuclea en similares territorios que la oferta de carreras acreditadas, con algunas peculiaridades.

CUADRO N° 2: Estudiantes de posgrado por región CPRES según tipo de carrera y sector de gestión. Argentina, 2013.

Tipo de carrera/programa	Doctorado			Maestría			Especialización			Total	%
	Estatat	Privado	Internacional	Estatat	Privado	Internacional	Estatat	Privado	Internacional		
Regiones CPRES											
REGION BONAERENSE	3873	22	-	5895	618	-	5566	492	-	16466	11.5
REGION CENTRO-ESTE	2646	819	-	5226	314	-	10673	670	-	20348	14.1
REGION CENTRO – OESTE	4387	322	-	6879	1361	-	8084	1470	-	22503	15.6
REGION METROPOLITANA	7942	2618	88	14244	10999	1223	19059	7256	6293	69722	48.3
REGION NORESTE	404	-	-	563	23	-	2376	199	-	3565	2.5
REGION NOROESTE	1127	-	-	2662	182	-	3856	219	-	8046	5.5
REGION SUR	347	-	-	1248	-	-	1829	-	-	3424	2.5
TOTAL	20726	3781	88	36717	13497	1223	51443	10306	6293	144074	100 %

Fuente: Elaboración propia de Zelaya, M. y García, L. a partir de datos extraídos de *Estadísticas Universitarias Argentinas – Anuario 2013- SPU-ME*

La mayor cantidad de estudiantes de posgrado está en la región Metropolitana (prácticamente 50 %) y su grado de concentración es comparativamente más elevado que el de las carreras acreditadas en esa área. La región Centro-Oeste nuclea 16 % de la matrícula pero la concentración es proporcionalmente menor que en las carreras; la región Bonaerense reúne 11,5 % de los estudiantes, porcentaje muy cercano a la proporción de las carreras acreditadas, siendo superada en alrededor del 3 % más de estudiantes por la Región Centro-Este. De manera semejante a la oferta de carreras, las regiones Noroeste, Noreste y Sur son las de menor matrícula, reuniendo conjuntamente 10 % de los estudiantes de posgrado.

Asimismo, la matrícula mayoritaria del posgrado mantiene tendencias ya enunciadas en trabajos previos citados. Tal como se muestra en Cuadros N° 2 y N° 3, en 2013 hallamos que el 47 % transita su formación en Especialización, 36 % en Maestría y 17 % en Doctorado. En relación con grandes áreas del conocimiento, los alumnos se concentran principalmente en Ciencias Sociales (42,7 %), con una amplia mayoría en carreras de Maestría (47 %) y Especialización (40 %), con escasa participación en Doctorados (13 %). En segundo lugar, Ciencias Humanas, que reúne 22 % de la matrícula, con mayoría en Especialización (50 %) mientras que en Maestría representan 33 % y 17 % en Doctorado. En tercer término, Ciencias de la Salud, concentrando 17 % de la matrícula total de posgrado, con una muy alta participación de las Especializaciones (74 %), Maestrías 18 % y Doctorados sólo un 8 %. En cuarto lugar, las Ciencias Aplicadas representan 13 % en los estudiantes de posgrado concentrando su mayor matrícula en Especializaciones (47,5 %), seguida de Maestrías (31.5 %) y 21 % en Doctorados. Por último, las Ciencias Básicas que reúnen el menor porcentaje de estudiantes de posgrado (5 %), nuclea el 67 % de su matrícula en Doctorado —acorde a una tradición ya referida— mientras que la matrícula en Maestrías alcanza 24,5 % y en Especializaciones 8,5 %. En todas las áreas del conocimiento el aporte mayoritario de estudiantes procede del sector estatal, tal como se muestra en el Cuadro N° 3.

CUADRO N° 3: Estudiantes de posgrado por rama de estudio según tipo de carrera y sector de gestión. Argentina, 2013.

Rama	Estudiantes										
	Doctorado			Maestría			Especialización			TOTAL	%
	Estatad	Privada	Intern.	Estatad	Privado	Intern.	Estatad	Privado	Intern.		
CIENCIAS APLICADAS	3884	93		5449	487		8293	689		18895	13,1
CIENCIAS BASICAS	4929	-		1544	261		603	27		7364	5,1
CIENCIAS DE LA SALUD	1443	525		3204	1102		12934	5192		24400	16,9
CIENCIAS HUMANAS	4014	1420		9167	1035	247	9223	1108	5452	31666	21,9
CIENCIAS SOCIALES	6414	1743	88	17.352	10612	976	20288	3290	841	61604	42,7
SIN RAMA ²⁵	42	-		1	-		102	-		145	0,1
TOTAL	20726	3781	88	36717	13497	1223	51443	10306	6293	144.074	

Fuente: Elaboración propia de Zelaya, M. y García, L. a partir de datos extraídos de *Estadísticas Universitarias Argentinas – Anuario 2013-* SPU-ME

Por otra parte, si se analiza la distribución regional de los Nuevos Inscriptos en carreras de posgrado en 2013 (Cuadro N° 4), se corroboran similares proporciones que en la matrícula total: los mayores ingresos se producen en la región Metropolitana con 56 %, Centro-Oeste se ubica en 2º lugar de nuevos inscriptos (15 %) y en tercer orden Centro-Este y Bonaerense, concentrando 10,4 y 9,4 respectivamente. El resto, muy cercano al 10 %, se distribuye entre las regiones Noroeste, Noreste y Sur.

CUADRO N° 4: Nuevos inscriptos por región según tipo de carrera y sector de gestión. Argentina 2013

Carreras Regiones	Doctorado			Maestría			Especialización			TOTAL	%
	Estatad	Privada	Intern.	Estatad	Privado	Intern.	Estatad	Privado	Intern.		
REGION BONAERENSE	633	1	-	1095	288	-	1403	157	-	3577	9,4
REGION CENTRO-ESTE	405	83	-	905	68	-	2303	194	-	3958	10,4
REGION CENTRO-OESTE	782	72	-	1512	444	-	2312	600	-	5722	15
REGION METROPOLITANA	1097	686	42	3842	3844	652	6045	3009	2129	21346	55,9
REGION NORESTE	61	-	-	184	23	-	520	70	-	858	2,2
REGION NOROESTE	138	-	-	682	102	-	1128	94	-	2144	5,6
REGION SUR	103	-	-	180	-	-	276	-	-	559	1,5
TOTAL	3219	842	42	8400	4769	652	13987	4124	2129	38164	100

Fuente: Elaboración propia de Zelaya, M. y García, L., a partir de datos extraídos de *Estadísticas Universitarias Argentinas – Anuario 2013*- SPU-ME

Con respecto a los nuevos inscriptos de posgrado según sector de gestión, vale destacar que se registra una sola institución de gestión internacional (FLACSO) —con carreras sólo en Ciencias Sociales y Ciencias Humanas— en la región Metropolitana, con una considerable disminución de ingresos en el año 2013 (2823) respecto a 2012 (4190), los cuales se reducen a la mitad en 2014 (1845) si se los compara con 2012. Disminución verificada también en instituciones de gestión privada (universidades e institutos universitarios), aunque en menor grado: en 2014 se registran 8.887, mientras que en 2012, 9.668²⁵. En contraposición, en las instituciones de gestión estatal (universidades nacionales, institutos universitarios y universidades provinciales) crecen leve pero anualmente los nuevos inscriptos de posgrado: 2011: 23.597;

²⁵ Ver adelante estadístico en Anuario SPU-Síntesis 2014, Cuadro 3.2.1.b y 3.2.1.a, respectivamente.

2012, 25.303; en 2013, 25.606; en 2014, 25.978²⁶. Sin embargo, la disminución de los inscriptos en gestión privada e internacional no se explicaría por el crecimiento en el sector estatal pues como se mencionara antes, el posgrado está mayoritariamente arancelado. Una posible línea de explicación se podría vincular con la política de ampliación de becas de los últimos años, asociadas con ingresos a posgrados que cuentan con las categorías más altas otorgadas por CONEAU y son mayoritariamente de universidades nacionales, así como por las políticas de las universidades nacionales sobre reducción significativa o exención de aranceles de posgrado para sus graduados y docentes.

Con respecto a los egresados de nivel de posgrado, vale reiterar que las bases de información proporcionadas por la Secretaría de Políticas Universitarias han constituido una dificultad señalada por diferentes investigadores, como Barsky y Dávila (2004) entre otros, debido a que los registros no abarcaban la totalidad del sistema y muchas instituciones no enviaban los datos de estudiantes inscriptos y graduados. En años recientes, esa dependencia implementó registros informáticos homogéneos con el propósito de capturar la totalidad de los alumnos y graduados del cuarto nivel del sistema, en el marco del Sistema SIU-Guaraní.

En nuestra investigación se trabajó con la información de egresados publicada en el Anuario Estadístico 2013. En el Cuadro N° 5 se puede apreciar que se graduaron 14.293 estudiantes de posgrado en 2013, representando el 10 % de la población estudiantil del cuarto nivel de ese año y el 37 % de los nuevos inscriptos del mismo año; asimismo representan 12 % de los egresados del nivel de grado/pregrado en 2013²⁷.

²⁶ Anuario SPU-Síntesis 2014, Cuadro 3.1.1

²⁷ Para el año 1979 Babini, Casalet, Oteiza (1992) indicaban una “proporción insignificante de egresados” que alcanzaban “2,79 % de los egresados de nivel de grado para el mismo año” (pp. 292 y 306, cuadro A).

El 64 % de quienes se graduaron en 2013 pertenecía a carreras de Especialización, 21 % a Maestrías y 15 % a Doctorados. Respecto a la distribución de estos egresados según tipo de carrera (Cuadro N° 5) se observa que la gran mayoría de doctores se gradúan en el sistema estatal (86,6 %) mientras que 12,6 % en el privado, proporción que se invierte en las Maestrías pues 51,3 % egresa del privado y 46,9 % del estatal. En las Especializaciones un gran porcentaje se gradúa en sistema estatal (63 %), 18,5 % en internacional y 18,5 % en privado. De acuerdo a las grandes áreas del conocimiento, en 2013 las Ciencias Sociales aportaron la mayoría de graduados del posgrado, 34,5 %, seguidas de Ciencias de la Salud (23 %) —dos áreas que ya concentraban los graduados en años previos, según Barsky y Dávila (2004)— y Ciencias Humanas (21 %), luego Ciencias Aplicadas con 15 % y Ciencias Básicas con sólo 6,5 % de graduados, pero aportando la mayor cantidad de doctores del total de disciplinas.

De acuerdo a las estimaciones de nuestra investigación, la relación egresados-alumnos en 2013 para el sector de gestión estatal era de 8,2, para el de gestión privada 12,7 y para el sector de gestión internacional de 23,2, es decir que la más baja relación —la menos eficiente desde algunas ópticas— se encuentra en las instituciones estatales, mientras que las internacionales y privadas tendrían mejor relación. Si se lo compara con los datos del período 1997 y 2001, según el estudio de Barsky y Dávila (2004), con base a una muestra muy limitada de instituciones públicas y privadas, no representativa, según los autores, debido a los déficits de las estadísticas ministeriales, podría concluirse que en la actualidad la relación empeoró en el sistema estatal y mejoró en el privado, ya que calcularon para el año 2001 una relación egresado/alumno del 11,4 en el estatal (en 1997: 6,9) y de 15,6 en el privado (en 1997: 12,3).

Las razones acerca de las bajas tasas de graduación y sus diferencias entre los sectores de gestión exigen una indagación

cualitativa, ampliando las dimensiones a considerar, tales como el análisis de los requisitos para acceder a la titulación, entre muchas otras cuestiones que escapan a esta etapa de la investigación.

CUADRO N° 5: Egresados por rama de estudio según tipo de carrera y sector de gestión. Argentina, 2013

Rama	Egresados										
	Doctorado			Maestría			Especialidad			TOTAL	%
	Estatad	Privado	Inter n.	Estatad	Privado	Inter n.	Estatad	Privado	Inter n.		
CIENCIAS APLICADAS	360	8		304	62		1197	163		2094	15
CIENCIAS BASICAS	779	-		103	10		33	9		934	6,5
CIENCIAS DE LA SALUD	98	36		89	78		2101	904		3306	23,1
CIENCIAS HUMANAS	269	86	16	263	61	11	863	100	1351	3020	21,1
CIENCIAS SOCIALES	302	134		674	1355	41	1568	515	348	4937	34,5
SIN RAMA ²⁹	-	-		-	-		2	-		2	0,0
TOTAL	1808	264	16	1433	1566	52	5764	1691	1699	14293	100.0

Fuente: Elaboración propia de Zelaya, M. y García, L. a partir de datos extraídos de *Estadísticas Universitarias Argentinas – Anuario 2013- SPU-ME*

En síntesis, considerando que aún persisten carencias de “bases uniformes y completas de información”, cuestión señalada hace más de diez años por Barsky y Dávila (2004:467), nuestra investigación privilegió el relevamiento de información estadística básica oficial de la oferta de carreras acreditadas de posgrado hacia fines del año 2014, en funcionamiento para 2015, junto a matrícula y egresados de posgrado al año 2013, últimos datos completos procesados y disponibles para el acceso digital en instancias de culminación del presente capítulo.

Esta aproximación básica a la situación del posgrado en la Argentina y los aportes de algunas investigaciones sustanciales precedentes, ya citadas, posibilita concluir que en relación a la

“explosión desordenada” de los 90, se consolidaron tendencias de posgrado delineadas a partir de allí. La configuración actual del posgrado mantiene muy alto grado de concentración regional en la oferta de carreras acreditadas y en la población estudiantil ya que cuatro regiones de la educación superior (CPRES Metropolitano, Centro-Oeste, Centro-Este y Bonaerense) reúnen 88 % de carreras y 90 % de los estudiantes de posgrado del país, en los años 2014 y 2013 respectivamente. El posgrado se caracteriza por una reducida proporción de propuestas de formación académica vinculadas a la investigación (doctorados y maestrías de corte académico), la preponderancia de programas orientados al mercado profesional, esencialmente debido al continuo incremento de las especializaciones, y la concentración de la oferta en grandes ciudades y aglomeraciones de tamaño intermedio, persistiendo las desigualdades regionales respecto de las posibilidades de formación de recursos humanos de mayor calificación. Además, resalta la persistente baja graduación de estudiantes de posgrado en los diferentes tipos de programas, rasgo compartido con la formación de grado.

Cabe preguntarse, entonces, por la existencia de factores estructurales que impiden modificaciones y transformaciones reales en la estructura de la formación educativa del cuarto nivel. En tal sentido, vale recuperar de un estudio reciente (Velázquez, G., 2016) algunas conclusiones sobre la población urbana argentina radiografiada en el último censo nacional de 2010, y que “sigue mostrando una fuerte concentración demográfica en el Aglomerado Urbano Gran Buenos Aires, pero denota una disminución y un estancamiento, pasando de 39,7 % en 1991 a 37,1 % en 2001 y a 37,2 %, en el 2010” (p.77). Es decir que la centralidad y accesibilidad sigue operando en forma consistente, favoreciendo a quienes residen cerca de capitales provinciales o regionales y perjudica a los más aislados.

En este contexto, desde nuestro punto de vista, se mantienen vigentes los señalamientos realizados por Lvovich (2009) al analizar programas de apoyo a la formación de posgrado brindados por diferentes organismos, agencias, universidades públicas, durante los últimos años y desde 2006 en particular.²⁸ Este investigador postula que “si bien los procedimientos de acreditación de la CONEAU permiten homogeneizar y clasificar los niveles de la oferta de posgrados, ellos no alcanzan el nivel de las decisiones institucionales universitarias en lo que hace a su creación” (p.15). En tal sentido, resalta la necesidad de conquistar una mayor interacción entre las universidades (en el marco de sus autonomías) e instituciones del sistema científico-tecnológico nacional localizadas en diferentes territorios, con el fin de lograr ofertas planificadas de posgrado a partir de acuerdos entre las partes.

2.2 Carreras/programas de posgrado en Brasil

Las primeras iniciativas para ofrecer cursos de posgrado se encuentran en los inicios de la década de 1930 pues, frente a los problemas vividos en la Europa de entreguerras, Brasil atrajo a profesores-investigadores para trabajar en las instituciones universitarias, organizadas a partir del modelo europeo basado en el sistema de cátedras (Balbachevsky, 2005). Modelo en el cual el profesor catedrático nucleaba un conjunto de actividades pertinentes a su disciplina y los alumnos de posgrado se constituían en auxiliares; relación tutorial en la que se inscribía el desarrollo de la tesis, foco de la formación de posgrado.

Las principales características del sistema de posgrado brasileiro fueron instituidas en 1965 a través del Dictamen del

²⁸ Con especial referencia al Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Bicentenario” (2006- 2010) que estableció áreas prioritarias de investigación y compromisos de inversión en el área de ciencia y tecnología que redundan positivamente sobre la expansión de las becas de posgrado, sostiene Lvovich (2009).

Consejo Federal de Educación (CFE) 977 (Parecer Sucupira) que lo consagra como un nivel de enseñanza, organizando el proceso mediante cursos de maestría y doctorado, siendo el primero requisito para el segundo (Rodrigues Filho, 2013).

Tres años después, sucedió la gran reforma de la Educación Superior en Brasil en el marco de la dictadura militar que había asumido el poder luego del golpe de Estado de 1964. El proyecto para las universidades de la dictadura brasileña —la Reforma Universitaria de 1968— profundizó su adscripción al sistema departamental norteamericano, con crecimiento del posgrado, investigación y dedicaciones docentes exclusivas, mecanismos selectivos de ingresos, entre otras características; sentó las “bases de una relación particular entre el Estado y las universidades públicas, que aún partiendo del reconocimiento de sus autonomías, también tienen una clara definición y aceptación de sus pertenencias al Estado” (Unzué, 2013:11).

Según sostiene Hostins (2006), a partir de 1974 la CAPES, organismo del Ministerio de Educación (MEC) de este país, se tornó en el órgano central de la posgraduación pues interviene en la gestión, regulación y evaluación del sistema, ampliando así sus originales funciones de concesión de becas para profesores y alumnos de posgrado. En tal sentido, agregan Fliguer y Accinelli (2011), desde sus comienzos en 1951 la CAPES constituyó una iniciativa destinada a formar recursos humanos para la actividad universitaria, siendo responsable a partir de mediados de la década de 1970 de la formulación de Planes Nacionales de Posgrado²⁹ e incorporando en su estructura la integración entre investigación y posgrado, para evaluar sólo posgrados académico-científicos; es ésta la matriz institucional del sistema de posgrado brasileño.

²⁹ Plano Nacional de Pos-Graduação (PNPG) 2011-2020; Plano Nacional de Pos-Graduação - PNPG 2005/2010; Plano Nacional de Pos-Graduação - PNPG 1986/1989; Plano Nacional de Pos-Graduação - PNPG 1982/1985; Plano Nacional de Pos-Graduação - PNPG 1975/1979 (CAPES) Disponible en: <http://www.capes.gov.br/plano-nacional-de-pos-graduacao>

El antes mencionado dictamen del CFE de 1965 divide la posgraduación en dos grupos de cursos/programas: *lato sensu* y *stricto sensu*. El primer tipo de programas, de corte profesional, comprende cursos de especialización y perfeccionamiento, incluyendo los denominados MBA, con duración mínima de 360 horas, pero no confieren diplomas sino certificados de finalización, lo cual ha dado lugar a una enorme diversificación tanto de la oferta como del tipo de instituciones autorizadas para desarrollar los posgrados. El segundo tipo, de corte académico, abarca las maestrías y doctorados, confiriendo diplomas y títulos. Sin embargo, a finales de 2009 el Ministerio de Educación brasileiro creó una nueva modalidad de formación de posgrado *stricto sensu*: la maestría profesional.³⁰ Ésta, según la CAPES (2014), se dirige a la capacitación de profesionales en diversas áreas del conocimiento, mediante el estudio de técnicas, procesos o temáticas que atiendan demandas del mercado de trabajo (Rodrigues Filho, 2013).

Si bien las universidades son autónomas para crear programas y emitir títulos de posgrado, en la práctica, señala Dávila (2011), dependen de la evaluación de CAPES para recibir becas; asimismo los estados son autónomos para definir reglas y mecanismos de apoyo a los programas e instituciones de educación superior. Pero como agrega esta investigadora, cada vez son más frecuentes los posgrados conjuntos entre universidades extranjeras y brasileñas que están por fuera de la evaluación de ese organismo, además de la existencia del sistema de posgrado *lato sensu*, que resulta tan o más grande que el *stricto sensu* y funciona sin ningún tipo de evaluación de la calidad ni se cuenta con información sistematizada sobre sus ofertas.

Se podría describir al sistema de educación superior de Brasil, según Stallivieri (2007), desde la vigente Ley de Directrices

³⁰Para Stallivieri, L. (2007) la diferencia entre maestrías académicas y profesionales, radica en que, en esta última, se enfatizan estudios y técnicas enfocadas directamente al desempeño de un alto nivel de calificación profesional.

y Bases N° 9.394 de 1996, a partir de dos criterios: uno de ellos es el financiero, el cual contempla instituciones públicas (federales, estatales y municipales) y privadas (comunitarias, confesionales, filantrópicas y particulares). El segundo criterio refiere a la organización académica, de este modo coexisten universidades; centros universitarios; facultades y facultades integradas; institutos y escuelas superiores y centros de educación tecnológica. Cabe destacar que sólo universidades y centros universitarios poseen autonomía para crear e implementar cursos y programas de maestría y doctorado; el resto de las instituciones de educación superior no universitarias dependen de la autorización del MEC.

Asimismo, Fliguer y Accinelli (2011) afirman que el posgrado *lato sensu* —originalmente pensado como herramienta de capacitación para el magisterio— progresivamente se fue transformando en ámbito de formación para profesionales de salud, derecho, seguridad, ciencias económicas, etc. Diferentes autores coinciden en señalar que condujo a una suerte de indiscriminación de las ofertas destinadas al desempeño académico y al perfeccionamiento técnico profesional, pues no obstante algunas regulaciones preexistentes, con mínimos de calidad para la creación de estos cursos, se generó una expansión de difícil relevamiento. Los mecanismos vigentes para controlar este tipo de instituciones, así como su oferta, a través de evaluaciones periódicas, no parecen suficientes para una supervisión eficaz.³¹

De ahí que en nuestra investigación se optó por trabajar sobre los programas de posgrado *stricto sensu*, es decir sujetos al sistema de supervisión y evaluación de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior, lo cual posibilita acceder a los datos del sistema nacional de posgrado que CAPES publica a través de su portal GEOCAPES. A partir

³¹Nunes, E.; Barroso, M. H.; Ramos Fernandes, I (2008) *Instituições não educacionais e o Sistema Federal de Ensino: cenários e perspectivas para regulação do credenciamento especial*, Documento de Trabalho n°. 75, Río de Janeiro, Observatório Universitário, Databrasil – Ensino e Pesquisa, INTERNET, citado en Fliguer y Accinelli, 2011: 5.

de la información de este portal, con el propósito de mostrar el movimiento de las carreras de posgrado *stricto sensu* durante el período 2012-2014, se elaboró el Cuadro N° 6.

CUADRO N° 6: Programas de posgrados *stricto sensu* durante los años 2012-2014 en Brasil

PROGRAMAS \ AÑO	2012	2014	PORCENTAJE DE AUMENTO
MAESTRIA	1230	1199	-2,6 %
DOCTORADO	53	58	9,4 %
MAESTRÍA/DOCTORADO	395	525	32,9 %
MAESTRIA PROFESIONAL	1664	1896	13,9 %
TOTAL	3342	3678	10, 5 %

Fuente: elaboración propia de Rodrigues Filho y Zelaya en base a datos extraídos de <http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>

La CAPES provee datos sobre las cinco grandes regiones del país: Centro-Oeste (Goiás, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul); Nordeste (Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Maranhão, Ceará; Sergipe, Piauí, Paraíba, Alagoas); Norte (Pará, Amazonas, Rondônia Tocantins, Acre, Roraima, Amapá); Sudeste (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro; Espírito Santo); Sur (Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina). Con la finalidad de observar la distribución territorial de la oferta de los 3678 programas *stricto sensu* en el territorio, en el siguiente mapa se muestra la distribución territorial de la oferta de posgrados según las zonas geográficas, en el cual se puede observar el grado de concentración de los 3678 programas *stricto sensu* en el territorio. A su vez, en el Cuadro N° 7 se presentan datos sobre la cantidad de instituciones públicas y privadas que ofrecen los diferentes tipos de programa de posgrado al año 2014 en cada una de las regiones.

Distribución por regiones de la oferta de postgrado en Brasil



Referencia

 Cantidad de programas de postgrado 2014

Doctorado:	58
Maestría	1199
Maestría profesional:	525
Maestría/Doctorado:	1896
<u>Total:</u>	<u>3678</u>

-  Norte
-  Nordeste
-  Sudeste
-  Sur
-  Centro-Oeste

Fuente: elaboración propia en base a datos de CAPES. Se agradece la colaboración de Joanna Benítez- UNA

La información que hemos procesado permite afirmar que en relación a un total de 3.678 posgrados, públicos y privados, los programas de Maestría/doctorado son mayoría, reuniendo el 51,55 % de la oferta *stricto sensu*, seguidos por las Maestrías, 32,60 %; en suma, el 84 % de la oferta converge en estos dos tipos de programas. Las Maestrías Profesionales, de reciente creación, representan el 14 %; asimismo un dato significativo es la muy escasa cantidad de programas de doctorado ya que sólo explican un 1,57 % de la oferta de posgrados en Brasil.

Al igual que en el caso argentino, un punto de interés es referir a la configuración de carreras según su distribución en el territorio nacional, para lo cual, como ya se mencionara, se trabajó con las regiones establecidas por la CAPES. Al cotejar la cantidad de programas de posgrados se observa una clara distribución desigual, con gran concentración en torno a tres regiones que constituyen las de mayor población y recursos socioeconómicos: en la zona Sudeste se aglutinan la mayoría de los programas, 46 %; en la zona Sur el 21 %; en Noreste un 20 %; en el Centro-oeste el 8 % y en el Norte, el 5 %; esta última es la región más grande en kilómetros cuadrados pero la de menos densidad demográfica.

CUADRO N° 7: Oferta de posgrados stricto sensu por regiones según tipo de programa y sector de gestión. Brasil, año 2014

CARRERA REGION	DOCTORADO			MAESTRIA			MAESTRIA PROFESIONAL			MAESTRIA/ DOCTORADO			TOTAL, REGION
	PUBLICA	PRIVADA	TOTAL	PUBLICA	PRIVADA	TOTAL	PUBLICA	PRIVADA	TOTAL	PUBLICA	PRIVADA	TOTAL	
CENTRO-OESTE	6	0	6	114	19	133	29	5	34	114	13	127	300
NORDESTE	16	0	16	321	16	337	67	18	85	266	16	282	720
NORTE	4	0	4	88	4	92	28	0	28	59	2	61	185
SUDESTE	23	2	25	274	100	374	162	104	266	877	147	1024	1689
SUL	4	3	7	182	81	263	63	49	112	310	92	402	784
TOTAL	53	5	58	979	220	1199	349	176	525	1626	270	1896	3678

Fuente: elaboración propia de Rodrigues Filho y Zelaya en base a datos extraídos de <http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>

En el Cuadro N° 7 se muestra la estructura de la oferta de posgrado con relación a los sectores de gestión público y privado en las distintas regiones, pudiéndose observar que la oferta pública cubre todo el espectro de carreras *stricto sensu*, en cambio existen zonas en que no se registran instituciones privadas que ofrezcan doctorados o maestrías profesionales. Una de ellas es la región Norte, que ocupa el 45 % del territorio total de Brasil pero su población no supera los 14 millones de habitantes, es decir, es la región con menos densidad demográfica, reuniendo tan sólo el 5 % del total de los programas de posgrado acreditados. Otra es la región Centro-Oeste que domina el 18,9 % del territorio y posee aproximadamente 12 millones de habitantes, aglutinando el 8 % del total de los programas.

De la comparación de participación del sector público y privado en cada uno de los programas, se desprende una clara primacía del primer sector: en doctorados el 91 % de la oferta corresponde al sector público y el 9 % al privado; en maestrías, 82 % al público y 18 % al sector privado; en programas de maestría-doctorado el 86 % atañe al sector público y el 14 % al privado. Comparativamente a estos programas, la mayor participación del sector privado se encuentra en las Maestrías profesionales, con el 33,5 %.

Cuadro N° 8: Programas de posgrados *stricto sensu* por áreas disciplinares según la categorización del sistema nacional de posgrados-CAPEs. Brasil, 2014

CATEGORIAS AREAS	Categoría 3			Categoría 4			Categoría 5			Categoría 6			Categoría 7			TOTAL General
	PRIV ADA	PÚBL ICA	TOT AL	PRIV ADA	PÚBL ICA	TOT AL	PRIV ADA	PÚBL ICA	TOT AL	PRIV ADA	PÚBL ICA	TOT AL	PRIV ADA	PÚBL ICA	TOT AL	
Ciencias Agrarias	16	106	122	8	126	134	1	86	87		31	31		15	15	389
Ciencias Biológicas	8	54	62	6	98	104		55	55	2	40	42		19	19	282
Ciencias de la Salud	45	133	178	39	170	209	13	113	126	2	47	49	1	23	24	586
Ciencias Exactas y de la Tierra	7	84	91	10	102	112	3	38	41	2	24	26	2	31	33	303
Ciencias Humanas	28	172	200	51	125	176	20	74	94	10	22	32	1	20	21	523
Ciencias Sociales Aplicadas	73	132	205	70	93	163	29	39	68	7	23	30	4	3	7	473
Ingeniería	33	140	173	19	98	117	7	42	49	2	25	27	1	19	20	386
Lingüística, Letras y Artes	7	62	69	8	55	63	8	30	38	1	11	12		5	5	187
Multidisciplinar ³⁴	71	214	285	43	149	192	12	41	53	1	17	18		1	1	549
TOTAL	288	1097	1385	254	1016	1270	93	518	611	27	240	267	9	136	145	3678

Fuente: elaboración propia de Rodrigues Filho y Zelaya en base a datos extraídos de <http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>

En el Cuadro N° 8, que resume la información procesada, se observa que los programas de posgrado se concentran primordialmente en cuatro áreas disciplinares, reuniendo 58 % de la oferta *stricto sensu*: Ciencias de la Salud (15,9 %); Multidisciplinar (14,9 %); Ciencias Humanas (14,2 %) y Ciencias Sociales Aplicadas (12,8 %). El resto se distribuye entre Ciencias Agrarias (10,57 %); Ingeniería (10,49 %); Ciencias Exactas y de la Tierra (8,23 %) y por último el área de Lingüística, Letras y Artes (5,08 %).

El análisis de la oferta de posgrados en base a grandes áreas del conocimiento o áreas disciplinares constituye uno de los nudos críticos en términos de comparación, pues no existe estricta equivalencia respecto a la clasificación disciplinar entre los tres países explorados. En tal sentido, se presentan mayores similitudes en la clasificación de carreras de posgrado del área Ciencias de la Salud entre Argentina, Brasil y Paraguay y con

relativas semejanzas en las de Ciencias Humanas y Ciencias Sociales. Las diferencias son mayores en las agrupaciones de otras áreas, tal es el caso de Ciencias Aplicadas en Argentina, que incorpora disciplinas de Ciencias Agropecuarias, Arquitectura, Ciencias Tecnológicas, Computación, Estadística, Ciencias de la Tierra, Bioquímica, Farmacia, Medio Ambiente, Biotecnología, mientras que en Brasil, como se aprecia en el Cuadro N° 8, algunas de ellas son consideradas disciplinas independientes o en área Multidisciplinar. Con respecto a Paraguay, existen semejanzas parciales con Argentina y Brasil con respecto a la taxonomía disciplinar de los posgrados (ver Cuadro N° 8 en el caso de Brasil y el N°5 en Argentina).

Para el caso de Brasil, en nuestra investigación se recurrió a la clasificación utilizada por CAPES, analizando asimismo la categoría de evaluación asignada por este organismo a los diferentes tipos de programas, concepto que se pondera en una escala de rango 1 a 7. Con esta modalidad, aquellas carreras que obtienen una calificación igual o superior a 3 conservan el reconocimiento del Ministerio de Educación, mientras que los posgrados con conceptos 6 y 7 adquieren el estatus de recomendados; además del reconocimiento oficial del título, las calificaciones inciden directamente en el acceso al financiamiento (Fliguer y Accinelli, 2011).

Con relación a los tres países examinados, puede considerarse como una tendencia global en la oferta de carreras de posgrado la preponderancia de tres grandes áreas del conocimiento: Ciencias Sociales, Ciencias Humanas y Ciencias de la Salud.

En Brasil, una cuestión significativa es que los posgrados que obtuvieron las categorías más altas corresponden al sector público, así como también se observa una gran participación del sector público en las categorías de rango medio, posibilitando el acceso al financiamiento estatal. Como se muestra en el Cuadro N° 9, de los posgrados que obtuvieron la máxima categoría 7, 94 % son públicos y 6 % privados y en la categoría 6, 90 % son públicos y 10 % privados. Con categoría 5, el 85 % es público y 15 % privado;

de la categoría 4, el 79 % es público y 21 % privado y finalmente con categoría 3, el 80 % es público y el 20 % privado.

Cuadro N° 9: Posgrados *stricto sensu* por categoría según sector de gestión. Brasil, 2014

Categoría	Sector Público	Sector privado
Categoría 7	93,7 %	6,8 %
Categoría 6	89,8 %	10 2 %
Categoría 5	84,7 %	15,3 %
Categoría 4	79,20 %	20,80 %
Categoría 3	80 %	20 %

Fuente: elaboración propia de Rodrigues Filho y Zelaya en base a datos extraídos de <http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>

2.2.1 Estudiantes y graduados de carreras/programas de posgrado

En lo que respecta a la cantidad de estudiantes y graduados por tipo de programas de posgrado, según sector público y privado, el siguiente Cuadro N° 10 revela que la mayoría se concentran en el sector público y en las carreras de Maestría. Tal como indica, José Alberto Rodrigues Filho (2013) hay que considerar que sólo el 15,56 % de los estudiantes pagan las cuotas, ya que el resto son beneficiarios de programas de becas³² (bolsas)

³² 1-Dinter Nuevas Fronteras; 2-Programa de Demandas Sociales (DS) y Programa de Apoyo Pos-graduación (PROAP); 3-MINTER e DINTER- CAPES/SETEC; 4- Programa de Apoyo a Eventos en el país (PAEP); 5- Programa Institucional de Calificación Docente para la Red Federal de Educación Profesional y Tecnológica (PIQDTEC); 6- Programa Nacional de Pos- Doctorado (PNPD/CAPES-2013); 7- Plano Nacional de Pos-Doctorado (PNPD); 8- Programa de apoyo a proyectos institucionales con la participación de Recem-Doctores (PRODOC); 9- Programa de formación doctoral docente (PRODOUTORAL); 10- Programa de excelencia académica (Proex); 11-Programa de soporte a pos-graduación de instituciones de Enseñanza particulares (PROSUP); 12-Programa de profesor visitante Nacional senior (PVS); 13- Programa de profesor visitante senior (PVS Capes-UNILA) (Rodrigues, J 2013; pp.6 y 7)

de estudios, que pueden destinarse tanto para instituciones públicas como privadas. Es decir que el principal aporte para el financiamiento de la posgraduación parte de la propia CAPES y del Gobierno Federal, a través de 13 Programas que poseen líneas de financiamiento a distintos estudiantes y docentes que acceden a carreras de posgrado.

Cuadro N° 10: Estudiantes y graduados de posgrados stricto sensu según sector de gestión. Brasil, 2014

	DOCTORADO		MESTRADO		MESTRADO PROFISSIONAL	
	Estudiantes	Graduados	Estudiantes	Graduados	Estudiantes	Graduados
CENTRO-OESTE						
PUBLICAS	4980	822	7830	3217	1106	229
PRIVADAS	429	69	1242	447	249	56
TOTAL	5409	891	9072	3664	1355	285
NORDESTE						
PUBLICAS	14299	2343	20205	7765	3437	808
PRIVADAS	482	50	1149	402	630	223
TOTAL	14781	2393	21354	8167	4067	1031
NORTE						
PUBLICAS	2524	301	4947	1612	1193	203
PRIVADAS	16	0	151	69	0	0
TOTAL	2540	301	5098	1681	1193	203
SUDESTE						
PUBLICAS	46916	8910	45547	17429	6757	1508
PRIVADAS	6529	1129	9791	3843	4965	1757
TOTAL	53445	10039	55338	21272	11722	3265
SUR						
PUBLICAS	15304	2599	18511	7248	1984	562
PRIVADAS	3371	522	6185	2470	1652	381
TOTAL	18675	3121	24696	9718	3636	943
BRASIL						
PUBLICAS	84023	14975	97040	37271	14477	3310
PRIVADAS	10827	1770	18518	7231	7496	2417
TOTAL	94850	16745	115558	44502	21973	5727

Fuente: elaboración propia de Rodrigues Filho y Zelaya en base a datos extraídos de <http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>

Con respecto a la relación entre estudiantes y graduados en programas de posgrado, instituciones públicas y privadas, el cuadro muestra que en 2014 quienes se graduaron en carreras de doctorado representan el 17,65 % de los estudiantes de doctorado registrados en ese mismo año; los graduados de maestría el 38,51 % del total de alumnos de maestría y, por último, los graduados de maestría profesional representan el 26,06 % de estudiantes de este tipo de carrera. Asimismo, al analizar los graduados según sector de gestión, las relaciones entre graduados y alumnos en los diferentes programas de posgrado del sector público son las siguientes: doctorado, 17,8 %; maestría, 38,4 % y maestrías profesionales, 22,8 %. En el sector privado, los porcentuales de los graduados son: doctorado 16 %; de maestría 39 % y de maestría profesional de 32,2 %. A partir de ello, se infiere que no habría diferencias significativas en los graduados de doctorado y maestría entre sector público y privado, pero sí se observa que egresa un mayor número de estudiantes en las maestrías profesionales del sector privado ya que el porcentual difiere en un 10 %.

En suma, la tendencia de mayor número de estudiantes y graduados en las carreras de Maestría, en el sector público y en la región Sudeste, coincide con la expansión y la concentración territorial de dichos programas, cuestión ya descripta anteriormente.

Cuadro N° 11: Estudiantes de posgrados stricto sensu formados en 2014 por área de conocimiento según programas y sector de gestión en Brasil

Programa Área de Conocimiento	PRIVADAS				PÚBLICAS				TOTAL, General
	Doctorado	Maestría	Maestría PROF.	TOTAL, PRIVADAS	Doctorado	Maestría	Maestría PROF.	TOTAL, PÚBLICAS	
Ciencias Sociales Aplicadas	495	2512	929	3936	914	3133	526	4573	8509
Ciencias Humanas	512	1727	87	2326	2391	6471	324	9186	11512
Ciencias Agrarias	22	209	56	164	2178	5044	146	7368	7532
Lingüística, Letras y Artes	141	384	0	525	958	2655	68	3681	4206
Ciencias Exactas y de la Tierra	78	204	62	344	1676	4018	81	5775	6119
Ciencias Biológicas	12	120	13	145	1299	1964	54	3344	3489
Multidisciplinar	134	735	640	1462	752	2817	938	4479	5941
Ingeniería	102	602	155	859	1818	4930	487	7235	8094
Ciencias de la Salud	266	769	590	1625	3240	6543	1024	10807	12432
TOTAL	1770	7231	2417	11418	14975	37271	3310	55556	66974

Fuente: elaboración propia de Rodrigues Filho y Zelaya en base a datos extraídos de <http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>

En el Cuadro N°11, se presenta la cantidad de estudiantes en las diferentes áreas de conocimiento en programas de posgrado públicos y privados, según información del año 2014: un 83 % se forma en instituciones públicas y un 17 % en privadas. Los estudiantes del sector público y privado privilegian tres áreas: Ciencias de la Salud, 18,56 %; Ciencias Humanas, 17,18 % y Ciencias Sociales, 12,70 %. Si se compara con Argentina y Paraguay, en éstos la matrícula se concentra en las Ciencias Sociales y Humanas, superando en ambos el 50 %.

Con respecto a la cantidad de estudiantes en los distintos tipos de programas, considerando todas las áreas del conocimiento, hay un predominio en las maestrías, que reúnen 66,5 % de la matrícula total de posgrado, mientras que la de doctorado alcanza al 25 % y las maestrías profesionales 8,5 %.

Por último, cabe señalar que del total de las 9 grandes áreas de conocimiento, que a su vez contienen 81 áreas de conocimiento diversas, en 19 de ellas no existen programas en el sector privado, por ejemplo: antropología, arqueología, artes, biofísicas, botánica, ciencias de la información, demografía, economía doméstica, oceanografía, farmacología, inmunología, ingenierías recursos forestales, pesqueros, aeroespacial, agrícola, transporte, naval, entre otras.

2.2.2 Docentes de carreras/programas de posgrado

En cuanto a los docentes de estos programas cabe destacar que la citada Ley de Educación de 1996 exigía a las universidades en un plazo de 10 años, “poseer un mínimo de 33 % del cuerpo docente calificado con posgrado de *stricto sensu* y con un mínimo de 15 % de doctores” (Hogan, 2003:84). En función de lo expuesto en anteriores apartados, la titulación es un componente cada vez más considerado en los procesos de selección académica, esto en parte estaría marcando la tendencia creciente a la demanda de estos programas en los tres países.

El siguiente cuadro, refleja la cantidad de docentes de posgrado *stricto sensu* en sector público y privado, según las regiones del país.

**Cuadro N° 12: Docentes de posgrados stricto sensu por regiones.
Brasil, 2014**

Región	UF	Docentes		
		PRIVADA	PÚBLICA	TOTAL
CENTRO-OESTE		580	5863	6443
	DF	217	2369	2586
	GO	215	1571	1786
	MS	102	1045	1147
	MT	46	878	924
NORDESTE		871	12411	13282
	AL	16	558	574
	BA	231	3254	3485
	CE	126	1882	2008
	MA	46	602	648
	PB	16	1892	1908
	PE	342	2856	3198
	PI	10	553	563
	SE	84	814	898
NORTE		141	5859	6000
	AC	0	116	116
	AM	16	1222	1238
	AP	0	91	91
	PA	75	1570	1645
	RN	50	2228	2278
	RO	0	170	170
	RR	0	182	182
	TO	0	280	280
SUDESTE		6242	36127	42369
	ES	161	1004	1165
	MG	816	7151	7967
	RJ	1347	9457	10804
	SP	3918	18515	22433
SUR		3576	12260	15836
	PR	732	4857	5589
	RS	2293	5022	7315
	SC	551	2381	2932
TOTAL BRASIL		11410	72520	83930

Fuente: datos extraídos de <http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>

En Brasil, son consideradas públicas todas las universidades sostenidas por el poder público: estado nacional (federales), provincias y, eventualmente, municipios (ciudades). Lo que las caracteriza como públicas es ser solventadas por el poder público y no cobrar “aranceles” a los alumnos.

Tal como se evidencia en el Cuadro N° 12, el 86,4 % de los docentes de programas de posgrados se desempeña en el sector público y sólo el 13,6 % en el privado. En relación a la distribución territorial de los profesores de posgrado, es notable su concentración en la región Sudeste, en un 50,48 %, en concordancia con la mayor concentración de programas de posgrados en ese territorio; le continúa el Sur, con 18,86 % y la zona Nordeste con un 15,82 %. Asimismo, en los territorios del Norte y Centro-Oeste, el número de docentes disminuye en cantidades significativas, entre ambas zonas representan el 14,90 %.

En síntesis, la particular modalidad de expansión y desarrollo del posgrado *stricto sensu* da cuenta de una tendencia ya referida —para las carreras acreditadas en el caso argentino— esto es, la mayor dimensión de “demandas y ofertas” de posgrado en territorios densamente poblados, que en Brasil significa el nucleamiento de programas y estudiantes en la región del Sudeste, lo cual estaría contribuyendo a un “proceso de concentración” que conllevaría a la disputa por la misma población potencial de estudiantes por parte de las instituciones.

Esta situación se podría comenzar a revertir en el marco de redes universitarias con agendas de cooperación que incluyan docencia, investigación y criterios consensuados sobre calidad. Parafraseando a Fliguer y Accinelli, al analizar dificultades en procedimientos de revalidación de títulos, ello conduciría a 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” (2011:20).

Por otra parte, Brasil posee un sistema de posgrado *lato sensu*, tan o más grande que el *stricto sensu* que funciona sin ningún tipo de evaluación de la calidad, ni se cuenta con información sistematizada sobre sus ofertas. Su misma diversidad dificulta no sólo la construcción de estadísticas sino abordarlo como objeto de investigación. Esto refiere a problemas pendientes de resolución desde el campo político educativo pues los mecanismos vigentes para controlar este tipo de carreras se restringen a aquellas ofrecidas, exclusivamente, por instituciones acreditadas y autorizadas con carreras de grado en el área de *lato sensu* que brindan.

En este sentido, diferentes investigadores, como los citados Hogan (2003); Fliguer y Accinelli (2011); Silva Junior y Mendes Catani (2013), resaltan que la expansión del posgrado *lato sensu* responde a la categoría de “satisfacción de la demanda”, es decir vinculado a una lógica credencialista y mercantilizada.

La investigación es considerada el centro de los estudios de posgrado *stricto sensu* en Brasil, contexto en el que conocimiento y tecnología se conciben como poderosas herramientas para el desarrollo económico y social, generando el “modelo de triple hélice”, por la colaboración entre universidad, Estado y empresas, en cuya base se encuentra “lo que podría llamarse la Agenda Nacional de Investigación”, sostienen Silva Junior y Mendes Catani (2013: 150). Estos investigadores, analizando las tendencias del posgrado brasileño mediante el Plan Nacional para Posgrado (PNPG 2011-2020), consideran que el Sistema Nacional de Posgrados es un ente que se ha consolidado en las últimas dos décadas en dirección a la formación y a la producción de conocimiento adecuado al nuevo proyecto de país. Y alertan sobre contenidos visibles en el citado PNPG acerca de: “la necesidad de una reformulación en la naturaleza y en los objetivos de los estudios de posgrado, creando un sistema de evaluación que

se ajuste a la diferenciación institucional tan necesaria al sistema de producción actual, con objetivos, formas de financiamiento y acceso diferentes” (2013:150). Es decir, se trata de diferenciar y debilitar el modelo de universidad humboldtiana, expresión con que los formuladores del plan califican a las instituciones *stricto sensu*, en cuyo estrato superior están los programas de doctorado y en la base los de maestría.

2.3 Carreras de posgrado en Paraguay

El sistema de educación superior de Paraguay, en consonancia con los otros dos países explorados, despliega una creciente expansión a partir de la década de 1990, y particularmente desde la apertura democrática iniciada en febrero de 1989.

En ese proceso expansivo la creación de instituciones privadas superó ampliamente a las públicas. Así por ejemplo, se habían fundado por ley seis universidades privadas, amparadas en una legislación de 1980 que luego fue derogada y actualizada con la Ley de Universidades N° 136 de 1993. Con este régimen legal, entre 1993-2008, se crearon 26 universidades de las cuales sólo 4 son públicas.³³

Asimismo, en este contexto de desarrollo de la educación superior la Universidad Nacional de Asunción (UNA), la más antigua del país (1889), ha localizado sedes en diferentes ciudades del interior del Paraguay “llegando a cubrir 14 Departamentos de los 17 en los que está dividido administrativamente el país” (Caballero Campos, 2014:3).

Finalmente, en el año 2013, luego de varios años de discusión entre diferentes proyectos para elaborar una Ley de Educación Superior, el Congreso Nacional aprobó la Ley 4995 que, según

³³ Según sostiene Caballero Campos (2014), esa ley estableció un Consejo de Universidades, integrado por rectores de universidades públicas y privadas, órgano que debe intervenir para dictaminar y aprobar previamente la fundación de nuevas universidades.

refiere Caballero Campos (2014: 4), “entre otras innovaciones crea el Consejo Nacional de Educación Superior bajo la presidencia del Ministro de Educación y Cultura” otorgándole a este cuerpo colegiado funciones de control y sanción, “con el fin de ordenar el sistema universitario paraguayo”. Cabe agregar que en los artículos 85 y 86 de la Ley de Educación Superior N° 4995/13, se prevé subsanar la situación deficitaria de las estadísticas universitarias mediante la producción y difusión de datos, atribuyendo la responsabilidad a organismos estatales.³⁴

Específicamente, con relación a las carreras de posgrado, se puede afirmar que durante el Proceso de Transición a la Democracia (1989-2008) se implementan los primeros estudios de Maestrías en Paraguay, a partir de la creación de la Escuela de Postgraduación Académica del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción en 1990 (Caballero Campos, 2014).

Resulta necesario precisar algunas definiciones adoptadas en el presente trabajo para explorar la situación del posgrado en este país en virtud de las denominaciones normativas (Cristaldo de Benítez, 2014:21). El término “Postgrados” refiere a los programas académicos de los niveles de doctorado, maestría y especialización y se desarrolla en tres categorías: “Confesional” se utiliza en las clasificaciones estadísticas refiriéndose a las universidades de carácter religioso, que además cuentan con financiamiento propio. “Público” son las instituciones de educación superior (IES) que reciben aportes del gobierno nacional. “Privado” es

³⁴ Art. 85 “Los organismos del Estado, responsables de las políticas de educación, deberán convertir los datos en información y en conocimiento, o sea a través de documentos escritos, soporte magnético o digital, o cualquier otro formato, sobre el estado de la educación superior...”. Art. 86 “Las publicaciones de las informaciones exigidas a las Instituciones de Educación Superior deberán ser actualizadas, completas, claras y responsablemente avaladas por sus autoridades”.

La Resolución del Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) N°166 del 22 de octubre de 2015 reglamenta la Ley N° 4995/2013 y establece en su Art. 4°: “las instituciones de Educación Superior...llevarán un registro de los alumnos inscriptos y matriculados... ser remitidos al CONES cuando fueren requeridos”.

la denominación utilizada para las universidades e institutos superiores que cuentan con financiamiento propio.

La reglamentación de la Ley de Educación Superior sancionada posibilitará entonces la “conversión de los datos en información”, sostiene Cristaldo de Benítez (2014: 2), y que el organismo designado tenga la potestad de administrar la recolección, consolidación y publicación de las estadísticas necesarias de la educación superior en el Paraguay.

En función de lo expuesto, cabe destacar que no fue posible acceder a datos históricos, ni a sistematizaciones estadísticas de la educación superior para el conjunto del sistema en general ni del posgrado en particular; como asimismo es escasa la cantidad de investigaciones acerca del posgrado en este país.

Para responder a uno de los objetivos de nuestra investigación en red, como es caracterizar la actual oferta de posgrados en Paraguay, se elaboraron instrumentos de recolección de datos con la finalidad de conocer cuestiones básicas acerca del origen y desarrollo de los posgrados.³⁵ Los dos instrumentos específicamente diseñados para recabar informaciones consistieron en un formulario en Microsoft Word para los datos cuantitativos y para las informaciones cualitativas un cuestionario tipo encuesta en Google.doc. Las variables que se consideraron para procesar los datos cuantitativos fueron los programas de posgrados por sede y datos históricos de matriculados y egresados. En el caso de las informaciones cualitativas las variables fueron: “niveles de los posgrados”, “condiciones de admisión de los programas”, “duración de los programas por cada nivel (en años)”, “horas cátedra de los programas”, “modalidad de los programas”, “el año de inicio de los programas”, todas ellas por cada nivel y áreas

³⁵ Las actividades de diseño de los instrumentos de recolección de datos, administración y procesamiento de la información estuvieron bajo la responsabilidad de María Cristaldo de Benítez, investigadora del proyecto perteneciente a la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay.

de conocimiento. Con respecto a la muestra de universidades se consideró a las que, según las páginas web en el año 2014 y 2015, ofrecían algún programa de posgrado. La población se definió por el total de universidades (públicas y privadas) creadas por ley hasta el año 2013.³⁶ La muestra quedó conformada por treinta y cuatro (34) universidades y veinticuatro (24) institutos superiores, de los cuales, solo catorce (14) universidades y cinco (5) IS respondieron los cuestionarios antes mencionados con los datos del año 2013. Respecto a la oferta correspondiente al año 2015, se obtuvieron datos de treinta y dos (32) universidades (en Anexo se incorpora el listado de esas instituciones), compuesta por cinco (5) públicas y veintisiete (27) privadas, de las cuales una (1) es confesional; esto significa que representan el 59 % de las universidades registradas en 2013 en el Viceministerio de Educación Superior, referidas más adelante.

Por otra parte, se exploraron datos de los Institutos Superiores (públicos y privados) que estaban desarrollando programas de posgrado, según el informe de Mapeo correspondiente al año 2012 realizado por el Ministerio de Educación y Cultura.

En el relevamiento de las escasas producciones sobre el posgrado en Paraguay, se destaca un estudio publicado en el año 2005, realizado por Garay Argüello para IESALC/UNESCO, en el que figura que la UNA fue la primera en ofrecer estudios de posgrado desde la década de 1980, especialmente cursos de Especialización en Medicina. Luego aparecieron los de Ciencias

³⁶ La fuente básica primigenia de información sobre las IES fue el informe del mapeo realizado por el MEC, en el año 2012. Para la recolección de datos se recurrió al correo electrónico, solicitando a la IES la información correspondiente al año 2013, en el mes de agosto y los referentes al año 2015 se recogieron de setiembre a diciembre del año 2015. El seguimiento se realizó a través de llamadas telefónicas y correo electrónico. En relación a los datos del 2013, las respuestas no fueron alentadoras, luego de varios reclamos en el mes de julio del año 2015, se cerró la recolección con las informaciones recogidas hasta ese mes. Respecto a las ofertas del año 2015, se obtuvieron de las páginas webs de las universidades, luego se remitieron por correos electrónicos a cada una de ellas para que las mismas confirmen las informaciones contenidas en los cuadros adjuntos.

de la Educación y Ambientales, que provienen aproximadamente de finales de la década del 1990.

Garay Argüello afirma que la UNA y la Universidad Católica cuentan con cursos de posgrado de más de 30 años y que hasta fines de 1990 concentraban los programas de maestrías, mientras que las universidades privadas se consolidaron en la oferta de este nivel, en los primeros años del siglo XXI. Al finalizar la primera década del presente siglo se implementaron los doctorados en la mayoría de las Universidades.

Entre las fuentes de información relevadas para explorar la oferta de posgrado en Paraguay puede mencionarse el Viceministerio de Educación Superior, perteneciente al Ministerio de Educación y Cultura (VES/MEC), del cual se obtuvo información sobre la cantidad de instituciones de educación superior creadas en el país, registrándose que en el año 2013 estaban en funcionamiento un total de 54 Universidades y 44 Institutos Superiores (IS), lo cual totaliza 99 instituciones.

Los datos sobre posgrado, publicados hace una década en el citado estudio de Garay Argüello (2005), corroboran que la oferta correspondiente al año 2004 comprendía un total de 165 cursos en diferentes niveles, de los cuales: 74 se impartían en universidades públicas (45 %), 54 en universidades confesionales (33 %) y 37 en universidades privadas (22 %).

Con el propósito de lograr una aproximación a la oferta de carreras de posgrado en la actualidad, en nuestra investigación se recurrió en principio a la consulta de las páginas web de las universidades públicas, confesionales y privadas de Paraguay, exceptuando a la UNA a cuyos datos estadísticos se accedió a través de información proporcionada por la propia universidad. La recolección de esta información arrojó una oferta que en 2015 superaba las 600 carreras, considerando doctorado, maestría y especialización, las cuales se imparten en el sector de gestión

privada no confesional, un 58 %; en sector público, el 32 % y en instituciones confesionales privadas 9 %. Estos datos permiten sostener la clara primacía del sector de gestión privada en la oferta de carreras de posgrado, alcanzando un 67 % en el año 2015.

No obstante los déficits estadísticos sobre la evolución del cuarto nivel en este país, puede afirmarse que en la última década la oferta de los posgrados se ha incrementado considerablemente, cuatro veces más en las universidades. Si a esto se suman los datos de cursos de posgrado ofrecidos por los institutos superiores (IS) la oferta es mayor a 700, datos de los que da cuenta el siguiente Cuadro N° 13.

Cuadro N° 13: Comparativo de oferta de posgrados en el Paraguay 2004/2014

Tipos de instituciones	2004		2012 (IS) /2014 (UNIV)	
	Número Cursos	%	Número Cursos	%
Universidades	(1)165	100 %	(2)605	100 %
Pública	74	45 %	195	32 %
Confesional	54	33 %	57	9 %
Privada	37	22 %	353	58 %
Institutos Superiores (3)			103	100 %
Público			25	24 %
Privado			78	76 %

Fuente: Elaboración de Cristaldo de Benítez, M. (2014) a partir de datos de: (1) Informe de los Postgrados en Paraguay (IESALC/UNESCO, Ricardo Garay Argüello, 2005); (2) Oferta de Universidades Página web 2014; (3) Oferta de Institutos Superiores. Documentos e informes del Vice ministerio de Educación Superior-MEC, 2012.

Con respecto a la composición de la oferta de carreras/ programas de posgrado en Paraguay al año 2015, en base a los datos recogidos mediante muestra en el marco de esta investigación en red, se puede apreciar en el Cuadro N° 14 la preponderancia de las especializaciones, que reúnen la mitad de la oferta (49 %), seguidas por la importante presencia de maestrías (40 %) y una

menor proporción de doctorados (11 %). Cabe mencionar que en las especializaciones el 27 % pertenece al sector público mientras que el 73 % al privado; en el caso de las maestrías el porcentaje es de un 24 % y 76 %, respectivamente, y en los doctorados el 6 % pertenece al sector público y el 94 % al sector privado. En síntesis, en este país se visualiza un marcado proceso de privatización del cuarto nivel pues el conjunto del sector privado representa el 76 % de la oferta total de posgrado.

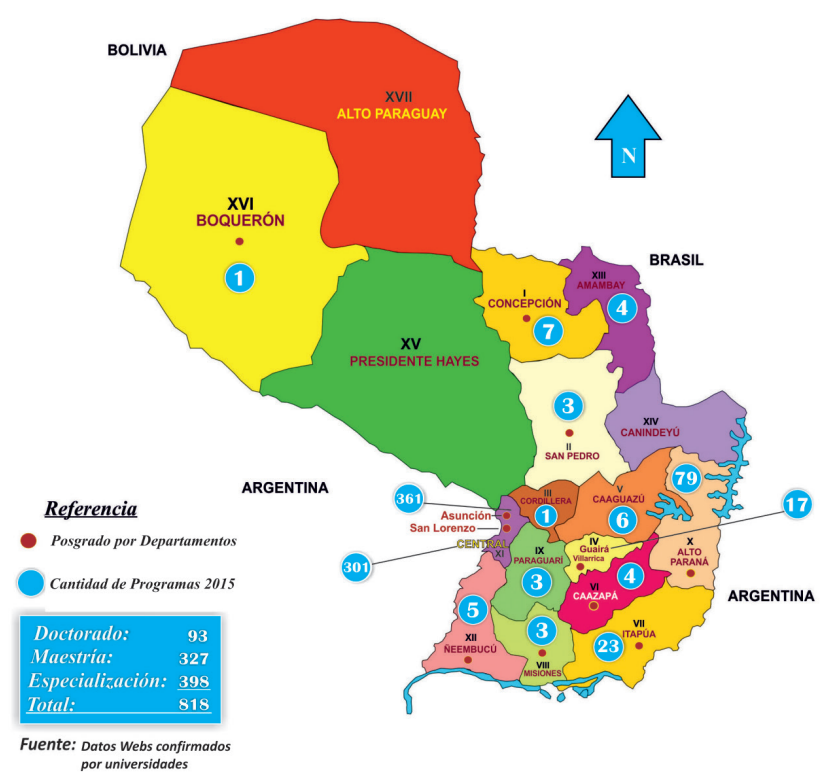
Cuadro N° 14: Carreras de posgrado por niveles según sector de gestión. Paraguay, año 2015.

Niveles	Cantidad por niveles año 2015 (IES)			
	Pública	Privada (*)	Total	%
Doctorado	6	87	93	11
Maestría	80	247	327	40
Especialización	109	289	398	49
Total	195	623	818	100

Fuente: Elaboración propia de Cristaldo de Benítez, M. (2015). Datos cerrados al 30 de noviembre de 2015. (*) Incluye una Universidad Confesional.

En el siguiente mapa, elaborado con datos al año 2015, se puede observar que se desarrollan programas de posgrado, en todos sus niveles, en Asunción (capital del Paraguay) y en catorce de los diecisiete departamentos en los que se divide geográficamente el país. Resulta visible que la mayor concentración de ofertas se encuentra en Asunción y Departamento Central.

Distribución por departamento de la oferta de posgrado en Paraguay, año 2015.



Elaboración propia. Se agradece la colaboración de Joanna Benítez-UNA

En referencia a datos básicos de la oferta de posgrados al año 2015 según sector de gestión, cabe afirmar que las universidades privadas concentran la gran mayoría, pues ofrecen 623 de los ochocientos dieciocho (818) carreras recogidas (ver Cuadro N° 14), es decir el 76 %, mientras que la oferta de universidades públicas alcanza a 195 (24 %).

Con relación a la distribución de carreras de posgrado por áreas de conocimiento, tal como se muestra el Cuadro N° 15, de

acuerdo a los datos recogidos hasta noviembre del año 2015, se visibiliza la concentración de la oferta de formación en tres áreas que reúnen tres cuartas partes del total: un 32,5 % corresponde a Ciencias Sociales, Educación Comercial y Derecho; el 21,9 % a Educación y un 20,8 % a Salud y Servicios Sociales. El resto de las áreas de conocimiento —Humanidades y Artes, Ciencias, Ingeniería, Industria y Construcción, Agricultura y Servicios— en conjunto cubren el 24,8 % de la oferta de carreras.

Del 33 % de Ciencias Sociales, Educación Comercial y Derecho, el 52 % de la oferta corresponde al nivel de maestría, el 34 % al nivel de especialización y un 14 % al de doctorado.

Sin embargo, en el caso de Educación el 59 % se concentra en el nivel de especialización, el 28 % en el nivel de maestría y el 13 % en el de doctorado, tendencia que se reitera en el área Salud y Servicios Sociales, con un 77 % en el nivel de especialización, un 18 % en el de maestría y un 5 % en el nivel de doctorado.

Se destaca como dato significativo que en el caso del área de Ingeniería, Industria y Construcción no se observan carreras del nivel de doctorado, reuniendo en el nivel de maestría un 58% de la oferta del área y el nivel de especialización un 42%.

Cuadro N° 15: Carreras de posgrado por áreas de conocimiento según niveles. Paraguay, año 2015

Áreas de conocimiento	Cantidad de carreras según niveles de posgrado				
	Doctorado	Maestría	Especialización	Total	%
1.Educación	24	50	105	179	21,9
2.Humanidades y Artes	6	9	0	15	2
3. C. Sociales, Educación Comercial y Derecho	37	139	90	266	32.5
4.Ciencias	7	29	28	64	8
5.Ingeniería, Industria y Construcción	0	19	14	33	4
6.Agricultura	6	19	8	33	4
7.Salud y Servicios Sociales	9	30	131	170	20,8
8.Servicios	2	24	13	39	4.8
9.Sector desconocido o no especificado	2	8	9	19	2
Total	93	327	398	818	100

Fuente: Elaboración propia de Cristaldo de Benítez, M. (2015). Datos cerrados al 30 de noviembre de 2015

2.3.1 Alumnos y graduados en carreras de posgrado³⁷

Ante la carencia de información respecto al seguimiento de cohortes de posgrado en Paraguay -ausencia informativa asimismo en Argentina, inclusive para la formación de grado, y en posgraduación en Brasil- se realizó una aproximación similar a la efectuada para el caso argentino, explorando la relación entre cantidad de matriculados y egresados para un mismo nivel de post-grado y año de referencia (2013) en una muestra sin pretensiones de representatividad. Es decir: de las 54 universidades creadas hasta el año 2013, se envió solicitud de datos a 34 de ellas pues son las que ofrecían posgrados y sólo 14 respondieron. En Especialización, la proporción de graduados representa un 79 % de los matriculados en este tipo de carrera y un 72 % de todos

³⁷ La muestra se compone con los registros reportados por sólo 18 IES, (14 universidades y 4 IS) en el que existe mayoría de matriculados y egresados en instituciones de educación superior pública. Con la salvedad de que hubo mayoría de las instituciones públicas que proveyeron datos. Cristaldo de Benítez, M. (2015:18).

los graduados, este último porcentaje es muy superior a los demás tipos de posgrado, según se puede observar en el Cuadro N° 16. En Maestría, la proporción de graduados es de un 24 % de sus matriculados y representa un 19 % de todos los graduados. En Doctorado, los egresados representan 48 % de los matriculados en este nivel y un 9 % del total de egresos en posgrado. Esta aproximación a una tasa de graduación en los diferentes niveles de posgrado estaría indicando una marcada tendencia a un bajo nivel de egresados, en relación al número de matriculados en las maestrías.

Cuadro N° 16: Matriculados y egresados por niveles de posgrado. Paraguay, año 2013

Niveles	Cantidad matriculados y egresados			
	Matriculados	Egresados	Particip. Matric. %	Partic. Egres. %
Doctorado	492	238	10	9
Maestría	2.005	479	42	19
Especialización	2.326	1.830	48	72
Total	4.823	2.547	100	100

Fuente: elaboración propia de Cristaldo de Benítez, M. (2015). Datos cerrados al 17 de julio 2015.

En cuanto al volumen de estudiantes por áreas de conocimiento, se observa que en el nivel de la Especialización, que reúne el 48 % de todos los matriculados en posgrado, predomina el área de Salud y Ciencias Sociales, 51 %, seguida de Educación con un 28 % de estudiantes y Ciencias Sociales, Educación Comercial y Derecho con 18 %, es decir que estas tres grandes áreas concentran el 97 % de matriculados. En el nivel de Maestría, cuyos estudiantes representan 42 % del total de posgrado, el predominio es de Ciencias Sociales, Educación Comercial y Derecho con un 43 %, mientras que Educación nuclea 22 % e Ingeniería, Industria y Construcción 12 %; son tres áreas que congregan tres cuartas partes de la matrícula en

este tipo de carrera. En el nivel de Doctorado, cuya población estudiantil representa el 10 % del total, Ciencias Sociales, Educación Comercial y Derecho concentra 63 % de estudiantes, seguida por Educación con 31 % y Salud y Servicios Sociales con sólo 4 %. Los datos se presentan en los siguientes cuadros.

Cuadro N° 17: Matriculados por áreas de conocimiento y niveles de posgrado. Paraguay, año 2013.

Áreas	Cantidad matriculados				
	Doctorado	Maestría	Especialización	Total	%
1.Educación	153	444	661	1.258	26
2.Humanidades y Artes	-	9	7	16	0
3.C.Sociales,Educación Comercial y Derecho	309	860	415	1.584	33
4.Ciencias	-	73	5	78	2
5.Ingeniería,Industria y Construcción	8	241	10	259	5
6.Agricultura	-	118	-	118	2
7.Salud y Servicios Sociales	22	206	1.183	1.411	29
8.Servicios	-	54	45	99	2
Total	492	2.005	2.326	4.823	100

Fuente: elaboración propia de Cristaldo de Benítez, M. (2015). Datos cerrados al 17 de julio de 2015.

Cuadro N° 18: Egresados por áreas de conocimiento y niveles de posgrado. Paraguay, año 2013.

Áreas	Cantidad egresados				
	Doctorado	Maestría	Especialización	Total	%
1.Educación	32	75	853	960	38
2.Humanidades y Artes	-	5	-	5	0
3.C.Sociales,Educación Comercial y Derecho	183	206	379	768	30
4.Ciencias	-	46	5	51	2
5.Ingeniería,Industria y Construcción	1	42	37	80	3
6.Agricultura	-	23	-	23	1
7.Salud y Servicios Sociales	22	43	548	613	24
8.Servicios	-	39	8	47	2
Total	238	479	1.830	2.547	100

Fuente: Elaboración propia de Cristaldo de Benítez, M. (2015). Datos cerrados al 17 de julio de 2015.

Con relación a los egresados, se puede apreciar que el mayor porcentaje, igualmente que en los matriculados, se concentra en carreras de Especialización, reuniendo un 72 % de los graduados del año 2013, en segunda y alejada posición, los graduados de Maestría con el 19 % y en tercer lugar los graduados de Doctorado con 9 %. El análisis por áreas de conocimiento indica que una gran mayoría de los Doctores que se graduó en 2013 lo hizo en Ciencias Sociales, Educación Comercial y Derecho (77 %) en consonancia con la mayor proporción de estudiantes en el área; luego, y acorde a la matrícula, los Doctores en Educación, representando 13 % de los graduados en esta carrera. En los egresados de Maestrías, en 2013 se presenta menor grado de concentración disciplinar que en doctorados ya que el 43 % se graduó en Ciencias Sociales, Educación Comercial y Derecho, en Educación 16 %, en Ciencias 10 %, en Salud y Servicios Sociales 9 % e igual porcentaje de egresados de Ingeniería, Industria y Construcción y alrededor de 5 % en Agricultura. Por último, quienes egresaron en 2013 de

Especialización, carreras que nucleaban prácticamente la mitad de los estudiantes de posgrado, procedían de Educación en un 47 %, el 30 % de Salud y Servicios Sociales y el 21 % de Ciencias Sociales, Educación Comercial y Derecho.

En síntesis, en esta investigación en red, Paraguay constituyó un caso de estudio que en principio significó esfuerzos específicos de producción de datos sobre los niveles/carreras de posgrado en la actualidad. De ahí que su estudio, a través de una muestra, sin pretensiones de representatividad, y del acceso a escasos trabajos previos, nos permite formular algunos indicios acerca de la situación de la oferta del cuarto nivel.

Una de las primeras cuestiones emergentes de la investigación demanda a la gestión de las políticas públicas educativas, debido a la imperiosa necesidad de poner en marcha las disposiciones legales, sancionadas en 2013, acerca de los mecanismos previstos de recolección de información estadística sobre diferentes dimensiones de la educación superior, entre ellas, la formación de posgrado.

Aun en el marco de las limitaciones en cuanto a la información sobre el posgrado en este país, la recolección de datos efectuada permitió otorgar visibilidad al importante crecimiento del cuarto nivel con una clara tendencia de privatización de la oferta ya que en los tres niveles de formación de posgrado predominan ampliamente las carreras del sector privado. Sin embargo, según datos de 2013 recogidos en muestra investigación, la matrícula del sector privado sólo supera a la del sector público en el caso de las especializaciones (57 % de la matrícula en instituciones privadas), mientras que en maestría y doctorados la cantidad de estudiantes en instituciones públicas es mayor que en las privadas, con 71 % y 59 %, respectivamente.

Al igual que en Argentina y Brasil, durante la última década el posgrado en Paraguay continuó creciendo, a tal punto que entre

2004-2014 se cuadruplicó la oferta impartida por las universidades, tal como se muestra en Cuadro 13. Asimismo, comparte con ellos una similar estructura de la oferta de posgrado, pues la mayor cantidad de carreras corresponden a las especializaciones, seguidas por maestrías y doctorados, éstos con muy reducida oferta de programas. Tendencia que se corresponde con un importante número de estudiantes matriculados y egresados en el nivel de especialización, en primer término, luego en los de maestría y, con mayor distancia, en doctorado. Se observa también un predominio de carreras de orientación profesionalista, perfil visibilizado en las áreas de conocimiento que resultan privilegiadas pues la mayoría de los matriculados y egresados son de Ciencias Sociales, Educación Comercial y Derecho, especialmente en los niveles de doctorado y maestría, y del área de Salud y Servicios Sociales en el nivel de especialización. Además, se comparte con Argentina y Brasil la concentración geográfica de las ofertas en las grandes ciudades; en el caso de Paraguay, en torno a Asunción y el Departamento Central.

En suma, el posgrado en Paraguay parece crecer en un contexto de exigencias laborales que demandan profesionales “competitivos” y “eficientes”, con mayores niveles de titulación académica.

3. Consideraciones finales

Según lo expuesto a lo largo de este capítulo, el interés se concentró en caracterizar el sistema de posgraduación en tres países del MERCOSUR y, a su vez, intentar aportar al análisis comparativo, considerando diferencias históricas y estructurales así como similitudes, entre los sistemas de posgrado de Argentina, Brasil y Paraguay.

Estos países, con sus particulares trayectorias universitarias, evidencian desde las décadas finales del siglo veinte tendencias de cambio en educación, y vienen implementando políticas semejantes para el aseguramiento público de la calidad de la oferta de los posgrados. En este sentido, un aspecto que merece resaltarse es la dinámica expansiva del posgrado, como un proceso continuo y sostenido en el tiempo, sobre todo a partir de la década de los noventa.

Consideramos que uno de los objetivos logrados en el presente trabajo fue otorgar visibilidad a los déficits de información sobre la oferta del posgrado en los países estudiados, lo cual interpela a los Estados en sus procesos de elaboración y desarrollo de las políticas públicas educativas.

Esto resulta particularmente visible en el caso de Paraguay, donde la producción de información estadística sobre posgrado y su acceso público es prácticamente inexistente. Por eso, es necesaria y de suma importancia la organización, sistematización y disponibilidad de las estadísticas en este nivel de educación, con el propósito de apoyar y facilitar la adopción de políticas públicas para el aseguramiento de la calidad académica y de gestión.

Por otro lado, Argentina aún debe mejorar la calidad y consistencia de los datos sobre el desarrollo del posgrado, no obstante los esfuerzos estadísticos realizados desde el año 2006 en el contexto de las políticas públicas de educación superior. Como bien sintetizan De la Fare y Lenz (2012), persisten carencias, debilidades estadísticas y problemas en el acceso a la información, con especial déficit informativo respecto al conocimiento de la productividad de las tesis de posgrado, así como sus vinculaciones con el desarrollo nacional y regional.

En el caso de Brasil, para un estudio del conjunto del sistema *stricto sensu* no parece existir un déficit importante de datos, aunque sea factible un mejoramiento cualitativo de la

información que se captura y procesa. En este país, los mecanismos de regulación y supervisión del posgrado se establecieron a partir de los estándares internacionales de medición de la producción académica y científica. Por lo tanto, los elementos cuantitativos prevalecen en el proceso de evaluación; los indicadores están relacionados con el número de publicaciones realizadas por los profesores investigadores de las instituciones y número de alumnos titulados. Hay un proceso que abarca todo el ámbito de aplicación del sistema, sin embargo, el proceso de evaluación carece de la profundidad cualitativa.

La gran expansión de la oferta de posgrado en los tres casos denota un conjunto de transformaciones en los sistemas universitarios vinculadas con dispositivos de políticas universitarias que, con matices y peculiaridades, significan nuevos modos de regulación mediante sistemas de evaluación y acreditación de la calidad educativa en la educación superior y en el nivel de posgrado en particular. No obstante consideramos que sólo en Brasil —como producto de continuidades en las políticas públicas universitarias y científico-tecnológicas durante cuatro o cinco décadas— logró configurarse un sistema nacional de posgrado cuyas bases institucionales remiten a mediados de los años 60 del siglo XX.

Es de notar que los países analizados (Argentina, Brasil y Paraguay) han sufrido grandes cambios en sus políticas, debido a los regímenes dictatoriales que se han asentado en la segunda mitad del siglo anterior. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió con Argentina y Paraguay, en Brasil la dictadura garantizó la continuidad y expansión de la política científica y tecnológica, sin duda impulsada por la demanda del capitalismo y la aceleración del proceso de industrialización.

Por otro lado, en los tres contextos nacionales examinados la expansión del posgrado de las últimas décadas adquiere notorias desigualdades en vinculación con dimensiones propias del

territorio, de la distribución de la población, así como en relación a determinantes en términos de recursos socioeconómicos, políticos, culturales y educacionales en cada uno de ellos.

Colocar el foco de análisis en la expansión de los posgrados constituye una oportunidad para reflexionar sobre la necesidad de un mayor equilibrio entre las agendas de calidad de cada país latinoamericano, y la necesidad de disolver las persistentes desigualdades intra e inter regionales.

4. Bibliografía y fuentes consultadas

- Almada Ibañez, C.; Caballero, J.; Dubini, A y Rojas Méndez, M. (2012). “La Educación Superior en Paraguay. Profesorado e Investigadores. Maestrías y Doctorados en Paraguay”, en Red Iberoamericana de Investigadores en políticas públicas (RIAPE). *La educación superior en el Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay hoy*. Biblos, Buenos Aires.
- Babini, D.; Casalet, M.; Oteiza, E. (1992). “Recursos humanos en ciencia y tecnología. Formación de investigadores”, en Oteiza, E. (dir.) *La política de investigación científica y tecnológica argentina. Historia y perspectivas*. CEAL, Buenos Aires.
- Barroso, J. (2005), “O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas”, *Educação & Sociedade*, vol. 26, Nº 92, Especial-Out, cedes/unicamp.
- Barsky, O. (1997). *Los posgrados universitarios en la República Argentina*. Troquel, Buenos Aires.
- Barsky, O. y Dávila, M. (2009). *La evaluación de posgrados en la Argentina*. Documento de Trabajo nº 226, Universidad de Belgrano. Acceso: [url:http://www.ub.edu.ar/investigaciones](http://www.ub.edu.ar/investigaciones)
- Barsky, O. y Dávila, M. (2004). “Las carreras de posgrado en la Argentina”, en Barsky, O., Sigal, V. y Dávila, M. (coords.) *Los desafíos de la universidad argentina*. Siglo XXI editores de Argentina, Buenos Aires.
- Bittencourt, A. (2011). “La cooperación científica internacional y la creación de CAPES”, en *Revista Colombiana de Educación* Nº 61, Bogotá.
- Brunner, J. J. (1990). *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*. F.C.E, Santiago de Chile.
- Caballero Campos, H. (2014). “Universidad Nacional de Asunción. Mecanismos de regulación de los Postgrados. Reglamentos para cada uno de los niveles de los Cursos de Posgrados”. Informe presentado en *II Reunión de trabajo del Proyecto “Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en el contexto de la evaluación de la calidad de la Educación Superior”*. Núcleo de Estudios e Investigaciones

- en Educación Superior del Sector Educativo del MERCOSUR. Universidad Nacional de Asunción, San Lorenzo, Asunción del Paraguay, 7 y 8 de abril.
- Cristaldo de Benítez, M. (2015). *Caracterización de la oferta de los Programas de Posgrados en el Paraguay. Informe Final*. UNA, Asunción del Paraguay, diciembre.
- Cristaldo de Benítez, M. (2014). “Caracterización de la oferta de los posgrados en el Paraguay”. Informe presentado en *II Reunión de trabajo del Proyecto “Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en el contexto de la evaluación de la calidad de la Educación Superior”*. Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Sector Educativo del MERCOSUR. Universidad Nacional de Asunción, San Lorenzo, Asunción del Paraguay, 7 y 8 de abril.
- Dávila, M. (2011). “Posgrados académicos y profesionales. La discusión actual en Argentina y Brasil”. Ponencia en *IV Congreso Nacional y III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación. ¿Hacia dónde va la educación en la Argentina y en América Latina? Construyendo una nueva agenda*. Buenos Aires, 16 y 17 de junio.
- De la Fare, M. y Lenz, S. (2012). *El posgrado en el campo universitario. Expansión de carreras y productividad de tesis en la Argentina*. UNGS, IEC-CONADU, Buenos Aires.
- Fliguer, J.L y Accinelli, A. (2011). Perspectivas en el proceso de integración de los sistemas de posgrados de Argentina y Brasil en el marco del Mercosur educativo. Disponible en: <http://www.saece.org.ar/docs/congreso4/trab01.pdf> (consulta: 15 de abril de 2015)
- Garay Argüello, R. (2005). Informe Diagnóstico y Perspectiva de los Estudios de Postgrado en Paraguay. IESALC/UNESCO.
- García, L. (2014). “Universidad y profesión académica: crisis y reconfiguraciones”, en Corbalán, A. (comp.) *La cultura al poder. Red de educación, cultura y política en América Latina*. Biblos, Buenos Aires, pp. 189-213.
- (2012). “Aproximaciones críticas a las políticas universitarias argentinas en el escenario global de fines del siglo XX e inicios del XXI”, en Montiel, M.C y Oliva, D. L. (comp.) *Educación, gobierno e instituciones en contextos diversos*. PROICO N° 4-0612. Ediciones LAE- Laboratorio de Alternativas Educativas, Facultad de Ciencias Humanas 1ª ed. San Luis, UNSL.
- García, L. (2007). “Universidad y profesión académica en América Latina. Aportes desde el caso argentino”, en Herrera, M. (ed.) *Encrucijadas e Indicios sobre América Latina. Educación, Cultura y Política*. Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá.
- García, L. y Di Marco, C. (2015). “El nivel de Postgrado en Argentina y Paraguay: hacia una matriz de comparación”. En *V Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados en Educación. Educación y futuro. Debates y desafíos en perspectiva internacional*. Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE). Buenos Aires.
- García, L.; Di Marco, C.; Zelaya, M., Carrasco, L. (2014). “Caracterización de la oferta de postgrado en la Argentina actual”. Informe presentado en *III Reunión de trabajo del Proyecto “Dilemas de nuevas culturas de producción de*

- conocimiento. *Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en el contexto de la evaluación de la calidad de la Educación Superior*. Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Sector Educativo del MERCOSUR. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 3 y 4 noviembre.
- García, L.; Di Marco, C.; Zelaya, M. (2014). “Primera aproximación a los datos de las ofertas de posgrado en Argentina durante las últimas tres décadas”. Informe presentado en *II Reunión de trabajo del Proyecto “Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en el contexto de la evaluación de la calidad de la Educación Superior”*. Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Sector Educativo del MERCOSUR. Universidad Nacional de Asunción, San Lorenzo, Asunción del Paraguay, 7 y 8 de abril.
- Hogan, D. (2003). “Posgrado en Brasil: situación y características”, en *Omnia*, Vol.19, UNAM, México. Disponible en http://www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant_omnia/Esp_16/13.pdf (consulta 15 de abril de 2015)
- Krotsch, P. (1996). “El posgrado en la Argentina: una historia de discontinuidad y fragmentación”, en *Pensamiento Universitario* N° 4/5. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Krotsch, P. (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, Bernal.
- Lvovich, D. (2009). “Resultados e impactos de los programas de apoyo a la formación de posgrado en Argentina”. *Dossier: Apoyo a los programas de posgrado*, en *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad* N° 13, Buenos Aires.
- Miranda, E. (2011). “Globalización periférica, regulación política del sistema educativo y producción de desigualdades en Argentina. ¿Dónde estamos ahora?”, *Rizoma Freireano*, Instituto Paulo Freire de España, N° 10, 2011, pp. 1-20. Disponible en <http://www.rizoma-freireano.org/index.php/globalizacion-periferica-regulacion-politica-del-sistema-educativo-y-produccion-de-desigualdades-en-argentina-idonde-estamos-ahora-dra-estela-m-miranda> (consulta 11 de abril de 2015)
- Nunes, E.; Barroso, M. H.; Ramos Fernandes, I. (2008). *Instituições não educacionais e o Sistema Federal de Ensino: cenários e perspectivas para regulação do credenciamento especial*, Documento de Trabalho N° 75, Rio de Janeiro, Observatório Universitário, Databrasil – ensino e pesquisa, internet. Disponible en: http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_75.pdf (consulta 15 de enero de 2015)
- Quiroga, A. (2001). “El posgrado y los desafíos del conocimiento”, en Chiroleu, A. (org.) *Repensando la Educación Superior*. Universidad Nacional de Rosario Editora, Rosario, pp.117-125.
- Rama, C. (2006). *La Tercera Reforma de la educación superior en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- RIAPE (2012). Red Iberoamericana de Investigadores en políticas públicas. *La educación superior en el Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay hoy*.

- Biblos, Buenos Aires.
- Rivarola, M. (2013). “Panorama del debate sobre la universidad en Paraguay”, en *Pensar la Universidad*.
- Rodrigues Filho, J. A. (2013) *Pós-graduação no Brasil*. Documento de trabajo en Red *Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en el contexto de la Evaluación de la calidad de la Educación Superior*. Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Sector Educativo del MERCOSUR.
- Silva Júnior, J. y Mendes Catani, A. (2013). “La educación superior brasileña en las dos últimas décadas. Expansión y mercantilización superior en Brasil”, en Unzué, M. y Emiliozzi, S. (comp.) *Universidad y políticas públicas ¿en busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada*. Imago Mundi, Buenos Aires.
- Stallivieri, L. (2007). “El sistema de educación superior de Brasil: características, tendencias y perspectivas”, en *Universidades*, n° 34, mayo-agosto, pp. 47-61 Unión de Universidades de América Latina y el Caribe. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37303406> (consulta 10 de mayo de 2015)
- Unzué, M. (2013). “Autonomía, evaluación y políticas públicas. Tendencias y límites en los sistemas universitarios de Argentina y Brasil”, en Unzué, M. y Emiliozzi, S. (comp.) *Universidad y políticas públicas ¿en busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada*. Imago Mundi, Buenos Aires.
- Velázquez, G. (dir.) (2016). *Geografía y calidad de vida en la Argentina: análisis regional y departamental, 2010*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil.

Fuentes

- Argentina, CONEAU. *Posgrados Acreditados de la República Argentina*. Edición 2015.
- Argentina, CONEAU. *Posgrados Acreditados de la República Argentina*. Edición 2014.
- Argentina, SPU. *Anuario de Estadísticas Universitarias. Argentina 2013*.
- Argentina, SPU. *Anuario de Estadísticas Universitarias-Síntesis 2014*.
- Brasil, CAPES (2014). *Mestrado Profissional, o que é?* Disponible en: <http://www.capes.gov.br/avaliacao/sobre-a-avaliacao/mestrado/profissional-o-que-e>. Acceso: 25 abril 2014.
- Brasil, GEOCAPES: accesible en <http://geocapes.capes.gov.br/geocapesds/#>

Nómina de universidades públicas y privadas del Paraguay según año de creación y localización

Nº	Nombre	Siglas	Año Creación	Sede	Datos (*) 2013	Datos (**) 2015
Públicas						
1	Universidad Nacional de Asunción (***)	UNA	1889	San Lorenzo	✓	✓
2	Universidad Nacional del Este	UNE	1993	Ciudad del Este		✓
3	Universidad Nacional de Pilar	UNP	1994	Pilar	✓	✓
4	Universidad Nacional de Itapúa	UNI	1996	Encarnación	✓	✓
5	Universidad Nacional de Caaguazú	UNCA	2007	Coronel Oviedo		
6	Universidad Nacional de Concepción	UNC	2007	Concepción		✓
7	Universidad Nacional de Villarrica	UNVES	2007	Villarrica		
8	Universidad Nacional de Canindeyú	UNI-CAN	2010	Salto del Guairá	✓	

Privadas

1	Universidad Católica Ntra. Sra. de la Asunción	UCA	1960	Asunción	✓	✓
2	Universidad Columbia del Paraguay	UCP	1991	Asunción	✓	✓
3	Universidad del Norte	UNI-NORTE	1991	Asunción		✓
4	Universidad Autónoma de Asunción	UAA	1991	Asunción		✓
5	Universidad Privada del Este	UPE	1992	Presidente Franco		✓
6	Universidad Comunera	UCOM	1992	Asunción		
7	Universidad Autónoma del Paraguay	UAP	1992	Asunción		✓
8	Universidad Evangélica del Paraguay		1994	Asunción		✓
9	Universidad Americana	UA	1994	Asunción		✓
10	Universidad del Pacífico	UP	1994	Asunción	✓	✓
11	Universidad Tecnológica Intercontinental	UTIC	1996	Asunción	✓	✓
12	Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo	UTCD	1996	Fdo. de la Mora		✓
13	Universidad Politécnica y Artística del Paraguay	UPAP	1996	Asunción		✓
14	Universidad del Cono Sur de Las Américas	UCSA	1996	Asunción	✓	
15	Universidad Autónoma de Luque	UAL	1999	Luque		✓
16	Universidad Iberoamericana	UNIBE	2001	Asunción	✓	✓
17	Universidad Metropolitana de Asunción	UMA	2003	Asunción	✓	✓
18	Universidad de la Integración de las Américas	UNIDA	2003	Asunción		✓
19	Universidad Internacional Tres Fronteras	UNINTER	2003	Ciudad del Este		✓
20	Universidad La Paz	UNIPAZ	2006	Ciudad del Este	✓	
21	Universidad Central del Paraguay	UCP	2006	Asunción		
22	Universidad Autónoma San Sebastián	USAS	2007	San Lorenzo		✓
23	Universidad Privada del Guairá	UPG	2007	Villarrica		
24	Universidad del Nordeste del Paraguay	UNDP	2007	Asunción		
25	Universidad de Desarrollo Sustentable	UDS	2007	Asunción		
26	Universidad San Carlos	USC	2007	Asunción		
27	Universidad San Lorenzo	UNISAL	2007	San Lorenzo	✓	

28	Universidad Autónoma del Sur	UNA-SUR	2007	Asunción		
29	Universidad Autónoma de Encarnación	UNAE	2007	Encarnación	✓	✓
30	Universidad Hispano Guaraní	UHG	2008	Asunción		
31	Universidad María Auxiliadora	UMAX	2008	Asunción		
32	Universidad Superior Hernando Arias de Saavedra		2008	Luque		
33	Universidad Española	UE	2008	Asunción		
34	Universidad Leonardo Da Vinci	ULDV	2008	Luque		
35	Universidad Nihon Gako	UNG	2008	Fernando de la Mora		✓
36	Universidad María Serrana	UMS	2008	Asunción		✓
37	Universidad Centro Médico Bautista	UCMB	2009	Asunción		✓
38	Universidad Santa Clara de Asís	USCA	2009	Caaguazú		✓
39	Universidad Sudamericana	US	2009	Luque		
40	Universidad del Chaco	UNI-CHACO	2009	Villa Hayes		✓
41	Universidad Gran Asunción	UNI-GRAN	2009	Capiatá		✓
42	Universidad Adventista del Paraguay	UNAPY	2009	Asunción		

(*) Año 2013: remitieron datos estadísticos

Nómina de universidades públicas y privadas del Paraguay según año de creación y localización

Nº	Nombre	Siglas	Año Creación	Sede	Datos 2013	Datos (**) 2015
43	Universidad Interamericana	UI	2010	Asunción		✓
44	Universidad del Sol	UNADES	2011	Asunción		✓
45	Universidad San Ignacio de Loyola	USIL	2006	Asunción		
46	Universidad Paraguayo Alemana	UPA	2013	San Lorenzo		
54	Total				14	32

Fuente: Dirección General de Educación Superior del Ministerio de Educación y Cultura, ordenado por tipo de institución (pública y privada) y fecha de creación.

(**) Año 2015: datos obtenidos de páginas web de las universidades y confirmados.

(***) Datos recibidos de la universidad

Institutos superiores públicos y privados		
N°	Nombre	Datos 2013 (*)
1	Instituto Superior de Educación Policial	✓
2	Instituto Superior de Educación Dr. Raúl Peña (ISE)	✓
3	Instituto Nacional de Salud	✓
4	Instituto Superior Santo Tomás	✓
5	Instituto Superior Estudios Humanísticos y Filosóficos San Francisco Javier	✓

Fuente: Dirección General de Educación Superior del Ministerio de Educación y Cultura.
 (*) Año 2013, remitieron datos estadísticos

VI. Evaluación y acreditación de los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay. Aproximaciones comparativas

Coordinación general: Sonia M. Araujo¹

*Autoras: Sonia M. Araujo, M. Matilde Balduzzi,
Rosana Corrado y Verónica S. Walker*

Introducción

En la actualidad, el estudio de la evaluación y de la acreditación de las universidades constituye una de las dimensiones de análisis obligada cuando se analiza las políticas públicas para la educación superior universitaria, fundamentalmente por el rol que ha jugado la evaluación a partir de la década de 1990 en la regulación de las instituciones y sus prácticas. Más allá de la globalización de la agenda evaluativa en los diferentes estados nacionales, la búsqueda de convergencias y divergencias se vuelve un desafío en cuanto la instalación de la evaluación es el resultado de procesos complejos en los que se entrelazan gobiernos, organismos particulares y

¹ En la descripción del Modelo Nacional de Evaluación de Paraguay se contó con el aporte de Clara Almada, integrante de la Red, a través del Informe de Avance “Sistemas de Evaluación/Acreditación/Categorización: cómo se organiza, criterios de evaluación, procesos de evaluación”. Universidad Nacional de Asunción. 2015.

universidades, así como actores internos —gestores, académicos, graduados y estudiantes—, y externos a las propias instituciones —empresas, colegios profesionales, entre otros—, en tradiciones y dinámicas específicas de la sociedad, en general, y de los sistemas de educación superior, en particular. La exposición contenida en este texto intenta dar cuenta de estos procesos en los tres países estudiados: Brasil, Argentina y Paraguay.

El texto está organizado en cuatro apartados. El primero realiza un análisis del contexto general de la implantación de las políticas de evaluación de la educación superior, con una atención particularizada en Brasil, Argentina y Paraguay, a fin de brindar un anclaje histórico que contribuya a contextualizar la cuestión en los países considerados. El segundo introduce el surgimiento de las agencias de evaluación en cada país, así como una caracterización de sus funciones que, como se verá, en ocasiones exceden la evaluación y acreditación de las carreras de posgrado, como ocurre en Argentina y Paraguay. El tercer apartado indaga sobre aspectos instrumentales, pero no por eso menos políticos, por cuanto sistematiza las particularidades que asumen los procesos de evaluación y acreditación de los posgrados así como los desarrollos alcanzados. El último recupera cuestiones que surgen de la tensión y comparación de cada una de las dimensiones consideradas, y que permiten avanzar en la sistematización de características comunes y diferenciales relacionadas con el cuarto nivel en los sistemas de educación superior estudiados.

Evaluación de posgrados: Contexto, origen, antecedentes

En América Latina, las transformaciones de los sistemas de educación superior y, como parte de ellas, las correspondientes a los sistemas de posgrado², se inscriben en un conjunto de reformas

² Si bien en la literatura suele utilizarse la expresión sistema de posgrado, consideramos

estatales gestadas bajo la orientación de un marco ideológico valorativo que sustituye concepciones y políticas precedentes encuadradas en el modelo del “estado de bienestar”. Durante el período que se extiende desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de la década de 1980, la educación superior se organiza bajo la concepción del “estado planificador” (Krotsch, 2009: 113), hegemónica en esa época en Europa y Estados Unidos. De acuerdo a esta concepción, el Estado tiene un papel activo, interviene en la sociedad a través del planeamiento con la finalidad explícita de promover el desarrollo. Se entiende que les cabe a la educación y especialmente a la universidad, un papel decisivo en la modernización de la sociedad. El objetivo de tránsito de una sociedad tradicional a una sociedad moderna se expresa en las universidades en la progresiva influencia del modelo académico norteamericano, con su estructura departamental y con una fuerte relevancia otorgada a la investigación y a posgrados más profesionalistas, como es el caso de las maestrías. Este modelo, que se legitima a través del asesoramiento de agencias y expertos, se expande a toda la región adquiriendo rasgos singulares en cada país.

En las últimas décadas del siglo XX, se producen transformaciones históricas y sociales que inciden notablemente en las políticas aplicadas a los sistemas educativos. Distintas descripciones dan cuenta de estos cambios drásticos operados en el mundo occidental, que pueden sintetizarse en los siguientes conceptos: globalización económica y cultural, internacionalización, debilitamiento y redefinición del rol de los estados nacionales y de las instituciones que los sostienen, instauración de un nuevo modelo tecnológico-productivo, competencia entre economías nacionales y regionales, nuevas

que, como en el caso de la educación superior, la complejidad y heterogeneidad de la organización de los posgrados lleva a pensar que configuran un conjunto desarticulado según se evidencia en la diversidad de objetivos, motivo por el cual no se trataría de un sistema en sentido estricto.

formas de gestión y realización del trabajo en las organizaciones. Estos cambios en el sistema económico, político y cultural, han sido abordados por distintos autores como una nueva fase del capitalismo, y designados como “capitalismo post-industrial” (Touraine), “capitalismo flexible” (Sennett), o “neocapitalismo” (Derrida). Otros autores hablan de una nueva etapa de la organización social, que procuran caracterizar a través de categorías como: “orden social postradicional” (Giddens), “modernidad líquida” (Bauman), o “modernidad tardía” (Lewkowicz). Se imponen, al mismo tiempo, formas de ejercicio del poder y del control social diferentes a las conocidas —aquellas propias de las “sociedades disciplinarias” que tan claramente describió Foucault—, que suponen organizaciones menos piramidales, más horizontales y flexibles, concebidas como “redes”. El control, aunque no está exento de vigilancia, se traduce, antes que en la antigua “supervisión”, en la presión para el cumplimiento de objetivos y proyectos, y en la permanente rendición de cuentas de la producción individual y de los “equipos de trabajo”. La evaluación de la calidad orienta propósitos institucionales y define el éxito o el fracaso, tanto a nivel individual como institucional. Las exigencias de calidad son entendidas bajo criterios de eficiencia y eficacia, y esos parámetros son los que orientan la evaluación.

En Estados Unidos y Europa el nuevo escenario trae aparejado cambios en las decisiones de política educativa, lo que se refleja en una revisión del papel del Estado en el financiamiento, particularmente de los sistemas de educación superior. En América Latina, la redefinición del papel del Estado en la financiación de las instituciones de nivel superior se produce en un contexto de explosiva demanda social por educación (Mollis et al., 2010). La historia, tradición, condiciones y desarrollo socioeconómico, así como las tensiones y conflictos entre distintos sectores, definen en cada uno de los países de la región, las respuestas a estos desafíos. No obstante, se señala como tendencias la creación de nuevas instituciones privadas y públicas, con la consecuente alteración

del tradicional principio de gratuidad; la venta de servicios para compensar las reducciones en el financiamiento estatal; el acortamiento de las carreras de grado con otorgamiento de títulos intermedios que permitan una rápida inserción en el mercado de trabajo; y la oferta de posgrados, particularmente de tipo profesionalista, en desmedro de aquellos con orientación científico-académica, tradicionalmente ofrecidos por las universidades.

Más allá de las convergencias y divergencias entre las tendencias internacionales y las experiencias locales, esas reformas se inscriben en la historia de cada uno de los países considerados en este trabajo, Brasil, Argentina y Paraguay, y en las particularidades que, en cada uno de ellos, ha asumido el desarrollo de sus sistemas educativos. En este sentido, es preciso enfatizar que en América Latina los cambios valorativo-normativos, que orientaron las políticas del sector y modificaron la organización de la educación superior y la cultura académica, se registraron con distinto ritmo y con singularidades propias en cada país, en el marco de la historia, tradiciones y prácticas, de antecedentes jurídicos y de movimientos de resistencia. Se fueron gestando y reelaborando así, conjuntamente con las decisiones políticas para el sector, un conjunto de representaciones y valores académicos con rasgos específicos, en torno a los objetivos considerados prioritarios, al papel de la investigación, al carácter otorgado al conocimiento, a la vinculación entre el conocimiento y las demandas del mercado, a las políticas de financiamiento, a la calidad, y a la evaluación.

En lo que respecta a la organización de los posgrados, se observa una gran heterogeneidad en consonancia con la extensión y diversidad de la realidad latinoamericana. La expansión y transformación que se registra a partir de la segunda mitad del siglo XX adquiere características peculiares en cada país y tiene, asimismo, impactos diferenciales en una conformación que va imponiéndose a partir de la década de 1960, si se considera el desarrollo temprano en Brasil.

En este contexto, el concepto de “evaluación de la calidad” y la difusión de una “cultura de la calidad”³ se van instalando en el marco de un debilitamiento de los estados nacionales y de una crisis de confianza en la capacidad de autorregulación y autoevaluación de las instituciones. Si en los años 50 la planificación permitía al Estado anticiparse a los cambios y generarlos, la evaluación de la calidad se instala como un mecanismo de regulación posterior a las prácticas, heterónomo y de carácter pragmático.

Las políticas universitarias orientadas a la instauración de una “cultura de la calidad” —como expresión de una “sociedad auditada”—, se traducen en la difusión de procedimientos evaluativos que inciden notablemente en las prácticas de las instituciones y de los académicos.

Como dice Morles (1996), si bien la evaluación y la acreditación son un invento norteamericano de fines del siglo XIX, la necesidad de emitir juicios de valor sobre acciones u objetos es tan antigua como la humanidad. Sin embargo, aunque ambas partes de la afirmación condicen con lo que efectivamente sucede, la transferencia internacional a contextos diversos del modelo de evaluación y acreditación norteamericano, asociado a la búsqueda de la calidad a fines del siglo XX, da lugar a una reconfiguración significativa y particular de los sistemas de educación superior universitaria de diferentes países, en los que se puede reconocer marcas de identidad comunes. La homogeneidad que actualmente es posible observar tiene que ver, precisamente, con el carácter político de la evaluación y con las funciones que cumplió cuando fue instalada en las agendas de los diferentes gobiernos nacionales. En este caso, el carácter polisémico del concepto evaluación y las diferencias de orden técnico en su instrumentación poseen un telón de fondo común, en cuya trama jugaron un papel fundamental

³Aunque el concepto de “cultura de la calidad” puede resultar controversial, se lo utiliza aquí para indicar una progresiva aceptación, aunque no sin resistencias y conflictos, de las políticas y prácticas de evaluación.

los organismos internacionales de financiación y cooperación técnica y cultural en un marco creciente de globalización e internacionalización educativa. Situación que no obstante, como se verá, presenta algunas disimilitudes si se considera Argentina y Paraguay, por un lado y Brasil, por el otro.

Cabe reiterar que la instauración de procesos evaluativos no se produce en los sistemas educativos de la región en un marco de estabilidad sino en un contexto de crisis de financiamiento, de expansión cuantitativa de las instituciones privadas de educación superior y de ampliación de la demanda que se expresa en un incremento exponencial de la matrícula. Se registra, asimismo, una marcada tendencia a la privatización que, en el ámbito educativo se manifiesta en la imposición de una lógica de mercado y deriva en una ostensible diferenciación institucional. Estos fenómenos y procesos, que se desarrollan con distintos matices y en distintos momentos en los tres países considerados, ponen en crisis la capacidad de los estados nacionales para regular un crecimiento que en algunos se dará de forma descontrolada.

La evaluación, como mecanismo de regulación de la calidad —sostenida en criterios de eficiencia y eficacia—, se instala como una política pública para controlar la expansión anárquica de instituciones así como la proliferación de carreras de baja exigencia académica y una formación apresurada, vinculada a necesidades pragmáticas o a demandas puntuales del mercado de trabajo. En el caso de los posgrados, la expresión más clara de estas derivaciones la constituye el surgimiento y multiplicación de “cursos de posgrado”, “certificaciones”, “actualizaciones”, “capacitaciones”, “diplomaturas” surgidos bajo un mal disimulado propósito lucrativo y desvinculados de la investigación y de la producción de conocimientos.

En el caso de Brasil, la expansión de instituciones de educación superior ha sido vinculada a las tendencias globales hacia la privatización, la mercantilización y la existencia de un

cuasi mercado educacional que, conjuntamente con las políticas de flexibilización, expresan la adaptación de la educación superior al neoliberalismo económico y al conservadurismo político (Días Sobrinho, 2007). No obstante, algunos autores sostienen que el posgrado brasileño constituye un modelo sin influencias de las reformas europeas de la década de 1990, y que se origina en prácticas de distribución de becas y líneas de financiamiento (Spagnolo, 1998).

Es preciso advertir que el surgimiento y la expansión del posgrado en Brasil es previo, cronológicamente, a las tendencias que se observan en la región hacia fines del siglo XX. Estos procesos deben entenderse, entonces, en el contexto de la creciente industrialización y urbanización de las décadas del 60 y 70 y de la percepción de la universidad como una instancia central en ese desarrollo, por sus aportes al conocimiento científico y tecnológico. Los denominados “planes nacionales de posgraduación”, desarrollados entre 1977 y 1989, son el producto de esa percepción y del propósito declarado de formar recursos humanos de excelencia en relación con proyectos de investigación y desarrollo vinculados al sistema productivo. En este sentido, cabe señalar que, a diferencia de lo que sucedió en Argentina, en que las universidades fueron uno de los blancos de la persecución política y de la represión del gobierno de facto, el régimen militar instalado en Brasil alentó el desarrollo de los posgrados vinculados con la investigación y con las ciencias sociales (Krotsch, 2009).

En un comienzo, sin embargo, el objetivo prioritario del desarrollo del posgrado en Brasil fue la formación académica, bajo la premisa de que tendría un efecto multiplicador sobre la calidad de la docencia universitaria. Por este motivo quedaron relegados, en gran medida, los posgrados de formación profesional⁴.

⁴Como se planteará más adelante con relación a la evaluación, en Brasil se reconoce el posgrado *stricto sensu*, que abarca doctorados, y maestrías académicas y profesionales, y el posgrado *latu sensu* que incluye las especializaciones.

La expansión cuantitativa y diversificación de posgrados plantea, desde el principio, la necesidad de conciliarlos con la calidad de la enseñanza, ideando mecanismos de control que permitan acotar la proliferación de este tipo de carreras de baja calidad académica, programas cortos, certificaciones y especializaciones, frecuentemente surgidos con fines lucrativos y guiados por la sujeción a demandas puntuales del sistema productivo.

Se hizo necesario, entonces, diseñar actividades de organización y regulación de la calidad, que, como se desarrollará en otro apartado, estuvieron a cargo de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior —CAPES— fundación pública dependiente del Ministerio de Educación, que dio comienzo al proceso de evaluación y acreditación de los programas de posgrado (Barsky, 1997).

Durante la década de 1980 los diagnósticos revelan “problemas estructurales” que obstaculizan la consolidación de carreras de posgrado. Algunos de ellos son de índole institucional, como la ausencia de secretarías de posgrado en las universidades y facultades; otros se vinculan a un desfasaje entre la explosión de la oferta de posgrados y un insuficiente fortalecimiento de las actividades de investigación y desarrollo. Aunque inicialmente, como lo señala Barsky, “en Brasil la política se dirige a fortalecer maestrías y doctorados académicos, relegando la especialización y provocando una insuficiente atención de las demandas de especialización profesional” (Barsky, 1997: 38), posteriormente fueron incluidas las maestrías de carácter profesional.

En el caso de Argentina, es necesario situarse en un contexto de rupturas institucionales del sistema democrático que se suceden desde 1930, con interrupción de los gobiernos surgidos de la voluntad popular —frecuentemente, antes de terminar su mandato— y su reemplazo por gobiernos de facto, impuestos por las fuerzas armadas, de carácter conservador, represivo,

que instauran un modelo económico de neto corte neoliberal. Estas rupturas del sistema institucional tienen fuerte impacto en el ámbito de la educación superior, particularmente en las universidades.

Asimismo, es preciso considerar el carácter esencialmente profesionalista de la formación universitaria de grado, “con nichos de investigación en algunas disciplinas y en las universidades nacionales más grandes” (Barsky, 1997: 49). Por otra parte, la investigación vinculada a la formación de posgrado tiene, desde la década de 1950, un fuerte desarrollo en organismos especializados que se crearon por fuera de las universidades, tales como la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), que en convenio con la Universidad Nacional de Cuyo forma científicos en estudios de posgrado; el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA), institución con un importante desarrollo en investigación, que a partir de la década del 60, en convenio con las universidades de Buenos Aires y La Plata, dio origen a las primeras maestrías relacionadas con problemáticas agrarias; y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). Un párrafo aparte merece el surgimiento en 1958 del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), bajo la influencia de los modelos europeos de posguerra de sistemas de ciencia y tecnología centralizados estatalmente. En este organismo se instala la carrera de investigador, sobre la base de un sistema de evaluación por pares y de promociones. Asimismo, es importante consignar que esta institución otorga becas para el perfeccionamiento de jóvenes investigadores que incluyen la realización de estudios de posgrado, y desde 1988 becas de doctorado y posdoctorado.

En la década de 1970, luego de un corto gobierno electo democráticamente, en el año 1976 se inicia la dictadura militar signada por la intervención de las universidades, la cesantía de docentes, la persecución política, el arancelamiento de los estudios de grado, el establecimiento de cupos y el control ideológico-

político, medidas que derivaron en la destrucción académica de las instituciones universitarias como espacios privilegiados de investigación y de producción de conocimientos. En la década de 1980, bajo el gobierno democrático, en las universidades de gestión pública se lleva a cabo el denominado “proceso de normalización”, se restablece el cogobierno de profesores, estudiantes y graduados, se incorporan docentes cesanteados durante la dictadura militar y se concretan los concursos públicos de antecedentes y oposición, lo cual se tradujo en la modificación de los planes de estudios vigentes, la renovación de los contenidos, el impulso a la investigación científica y tecnológica, y la implantación de un incipiente nivel cuaternario.

La expansión del sistema de posgrado en las universidades se produce en la década de 1990 en un marco de estabilidad democrática pero de neoliberalismo económico y conservadurismo político. En este contexto ideológico, la crisis económica y fiscal es atribuida a un intervencionismo excesivo del estado, lo que conduce a encarar un programa de ajuste estructural con apertura de la economía y una serie de reformas orientadas a reducir la burocracia estatal, justificando el control en criterios de eficacia, eficiencia y calidad. Se impone, entonces, un modelo heterónomo de dirección de las transformaciones en medio de un clima ideológico de crisis de confianza en las instituciones públicas, a las que se evalúa como ineficientes e incapaces de transformarse a sí mismas.

Con respecto a la complejidad por tipo de carreras, Krotsch (1994) señala que el desarrollo del posgrado en la Argentina tuvo ciertas particularidades si se compara con el latinoamericano. Entre ellas menciona el temprano desarrollo de la universidad y del posgrado bajo la forma tradicional y honorífica del doctorado, cuya evolución generó normas y estructuras ligadas a las cátedras en la medida en que se iban consolidando las disciplinas; la interrupción de su desarrollo por la intervención de regímenes

militares, la emigración de científicos y la prevalencia de una política universitaria centrada en el congelamiento de la situación existente. El modelo de posgrado fue el doctorado vinculado en su forma más madura a la actividad científica y a un modelo de grado continental europeo; y un crecimiento posterior de especializaciones y maestrías —como transferencia del modelo norteamericano— desde la década de 1960 más ligado a las dinámicas particulares de las disciplinas.

Posteriormente, la organización de los posgrados registra una marcada influencia de las tendencias internacionales de los años 90 y se enmarca en la transferencia internacional, a escala global, de nuevas reglas del juego en las que las exigencias de calidad, como se dijo, son entendidas bajo criterios de eficiencia y eficacia, y asociadas a criterios que relacionan insumos con productos (Krotsch, 2009). En este contexto, la evaluación se fue imponiendo trabajosamente, en un clima de conflicto entre el Estado y las universidades, en el que tuvo un peso relevante la tradición de la universidad argentina como institución autónoma.

Como sucedió en la Argentina, en el caso de Paraguay la evolución de la educación superior, así como la apertura o rechazo a reformas que se opusieran a la estructura tradicional, estuvo supeditada a los avatares de las políticas públicas, producto de la alternancia de los gobiernos democráticos y de facto, que se sucedieron desde la segunda mitad del siglo XX. Como lo ha expresado Rivarola: “el largo ciclo autoritario que sobrellevó el Paraguay causó un ostensible rezago en su desarrollo económico, político, social y cultural en comparación con el nivel alcanzado por los demás países del Continente” (Rivarola, 2003: 71), hecho que afectó a la universidad paraguaya organizada según el modelo de la universidad europea.

Hasta el año 1960, el único centro de educación superior universitaria es la Universidad Nacional de Asunción. En 1960, durante un régimen de facto, se autoriza la creación de una

nueva universidad, la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”. La intervención estatal en ambas universidades se circunscribe en esta época al control social de los movimientos estudiantiles opuestos al régimen de facto.

Durante la década de 1970, se produce un crecimiento económico acelerado con una creciente participación de la economía en el plano internacional. Los cambios sociales y económicos ocasionan un aumento de la urbanización y transformaciones en la “cultura tradicional” debido a las migraciones internas y a una mejora en los niveles de educación de la población, al generalizarse la educación básica y difundirse la enseñanza media. Sin embargo, el acceso a la universidad permaneció limitado aún a los sectores altos y medios.

El inicio de un proceso de construcción de la democracia a partir de 1989, luego de 35 años de dictadura, genera en la población expectativas de cambio que se traducen, en el sistema universitario, en una explosión de la matrícula que deriva en la creación de nuevas universidades. Esta expansión de la matrícula, a diferencia de lo que ocurrió en Argentina, es absorbida en su mayor parte por las universidades privadas.

En los primeros años del nuevo siglo, resulta evidente que la creciente demanda por educación superior junto al caótico crecimiento de universidades privadas, el subfinanciamiento y un débil desarrollo de la investigación, han derivado en una tendencia a la precarización. Se advierte que el incremento sostenido en el número de estudiantes sin la correspondiente ampliación de infraestructura, transformación organizacional y formación de docentes para afrontar la nueva situación, han afectado la calidad. Este proceso se agrava por la aparición de una oferta educativa heterogénea orientada, frecuentemente, a la captura de una demanda emergente, hecho facilitado por la ausencia de normas jurídicas que fijen condiciones de funcionamiento.

Con respecto a los posgrados, puede afirmarse que surgen tardíamente, del mismo modo que las políticas de evaluación, a partir de la necesidad de lograr la inserción regional en América del Sur en tanto país integrante del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Aun así, se desarrollan con rapidez a partir de la creación de instituciones universitarias y de políticas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, organismo que procura estimular la investigación en áreas estratégicas.

En lo que respecta a la evaluación de la calidad, en los años 90 fue cobrando fuerza la necesidad de contar con una ley de acreditación y evaluación, en gran medida debido al compromiso asumido por Paraguay, como parte de la comisión Mercosur Educativo, de poner en marcha una agencia nacional de acreditación y evaluación. De igual modo se ha señalado que la evaluación de la calidad se asume con lentitud, hecho que se relaciona, por una parte, con la resistencia que generó en los consolidados círculos de poder académico e institucional la exigencia de rendir cuentas a una entidad externa, y por otra, con el avasallamiento sufrido por la agencia de evaluación y acreditación y por el Consejo de Rectores por parte de los poderes del estado, en particular el legislativo (Rivarola, 2013).

Quién evalúa: consideraciones generales sobre las agencias de evaluación en Brasil, Argentina y Paraguay

Las agencias encargadas de los procesos de evaluación y acreditación en los sistemas de educación superior de los países estudiados, como organismos de amortiguación de choques entre el Estado y las universidades, asumen características específicas en función de las particulares coyunturas en que fueron creadas, las funciones atribuidas, la composición de sus miembros y las actividades que desarrollan.

En Brasil, la agencia que evalúa los posgrados es la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior (CAPES), inicialmente llamada Campaña de Perfeccionamiento del Personal de Enseñanza Superior. Este organismo, vinculado al Ministerio de Educación y Cultura (MEC), se creó en 1951 por el Decreto N° 29.741 con el propósito de “asegurar la existencia de personal especializado en cantidad y calidad suficiente para atender las necesidades de los emprendimientos públicos y privados que tienden al desarrollo del país”⁵. Su creación se dio en el marco de un gobierno nacionalista, el inicio de la segunda presidencia de Vargas, que buscó incentivar la investigación y la formación de recursos humanos altamente calificados, razón por la cual fundó ese mismo año el Consejo Nacional de Investigación, posteriormente denominado Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq).

Desde su inicio, la CAPES se constituyó como una iniciativa destinada a la formación de recursos humanos para la actividad universitaria. Con su cambio de nombre en 1964, en el marco del comienzo de un gobierno militar, se propuso poner en evidencia la función articuladora que la nueva CAPES cumpliría con relación a las políticas del MEC. En 1969, el Consejo Federal de Educación —creado en 1965 por Ley 977— establece que los cursos⁶ de posgrado nacionales sólo serán válidos cuando sean acreditados por ese Consejo y ‘homologados’ por el MEC. En julio de 1974, la estructura de la CAPES se altera por Decreto N° 74.299 y su estatuto pasa a ser el de un órgano central superior, con autonomía administrativa y financiera. El nuevo régimen incentiva la colaboración con el Departamento de Asuntos Universitarios (DAU) del MEC en lo relativo a la política nacional de posgrado, la promoción de actividades de capacitación del personal de nivel superior, la gestión de los recursos financieros

⁵<http://www.capes.gov.br/historia-e-missao> (Fecha de consulta: 10/03/2016).

⁶ En el caso de Brasil se utiliza el concepto de cursos para referirse a lo que en Argentina se denomina carreras.

y el análisis de las normas y criterios del Consejo Nacional de Postgrado. Este último es un organismo interministerial, creado en 1974, que está conformado por 14 rectores y altas autoridades del poder ejecutivo, y cuya principal meta es el desarrollo de los Planes Nacionales de Posgrado (PNPGs). Tras esta serie de cambios, la 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 identificadas como claves para el desarrollo de la producción científica. A comienzos de 1980, la CAPES asume las responsabilidades del disuelto Consejo Nacional de Posgrado, haciéndose responsable de la formulación de los PNPGs, y constituyéndose en una agencia ejecutiva del sistema nacional de desarrollo científico y tecnológico que consolida en su propia estructura la integración de la investigación y el posgrado. Redefine así su tarea constituyéndose en una agencia que evalúa y orienta el financiamiento de todo el sistema de posgrados brasileño (Fliguer, 2010). Esta extensa trayectoria da cuenta de una matriz institucional que permite entender la peculiaridad de la experiencia de este país. Afirman Fliguer y Accinelli (2011), retomando a Verhine (2008), que el hecho de que la CAPES inicie sus actividades con mucha anterioridad a la década del 90, que se focalice en la evaluación del posgrado académico-científico (posgrado *stricto sensu*) y que sea a la vez una agencia de promoción y financiamiento, constituye la base del modelo que ha configurado el sistema de posgrado de Brasil. La extensa trayectoria de la CAPES permite comprender que dicha agencia haya construido desde sus inicios un modelo de evaluación propio —como se verá más adelante— que no será impactado por las reformas europeas de los 90 (Fliguer, 2010), situación que difiere de lo sucedido en Argentina y Paraguay.

En la actualidad, la CAPES y el CNPq son los principales organismos de apoyo y coordinación al sistema de posgrado

brasileño por medio del otorgamiento de becas, el desarrollo de planes de formación de recursos humanos y el financiamiento de la infraestructura necesaria para el desarrollo de programas. Las actividades de la CAPES pueden ser agrupadas en cuatro grandes líneas de acción, cada una de ellas desarrollada por un conjunto estructurado de programas: evaluación del posgrado *stricto sensu*, acceso y divulgación de la producción científica, inversiones en la formación de recursos humanos de alto nivel en el país y en el exterior, promoción de la cooperación científica internacional e inducción y desarrollo de la formación inicial y continua de los profesores de la educación básica en los formatos presenciales y a distancia.

Según se establece en el Decreto N° 7.692/12⁷ de aprobación del Estatuto de la CAPES, la agencia presenta una estructura organizacional compuesta por: órganos colegiados (Consejo Superior, Consejo Técnico Científico de la Educación Superior, Consejo Técnico Científico de Educación Básica); órgano ejecutivo (Dirección Ejecutiva); órgano de asistencia al presidente; órganos seccionales y órganos específicos.

La administración superior de la CAPES es ejercida por la Dirección Ejecutiva (el presidente de la CAPES y los directores, todos nombrados por indicación del Ministro de Educación) y el Consejo Superior que está conformado por veinte miembros, distribuidos en “miembros natos”⁸ y “miembros designados”⁹.

⁷ Disponible en: <http://www.capes.gov.br/acessoainformacao/80-conteudo-estatico/acesso-a-informacao/5423-base-juridica>

⁸ Comprende al Presidente de la CAPES, Secretario de Educación Superior, Secretario de Educación Básica, Presidente del CNPq, Presidente de la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), Director General del Departamento de Cooperación Científica Técnica y Tecnológica del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Presidente de la Asociación Nacional de Dirigentes de Instituciones Federales de Enseñanza Superior (ANDIFES).

⁹ Se trata de siete miembros elegidos entre profesionales de reconocida trayectoria en enseñanza e investigación; dos miembros con reconocida competencia en el sector empresarial; un representante del Foro Nacional de Pro-Rectores de Investigación y Posgrado, siendo necesario que dirija instituciones de enseñanza superior con programas de doctorado recomendados por la CAPES; un alumno de doctorado, representante de la

Un análisis de la composición de la agencia permite distinguir la presencia de representantes de órganos gubernamentales (ministerios), del sector productivo y de las organizaciones profesionales. Si se tiene en cuenta que una de las políticas estratégicas de la CAPES es la interacción del posgrado con la educación básica (Amaral, 2014), cobra relevancia la participación de representantes vinculados a dicho nivel (Secretario de Educación Básica y Consejo Técnico-Científico de Educación Básica). También resulta significativa la presencia de un representante estudiante de posgrado, lo cual podría atribuirse, siguiendo a Ribeiro (2007), a un interés de la agencia por incorporar la mirada de estos actores en la evaluación de los posgrados.

Con respecto a las actividades de evaluación de la agencia, éstas han crecido conforme ha aumentado el número de carreras de posgrado. En Brasil, en 1975 había apenas 490 maestrías y 183 doctorados. Según Spagnolo (1998), en la década de 1990 cuando se instala la agenda de la “calidad”, el número ascendía a 1.200 cursos de maestría y a 600 de doctorado, los cuales se fueron gestando en un contexto de evaluación ya instalada desde tiempo atrás. Por esta razón, el autor considera que la evaluación “no es una intrusa en el posgrado, forma parte del escenario y la comunidad académica la respeta.” (Spagnolo, 1998: 26).

En el año 2012, la cantidad de cursos de posgrado *stricto sensu* en Brasil ascendía a 3.342 en total, diferenciados en carreras de maestría, de doctorado, y aquellos programas que ofrecen los dos niveles (maestría y doctorado). De este modo, encontramos 1.230 maestrías y 1.664 programas que brindan ambos, sumando así 2.894 maestrías y 1.717 doctorados. Además, se presentan 395 maestrías profesionales. En relación a la cantidad de estudiantes matriculados en dichas carreras es de 203.717, siendo más del

Asociación Nacional de los Estudiantes de Posgrado; un miembro del Consejo Técnico-Científico de Educación Superior elegido por sus pares; y un miembro del Consejo Técnico-Científico de Educación Básica también elegido por sus pares.

60% maestrandos (109.515 estudiantes de maestría y 14.724 de maestría profesional). Esa matrícula se distribuye en los distintos programas por áreas de conocimiento científico evaluados por la CAPES, y se evidencia un número superior de carreras en Ciencias de la Salud (16%), con porcentajes cercanos al resto de las áreas, Ciencias Humanas (14%), Multidisciplinar (13%) y Ciencias Sociales Aplicadas (12%). (Informe de Avance elaborado por los participantes de la Red de la Universidad Estadual de Campinas, 2014: 3-4)

Según los datos presentados por el Censo de Educación Superior 2013 (INEP 2015), a diferencia de lo que ocurre en el nivel de grado, donde el 73,55% de la matrícula está vinculada a instituciones privadas de educación superior y el 26,45% a instituciones públicas; en el caso de las carreras de posgrado *stricto sensu* las instituciones privadas representan apenas el 15,56% de las matrículas, restando para las instituciones públicas el 84,44%.

En relación al financiamiento de la CAPES, cabe señalar que además de las dotaciones consignadas por la ley de presupuesto y de las rentas obtenidas por la propia agencia, se contempla la obtención de recursos concedidos por entidades públicas y privadas y las contribuciones provenientes de entidades nacionales, extranjeras e internacionales.

En Argentina, la agencia encargada de implementar los procesos de evaluación y acreditación en el sistema de educación superior es la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) que tiene como antecedente inmediato la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP).

La CAP fue creada a fines de 1994 por Resolución N° 3.223 en el marco de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Cultura y Educación (MCE), en un contexto de expansión del sistema de posgrado. La comisión llevó a cabo la evaluación de posgrados a través de la utilización del método por

pares académicos para juzgar la calidad de las carreras, a partir de una convocatoria voluntaria en la cual fueron presentadas más de trescientas carreras de maestría y doctorado ofrecidas por universidades públicas y privadas. En esta convocatoria, no fueron incluidas las especializaciones dado que uno de los objetivos centrales fue producir información para el otorgamiento de becas de perfeccionamiento docente y de formación de investigadores de acuerdo a los dictámenes de calidad en el contexto del *Programa Fondo de Mejoramiento para la Calidad Universitaria* (FOMECE).

Un año más tarde, en 1995, se crea la CONEAU a través del artículo 46 de la Ley de Educación Superior 24.521/95 (LES). La sanción de la LES significa la legalización de los procesos de evaluación y acreditación, con la creación de organismos y mecanismos para la regulación de las carreras de posgrado. La LES establece que la formación de posgrado se desarrollará exclusivamente en instituciones universitarias y, con excepción de las maestrías y doctorados cuyo dictado y titulación corresponde de manera exclusiva a la universidad, también podría desarrollarse en centros de investigación e instituciones de formación superior de reconocido nivel y jerarquía, siempre que hayan suscripto convenios con las universidades a esos efectos. También establece que las carreras de posgrado —sean de especialización, maestría o doctorado— deberán ser acreditadas por la CONEAU, o por entidades privadas que se constituyan con ese fin y que estén debidamente reconocidas por el MCE.¹⁰ Dicho proceso se realiza conforme a criterios y estándares establecidos por el MCE en consulta con el Consejo de Universidades.

La creación de la CONEAU, organismo descentralizado y autónomo que funciona en jurisdicción del MCE, cerró el debate que se venía desarrollando entre distintos actores en torno a la autonomía universitaria y los límites y las posibilidades de la

¹⁰ La CONEAU ha sido la única agencia encargada de la acreditación de las carreras de posgrado.

evaluación de la calidad en un contexto de fuertes restricciones fiscales. La agencia de evaluación emergió como respuesta política a las demandas coyunturales del mercado, las exigencias de los organismos de crédito internacionales y la influencia de las tendencias políticas del contexto global (Claverie, González y Pérez, 2008) en el marco de la segunda generación de Reforma del Estado (Ozslak, 1999). La creación de la agencia supuso un giro en las políticas de educación superior al modificar los patrones de relación entre el Estado y las universidades (Krotsch, 2002). Cabe señalar que, si bien la LES establece la posibilidad de creación de agencias privadas, tal situación no prosperó por lo que la CONEAU constituye el principal organismo de evaluación del sistema de educación superior universitario argentino, habiéndose evitado la creación de un mercado de agencias privadas de acreditación.

La misión institucional de la CONEAU es asegurar y mejorar la calidad de las carreras e instituciones que operan en el sistema universitario argentino por medio de actividades de evaluación y acreditación de la calidad. Paulatinamente, se han ido institucionalizando las funciones que le corresponden legalmente: desde 1996, evalúa proyectos institucionales; desde 1997, evalúa informes anuales de instituciones universitarias con autorización provisoria, realiza evaluaciones externas y acredita posgrados; desde 1999, solicitudes de reconocimiento definitivo de instituciones privadas; también desde 2002, tiene mandato legal para dictaminar sobre el reconocimiento definitivo de entidades privadas de evaluación y acreditación de instituciones universitarias (EPEAUs) previstas en el artículo 45 de la LES para que el Ministerio de Educación pueda reconocerlas (Resolución Ministerial 879/02).

La CONEAU está integrada por doce miembros, designados por el Poder Ejecutivo, a propuesta de los siguientes organismos: tres por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno

por la Academia Nacional de Educación, tres por cada una de las Honorables Cámaras del Congreso de la Nación y uno por el Ministerio de Educación. En el análisis de la composición de la agencia se advierte el peso de las universidades públicas y del poder legislativo.

Con relación a la evaluación de las actividades de posgrado, tal como ocurrió en Brasil, fueron creciendo al compás de la instalación de nuevas ofertas. En Argentina, durante los años 60 y 70, el posgrado se limitaba a doctorados y cursos de especialización, estos últimos centrados fundamentalmente en la carrera de Medicina. Hacia mediados de la década de 1980, se realiza el primer registro y evaluación de los posgrados en las universidades nacionales. En 1985, existían aproximadamente 38 maestrías y 135 doctorados en el sistema universitario oficial. A estas carreras cabe agregar la presencia de cursos de especialización y actualización organizados por diferentes instituciones y asociaciones profesionales. En cuanto a la matrícula, se observa una importante desproporción según tipo de posgrado: 120 y 2.081 inscriptos en maestrías y doctorados, respectivamente. En cuanto a la distribución de la matrícula por disciplina, se observa un predominio de las Ciencias Exactas (936 inscriptos), seguidas por las Ciencias Médicas (342 inscriptos) (Krotsch, 1994). Hasta el año 2016, desde el inicio de sus actividades, la CONEAU ha evaluado 7.671 trámites correspondientes a 4.721 carreras en funcionamiento y 2.950 carreras nuevas, distinción que será aclarada en el apartado siguiente. Según datos de 2014, fueron acreditados por el organismo 2.468 posgrados de instituciones públicas y privadas, de los cuales 1.258 corresponden a Especializaciones, 816 a Maestrías y 394 a Doctorados (CONEAU, 2014). Esta situación, como se verá, contrasta con las acciones de la agencia paraguaya que sólo ha evaluado tres carreras de posgrado de una misma especialidad.¹¹

¹¹ http://www.aneaes.gov.py/aneaes/images/Programa_de_Postgrado_Acreditados.pdf. (Fecha de consulta: 20/04/2016).

Según el Anuario de Estadísticas Universitarias 2013, la población estudiantil del nivel de posgrado argentino se concentra en las instituciones de gestión estatal, con un total de 108.886, de las cuales 107.492 (98,71%) son de universidades públicas, cifra notablemente superior a los 35.378 matriculados en instituciones de gestión privada. Otro dato significativo de las universidades estatales es que 20.726 (19%) son estudiantes de doctorado, 36.717 (34%) de maestría y 51. 443 (47%) de especialización. En relación a las áreas disciplinares de los posgrados, la matrícula se distribuye de la siguiente manera: 17.626 (16%) en las Ciencias Aplicadas; 7.076 (6%) en las Ciencias Básicas; 17.581 (16%) en Ciencias de la Salud; 22.404 (21%) en Ciencias Humanas y 44.054 (40%) en Ciencias Sociales. Como se infiere a partir de los datos analizados, predomina una matrícula concentrada en el sector público y en las carreras de especialización, con un incremento notable en el área de Ciencias Humanas y Sociales.

En cuanto al financiamiento, al igual que en el caso de Brasil y, como se planteará más adelante de Paraguay, los fondos para el funcionamiento de la CONEAU provienen del Estado a través de las partidas presupuestarias aprobadas para tal fin. Aunque hay que señalar que, en sus inicios, las actividades contaron con fondos suministrados por el Banco Mundial.

Así como en Argentina la sanción de la LES constituye un hito en la regulación de los procesos de evaluación y acreditación en el campo universitario, en el análisis de la realidad paraguaya no puede dejar de mencionarse la Ley N° 2.072/03 y la Ley de Educación Superior N° 4.995/13.

En el marco del surgimiento tardío de los posgrados en Paraguay, en el año 2003 se crea la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), con la sanción de la Ley N° 2.072/03, ley especial de creación del organismo. Dicha creación se dio en un contexto de precarización de la educación universitaria, cuyas tendencias

fueron descriptas al inicio de este capítulo (masificación, caótico y permisivo crecimiento del número de universidades privadas, subfinanciamiento, escaso desarrollo de la investigación, etc.). Según Rivarola (2008) la agencia fue una estrategia para el involucramiento del Ministerio de Educación en el sistema universitario como respuesta al mandato del Mercosur Educativo. Sin embargo, cabe destacar que existe acuerdo en que no ha tenido una injerencia importante en la creación de instituciones de educación superior¹².

Por su parte, la Ley 4.995/13 en su artículo 82 considera las atribuciones de la ANEAES y explicita que es el organismo técnico encargado de evaluar y acreditar la calidad académica de los Institutos de Formación Superior, que posee autonomía académica, administrativa y financiera y que tiene a su cargo la acreditación de carreras de las universidades e institutos¹³. Una de las razones por las que esta ley se considera un punto de inflexión en el sistema educativo paraguayo, es que durante las últimas décadas se crearon en el país numerosas universidades y otro tipo de instituciones principalmente privadas —Institutos Superiores

¹² En efecto, Rivarola (2008) señala que la primera ley universitaria —con excepción de la 1.048—, en el marco de un ordenamiento político democrático, la Ley 2.529/06 a posteriori de la creación de la ANEAES, excluyó la participación del Consejo de Universidades y de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación, lo cual permitió “a los legisladores autorizar la apertura de nuevas unidades académicas motivadas muchas veces por intereses ajenos a la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de los requisitos que aseguren la excelencia académica” (Rivarola, 2008: 567). La Ley 136/1993 establecía que la autonomía implicaba entre otras condiciones, la creación de unidades académicas o carreras, previa aprobación del Consejo de Universidades, intervención que suprimió en la ley posterior 2.529/2006, en su artículo 5. En efecto, la Ley de 2006 modificatoria de la Ley de 1993 establece que el Congreso aprobará por Ley una institución de educación superior previo dictamen del Consejo de Universidades el cual deberá ser elevado dentro de los 60 días desde el momento de la solicitud de creación de la universidad y no será vinculante en ningún caso (Ley 2.529/2006, artículo 4). Así creció la educación superior universitaria aunque, en ocasiones, en desmedro de la calidad y pertinencia de las carreras puestas en funcionamiento.

¹³ En Paraguay las instituciones que conforman la educación superior son las Universidades, los Institutos Superiores y los Institutos de Formación Profesional del tercer nivel, estos últimos incluyen los institutos de formación docente y los institutos técnicos profesionales. (Ley 4.995, artículo 3)

o Institutos de Formación Profesional— que, en muchos casos, no ofrecían garantía de calidad de la educación impartida. Una de las intenciones de la Ley fue cambiar ese escenario, devolver al ámbito universitario paraguayo nivel académico y legitimidad para garantizar cierta orientación y orden en el proceso de creación de instituciones.

En Paraguay, la tendencia a la privatización de las universidades se profundiza con el transcurso del tiempo ya que desde 1991 a 2013 —como se indicó, antes de esa fecha sólo existían la Universidad Nacional de Asunción y la Universidad Católica— se crean 51 universidades de las cuales menos de 10 son públicas. En el año 2013, de aprobación de la Ley de Educación Superior, estaban funcionando 53 Universidades, 38 Institutos Superiores (8 públicos y 30 privados) y 389 Institutos de Formación Profesional.

En el año 2008, en el caso paraguayo, se registraban en las universidades públicas 59 maestrías y 11 doctorados y en las universidades privadas 57 maestrías y 19 doctorados, lo cual contabiliza 116 maestrías y 30 doctorados. La mayor gravitación en cuanto a la oferta de posgrado radica en las universidades más antiguas, esto es, la Universidad Nacional de Asunción y la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. En ese mismo periodo, se observa el predominio de maestrías y doctorados en los campos de las Ciencias Sociales (49%) y Humanidades (13%), cubriendo alrededor del 60% de la oferta académica de posgrados del país. En las áreas de las Ciencias Exactas y Naturales (15%), Ingeniería y Tecnología (11%), Ciencias Médicas (8%), Ciencias Agrarias (4%), vinculadas con las ciencias básicas para el desarrollo y crecimiento económico del país, se ubica un porcentaje menor (38%). (Almada Ibáñez et. al, 2012: 291—295)

En este sentido, la ANEAES tiene como finalidad evaluar y, en su caso, acreditar la calidad académica de las instituciones de educación superior que se someten a su escrutinio y producir

informes técnicos sobre los requerimientos académicos de las carreras y de las instituciones de la educación superior. Entre sus actividades, por tanto, se encuentran: realizar las evaluaciones externas de instituciones de educación superior, producir informes técnicos sobre proyectos académicos de habilitación de carreras e instituciones, servir de órgano consultivo, acreditar carreras y programas de posgrado, difundir públicamente sobre las carreras acreditadas, y vincularse a organismos nacionales o extranjeros en materia de cooperación financiera o técnica. Cabe mencionar que, si bien la ANEAES cuenta con fondos del Estado, se ha encontrado con obstáculos de orden financiero que han alterado su funcionamiento (Rivarola, 2008; González, 2012).

En cuanto a la composición de la ANEAES, puede decirse que la integran un Consejo Directivo conformado por cinco miembros también nombrados por el Poder Ejecutivo: un titular y un suplente por el Ministerio de Educación y Cultura, dos titulares y dos suplentes por el organismo que nuclea a instituciones de educación superior públicas y privadas, un titular y un suplente por las federaciones de organizaciones de profesionales universitarios, un titular y un suplente por las federaciones que conformen las asociaciones del sector productivo. Los miembros propuestos por las federaciones de organizaciones profesionales universitarios son nominados por el Ministerio de Industria y Comercio, a partir de una convocatoria a las organizaciones de aquellas profesiones cuyo ejercicio esté reglamentado por ley. Esta convocatoria se dirigió en el inicio de las actividades a las organizaciones de alcance nacional y que participan de procesos de acreditación profesional. Los miembros nominados por las federaciones que conformen las asociaciones del sector productivo, serán designados por la Federación de la Producción, Industria y Comercio (FEPRINCO). Se advierte, en este caso, la influencia que tienen las organizaciones profesionales y el sector productivo en la composición de la agencia.

El proceso de evaluación de los posgrados en Brasil, Argentina y Paraguay: algunos rasgos particulares

En este apartado serán consideradas las dimensiones básicas de un sistema de evaluación expresadas en torno a los siguientes interrogantes: por qué y para qué se evalúa, qué se evalúa o la dimensión del contenido de la evaluación, y quién o quiénes evalúan, es decir, si lo hace un equipo interno o externo a la institución. A estas dimensiones se agregará una cuarta referida a cómo evaluar. Aunque Morles (1996) considera que ésta tiene un carácter técnico, aquí se entiende que, además, posee un trasfondo profundamente político. En efecto, uno de los aspectos comunes, transferido a nivel mundial en el proceso evaluador de carreras e instituciones implantado en la década de 1990, refiere a los tres momentos fundamentales que remiten a la estrategia propia del sistema norteamericano: la autoevaluación, la evaluación externa por parte de un determinado organismo o agencia y el informe final en el que se dictamina sobre la realidad sometida a evaluación para rendir cuentas de la utilización de los recursos en las acciones desarrolladas.

Cuando se analiza el sistema implantado en cada uno de los países considerados se observan algunas similitudes y diferencias. Como se ha anticipado, en el caso de Brasil que tempranamente incorporó la evaluación de sus carreras de posgrado, la CAPES¹⁴ introdujo un modelo cuyo objetivo fue la distribución de becas y líneas de financiamiento en las carreras de posgrado *stricto sensu*, es decir, las maestrías académicas y los doctorados. Así, en este marco regulatorio quedan fuera los cursos de posgraduación *lato*

¹⁴ Los objetivos de la CAPES son los siguientes: “1) subsidiar al Ministerio de Educación en la formulación de políticas para el área de posgraduación; 2) coordinar y evaluar los cursos de este nivel en el país; 3) estimular, mediante becas de estudio, apoyos y otros mecanismos, la formación de recursos humanos altamente calificados para la docencia de nivel superior, la investigación y la atención de las demandas de los sectores público y privado. (BRASIL, 1992)”. (Andrade Espíndola, 2014: 126) La traducción es nuestra.

sensu, esto es, las carreras de especialización y perfeccionamiento, incluidos los *Master Business Administration* (MBA), con una duración mínima de 360 horas, que otorgan certificaciones pero no diplomas.

Cabe destacar que el Ministerio de Educación de Brasil creó una nueva modalidad de formación *stricto sensu* denominada maestría profesional, caracterizada por una formación destinada a la capacitación de profesionales en diversas áreas de conocimiento mediante el estudio de técnicas, procesos o temáticas vinculadas a demandas del mercado de trabajo. Las maestrías profesionales, según se expresa en los documentos oficiales, deben presentar una estructura curricular que coloque el énfasis en la articulación entre conocimiento actualizado, dominio de la metodología pertinente y su aplicación orientada al campo de actuación profesional específico. El trabajo final de la carrera debe estar siempre vinculado a los problemas reales del área de actuación del profesional y de acuerdo con la naturaleza y finalidad del curso pudiendo presentar distintos formatos. Estas especificidades de la maestría profesional requieren que el seguimiento y la evaluación sean realizados con base en criterios diferenciados, definidos por las áreas de evaluación (áreas de CAPES) y realizados por una subcomisión específica.

La autorización, reconocimiento y renovación de reconocimiento de cursos de maestría profesional se realiza a partir de los resultados del seguimiento y de la evaluación conducidos por la CAPES, de acuerdo con las exigencias previstas en la legislación de 2002, y de nuevos elementos incluidos en la reglamentación de 2009, como la evaluación trienal y el concepto de 1 a 5.

Según Spagnolo (1998), las maestrías profesionales se caracterizan por tener una organización de la estructura curricular adecuada a un tiempo de formación menor de lo habitual; docentes profesionales destacados en sus áreas de

actividad y que, aunque calificados para ese tipo de enseñanza, no desean dedicarse exclusivamente a él; metodologías activas de enseñanza (casos, visitas, prácticas) y de enseñanza a distancia; y propuestas alternativas a la disertación como trabajo final del curso. Asimismo sostiene que “esta flexibilización del sistema de posgrado, a través de maestrías profesionales, interdisciplinarias e interinstitucionales, manifiesta una quiebra del modelo monolítico de evaluación de la CAPES” (Spagnolo, 1998: 34). Con anterioridad a su reconocimiento, este tipo de maestrías con orientación profesional resultaban perjudicadas en tanto eran valoradas con los mismos criterios que las maestrías académicas.

Dávila (2011), referenciándose en Schwartzman (2010), señala que las maestrías académicas no respondieron a las motivaciones que tuvieron en el mundo, concebidas como cursos de corta duración destinados a brindar una formación adicional para mejorar la inserción laboral. Por el contrario, fueron planteadas como “mini doctorados” por universidades que no contaban con una masa crítica suficiente para implementar programas de doctorado. Las maestrías profesionales surgieron como respuesta a este tipo de carreras centradas en la investigación, en las que la elaboración de la tesis prolongaba la duración de los estudios, se observaba la escasa relación con la formación profesional y era una instancia previa y requisito necesario para los doctorados. A pesar de esta situación, no han logrado establecerse dado que “las maestrías académicas tuvieron 33.000 egresados en 2008 y continúan creciendo, mientras que las maestrías profesionales apenas llegan a formar 3.000”. (Dávila, 2011: 10)

En el caso de la CAPES, los objetivos del modelo de evaluación apuntan a la certificación de la calidad de los posgrados brasileiros (referencia para la distribución de becas y recursos para el fomento de la investigación) y a la identificación de asimetrías regionales y de áreas estratégicas del conocimiento en el Sistema Nacional de Posgraduación, para orientar acciones de inducción

en la creación y expansión de programas de posgraduación en el territorio nacional.¹⁵

El sistema de evaluación se divide en dos procesos: la “entrada” o evaluación de nuevos “cursos” o carreras y la “permanencia” o evaluación periódica de éstas cada tres años¹⁶. Ambos procesos, según la agencia evaluadora, se basan en los mismos principios: el reconocimiento y la confiabilidad fundamentados en la calidad asegurada por el análisis de los pares evaluadores; criterios debatidos y actualizados por la comunidad académico-científica en cada período de evaluación; y transparencia, esto es, amplia divulgación de las decisiones, acciones y resultados.

El funcionamiento de la CAPES se apoya en un proceso de revisión por pares, que operan distribuidos por área de conocimiento disciplinar. En cada convocatoria, el mapa de las áreas así como los criterios de evaluación aplicados son susceptibles de modificación. Por ejemplo, en el año 2014 fueron consideradas 48 áreas de evaluación agrupadas por criterios de afinidad en dos niveles, un primer nivel de carácter amplio y un segundo nivel más específico.¹⁷ Cada área tiene un conjunto de requisitos (criterios y estándares) que son considerados en las convocatorias¹⁸.

¹⁵ <http://www.capes.gov.br/...> (Fecha de consulta: 19/03/2016). La traducción es nuestra.

¹⁶ Con anterioridad la evaluación se realizaba cada dos años.

¹⁷ En el año 2014 fueron definidas 48 áreas de evaluación agrupadas por criterios de afinidad, en un primer nivel denominado “colégio” y un segundo nivel llamado “gran área”. Las áreas son distribuidas en tres “colégios” y nueve “grandes áreas”: “Colégio” de Ciencias de la Vida (Ciencias Agrarias, Ciencias Biológicas y Ciencias de la Salud), “Colégio” de Ciencias Exactas, Tecnológicas y Multidisciplinar (Ciencias Exactas y de la Tierra, Ingenierías y Multidisciplinar) y Colégio de Humanidades (Ciencias Humanas, Ciencias Sociales Aplicadas y Lingüística, Letras y Artes). Cabe destacar que todas se evalúan según un mismo sistema y conjunto de requisitos básicos establecidos por el Consejo Técnico Científico de la Educación Superior (CTC-ES).

¹⁸ En el caso del área de Educación, por ejemplo, para el trienio 2007-2009, y para las carreras en funcionamiento, se consideró un conjunto de criterios y estándares agrupados del siguiente modo: Propuesta de Programa, Cuerpo Docente, Alumnos, tesis y defensas de tesis, Producción bibliográfica e Inserción Social. Para los cursos nuevos de maestría y doctorado los indicadores se agrupan en torno a Condiciones ofrecidas por la institución, Propuesta del programa, Cuerpo docente, Actividades de investigación y Producción intelectual.

Se trata de un modelo caracterizado por la recolección de datos, la elaboración de informes, y la clasificación de los resultados de la evaluación en un ranking único, vigente para todas las carreras, sin importar tipo ni campo de conocimiento. A diferencia de lo ocurrido en otros países en la década de 1990, en Brasil no se incluyó el proceso de autoevaluación de las carreras como instancia previa a la evaluación externa.

Los pares evaluadores son convocados por su especialidad en el área de conocimiento y generalmente no son especialistas en evaluación. El juicio de los pares no se basa sólo en su propia experiencia y conocimiento, ya que la CAPES provee un conjunto de datos cuantitativos y de indicadores que permiten comparar el desempeño de los diferentes programas: características y dimensiones del cuerpo docente, estructura y organización de la carrera, actividades de investigación, producción intelectual. También pueden consultar otros documentos enviados por las carreras o los informes de visitas efectuadas por otros consultores de la CAPES (Spagnolo, 1998). La evaluación se apoya en los documentos de área¹⁹ en los cuales están descritos el estado actual, las características y las perspectivas, así como los requisitos considerados prioritarios en la evaluación de programas de cada una de las áreas de evaluación. Conjuntamente con la Ficha de Evaluación y los Informes de Evaluación constituyen el trinomio que expresa los procesos y resultados de la evaluación trienal.

Cabe destacar que en Brasil se realizan visitas a los posgrados para acompañar su mejoramiento. Pueden ser llevadas a cabo por recomendación de la Comisión de Área, luego de la evaluación trienal, con fines de verificación; o bien, pueden ser requeridas por los posgrados, cuando presentan dificultades, con el propósito de recibir consejos o recomendaciones. Así, las visitas son indicadas por la Comisión de Área Trienal o por la Dirección de Evaluación.

¹⁹ Los Documentos de Área son elaborados con el propósito de hacer claro y transparente lo que se espera de cada uno de los requisitos objeto de evaluación y que constan en la Ficha de Evaluación, tanto para los de carácter cuantitativo como cualitativo.

Cada área posee un coordinador, un coordinador adjunto y un coordinador adjunto de Maestría Profesional, esta última función fue instituida recientemente, en 2012, como respuesta a las críticas antes planteadas. La decisión final no está en manos de las comisiones de evaluación sino en el trabajo del Consejo Técnico Científico que puede modificar la evaluación propuesta por los comités de áreas²⁰ (Fliguer, 2010). Los coordinadores son consultores designados para coordinar, planificar y ejecutar actividades de las respectivas áreas junto a la CAPES. Son académicos con reconocida experiencia en la enseñanza y orientación de posgraduación, investigación e innovación²¹. Los coordinadores de área son escogidos con base en listados de tres personas elaborados por el Consejo Superior de la CAPES. La integración es definida a partir de la relación de nombres de una amplia consulta realizada a los programas de posgraduación y a las asociaciones y sociedades científicas de posgraduación²².

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 obtienen 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 prestigio y el financiamiento.

²⁰El 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>.

²¹Dieciocho de los veinticuatro miembros del CTC-ES son coordinadores de área indicados por sus pares (seis por “Colégio”: 1, Humanidades, 2 Ciencias de la Vida y 3 Ciencias Exactas e de la Tierra e Multidisciplinar).

²²Para ampliar información sobre las atribuciones de los Coordinadores de Área y normas para su designación puede consultarse, Portaria CAPES N° 68 del 2 de mayo de 2014.

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 evalúa. La consolidación de la información de las IES en que se apoyan los informes de evaluación de los programas se gestiona a través del sistema CAPESNet a cargo de las Pro-Rectorías de Investigación y Posgrado.

Cabe destacar que para los cursos de posgraduación *lato sensu* rige un proceso de control e intervención que fue iniciado en 2007, como se dijo, por fuera de la órbita de la CAPES. Se estableció que podrían dictarse especializaciones en instituciones de educación superior debidamente acreditadas en las áreas de saber para la cual tuviesen acreditación; el 50 % del cuerpo docente debía tener titulación de posgrado *stricto sensu* y la carga horaria debía ser de al menos 360 horas; se elaboró una regulación específica para las carreras bajo la modalidad a distancia. En el año 2008, fue ampliada la posibilidad de dictado de especializaciones a otras instituciones no educacionales siempre que cumplieren con las normas establecidas para hacerlo. Sin embargo, la cantidad de empresas que ofrecían estos cursos sin regulación llevó a que se suspendiera la acreditación especial para este tipo de instituciones. En el año 2014, la Secretaría de Regulación y Supervisión de la Educación Superior del Ministerio de Educación aprobó la elaboración de un censo con la elevación de los cursos vigentes en las instituciones con el propósito de llevar un registro de ellos. Asimismo, en 2014 el Consejo de Educación comenzó un proceso de revisión de las normativas vigentes y elaboró un proyecto que incluye una serie de condiciones que modifican las anteriores: pueden ofrecer cursos de especialización las instituciones de educación superior, las escuelas de gobierno y se agregan instituciones de investigación científica o tecnológica, públicas o privadas, de comprobada excelencia y de relevante producción, que posean acreditación especial emitida por el Ministerio de Educación, mediante opinión favorable del CNE.

La exigencia de carga horaria mínima es de 450 horas, con al menos 360 horas presenciales, y además, cuando se trate de cursos de formación de docentes de educación básica o superior, de las 360 horas, 120 deben ser dedicadas a contenidos pedagógicos. Se prevé también que el 75% de los docentes posea titulación en programas de posgraduación *stricto sensu*, el resto debe tener como mínimo titulación de especialista y para las instituciones de acreditación especial rige el 50%; entre otras.

En Argentina, como ya fue dicho en el apartado anterior, la LES dispone las instituciones donde podrán desarrollarse actividades de posgrado y bajo qué condiciones. Como en el caso de Brasil, a partir de 2011 se incluyó la diferenciación entre maestrías académicas y profesionales, en respuesta a la evaluación externa del organismo coordinada por IESALC en 2007 y las consideraciones surgidas de un taller de expertos convocado por la CONEAU (Dávila, 2010). Estas se relacionan “con el fortalecimiento y consolidación de competencias propias de un campo de aplicación o profesión. A lo largo de su proceso de formación profundiza en competencias en vinculación con marcos teóricos disciplinares o multidisciplinares que amplían o cualifican las capacidades de desempeño en un campo de acción profesional o de varias profesiones” (Resolución 160/11). La consideración de las carreras de especialización en el marco de la acreditación de la CONEAU es un rasgo que comparte con Paraguay y que lo diferencia de Brasil.

De igual forma que en Brasil, la Resolución 160/11²³ determina dos instancias de acreditación: una para las carreras nuevas, esto es, las que no se han puesto en práctica y no cuentan con alumnos, a las que se le otorga la acreditación provisoria hasta la primera convocatoria para acreditar carreras en funcionamiento en el área que corresponda²⁴; y otra para las carreras en

²³ La Resolución 160/11 reemplazó la Resolución N° 1168/97.

²⁴ En este caso las convocatorias están abiertas dos veces al año: mes de abril y mes de octubre.

funcionamiento que son aquellas que estando implementadas se presentan a acreditación en la convocatoria realizada por la CONEAU²⁵. En esta situación, cuando se cumple con los criterios y estándares, se otorga acreditación por tres años la primera vez, y por seis las siguientes. Como resultado de la acreditación surge un sistema de jerarquías a través de la clasificación de las carreras de posgrado (C- Buenas, B- Muy Buenas o A- Excelentes) siempre y cuando la institución solicite la asignación de una categoría. Así puede solicitarse la acreditación con o sin categorización de la carrera. A diferencia de Brasil, el resultado no se vincula con ningún tipo de financiamiento gubernamental, motivo por el cual la mayoría de los posgrados son arancelados.

La acreditación de los posgrados en Argentina se realiza sobre la base de criterios y estándares a través de un acuerdo entre el Ministerio de Educación y el Consejo de Universidades.²⁶ Así, la participación de las instituciones universitarias en la definición de los estándares es a través de sus rectores integrantes del Consejo Interuniversitario Nacional —instituciones universitarias nacionales y provinciales reconocidas por la nación— y del Consejo de Rectores de Universidades Privadas —instituciones universitarias privadas— (LES, Artículo 73). La resolución 160/11 fija los estándares mínimos, que deben incluir una serie de previsiones relacionadas con un conjunto de indicadores que son sometidos a evaluación.²⁷ Uno de los estándares es el referido

²⁵ Las convocatorias para la acreditación de carreras en funcionamiento se realizan cada seis años.

²⁶ El Consejo de Universidades, como organismo de gobierno y coordinación del sistema de educación superior, es presidido por el Ministro de Educación, o por quien éste designe con categoría no inferior a Secretario, y está integrado por el Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional, por la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas, por un representante de cada Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior —que deberá ser rector de una institución universitaria— y por un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación (LES, Artículo 72).

²⁷ Las cuestiones involucradas en la acreditación son las siguientes: Organización del plan de estudios (estructurado, semiestructurado o personalizado); Modalidad (presencial o a distancia); Carga horaria mínima obligatoria para las Especializaciones y las Maestrías; Marco normativo de la carrera (tanto institucional como específica); Fundamentación y

a la carga horaria que se ha establecido en 700 horas para las maestrías, con 540 de horas presenciales dedicadas a la enseñanza, y en 360 horas para las especializaciones.

El proceso de evaluación consta de una autoevaluación, una evaluación externa por parte de un Comité de Pares Evaluadores designado por la CONEAU, y un informe final. A diferencia de Brasil, en Argentina no se realizan visitas a las instituciones. En su lugar, los directores de las carreras son invitados a una reunión en la sede de la CONEAU para mantener una entrevista con el Comité de Pares Evaluadores, situación que permite profundizar sobre los aspectos informados. El registro de la información se realiza a través de un sistema informático denominado CONEAU Global.

Con relación a los pares evaluadores para llevar a cabo la evaluación externa, la CONEAU mantiene actualizado un Registro de Expertos, organizado por áreas disciplinarias y profesionales. Los pares son seleccionados atendiendo a sus antecedentes académicos y profesionales, conforme a las características de las carreras a evaluar. Son convocados de acuerdo al perfil de cada una de las áreas disciplinarias que contemplan las convocatorias: Ciencias Humanas, Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales y Jurídicas, y Ciencias Aplicadas.

La CONEAU elabora un informe, con fuerza de resolución, en el que comunica el resultado de la acreditación de la carrera, y en el cual puede seguir o no el juicio de los pares evaluadores. Si la carrera no es acreditada, las instituciones deben dar una respuesta sobre los cambios propuestos en función de las recomendaciones realizadas.

objetivos; Características curriculares (requisitos de ingreso, modalidad y sede de dictado); Asignación horaria expresada en horas reloj (excepto Doctorados); Todo otro requisito exigido (niveles de idioma, cumplimiento de pasantías); Modalidad de evaluación final; Dirección de los trabajos finales; Reglamento de la modalidad de trabajo final que corresponda; Condiciones a las que deben someterse los estudiantes; Composición del cuerpo académico (estructura de gestión y gobierno, y docentes); Actividades de investigación y transferencia; Infraestructura, equipamiento y recursos financieros. (CONEAU, 2014: 15)

A través de la página web de la CONEAU se puede acceder a la situación de los posgrados en las distintas instituciones y, en la actualidad, la agencia también realiza una publicación anual que contribuye a mantener información actualizada sobre los posgrados en las diferentes regiones del país.

En Paraguay, la ANEAES propone el Modelo Nacional de Evaluación²⁸ de carreras de Posgrado para disponer de un mecanismo que certifique la calidad de la formación recuperando experiencias de carácter internacional. La calidad en educación según se indica en los documentos oficiales supone dos premisas fundamentales: la verificación del cumplimiento de metas y objetivos institucionales y de los criterios reconocidos para la formación profesional de grado o posgrado. En efecto, de acuerdo a la Ley N° 2.072/03 “la acreditación es la certificación de la calidad académica de una institución de educación superior o de una de sus carreras de grado o curso de posgrado, basada en un juicio sobre la consistencia entre los objetivos, los recursos y la gestión de una unidad académica” (Artículo 22). El Modelo Nacional recoge tanto información cuantitativa como cualitativa para evaluar diversos aspectos, con un foco especial en los procesos y resultados alcanzados, cuyo propósito es el mejoramiento de la gestión²⁹.

²⁸ La descripción de los aspectos centrales del Modelo Nacional de Evaluación de Paraguay han sido extraídos del Informe de Avance Almada, Clara: *“Sistemas de Evaluación/Acreditación/Categorización: cómo se organiza, criterios de evaluación, procesos de evaluación”*. Integrante de la Red. Universidad Nacional de Asunción. 2015.

²⁹ La observación de la calidad en la educación superior se realiza teniendo en cuenta los siguientes criterios: relevancia: relación con el entorno. Impacto; Integridad: grado de coherencia entre el discurso y la práctica; pertinencia: adecuación de las actividades de la institución, programa de grado o curso de posgrado para satisfacer las demandas y necesidades que dieron origen al mismo; idoneidad o suficiencia: capacidad de las actividades para contribuir a los objetivos y metas programados; eficacia y efectividad: capacidad de alcanzar los resultados de calidad previstos, independientemente de los medios que se utilicen, de acuerdo con las metas y objetivos propuestos, y con los estándares de calidad definidos. En otra acepción puede entenderse como el valor social del producto, del resultado, en primer término del educativo, en función de los modelos culturales, políticos o económicos vigentes; eficiencia: capacidad de lograr un efecto determinado optimizando los recursos disponibles.

En Paraguay, la noción de acreditación refiere tanto a instituciones como a carreras de grado y posgrado. El proceso de acreditación, a diferencia de Argentina y Brasil, se realiza en las carreras y programas de educación superior que ya posean egresados. Asimismo, tiene carácter voluntario salvo en las carreras de derecho, medicina, odontología, ingeniería, arquitectura e ingeniería agronómica, y para aquellas que otorguen títulos que habiliten para el ejercicio de profesiones cuya práctica pueda significar daños a la integridad de las personas o a su patrimonio.³⁰ La ANEAES puede realizar dictamen técnico sobre los proyectos académicos de nuevas carreras e instituciones a solicitud de la instancia competente.

El Consejo Directivo de la ANEAES otorga una certificación que se comunica al Ministerio de Educación y Cultura, al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Consejo de Universidades, al Consejo Nacional de Educación y Cultura, y a los órganos del Mercosur Educativo. Una particularidad es que a los estudiantes de una institución certificada que se desplacen a otra institución también certificada les serán reconocidos los estudios aprobados en aquella. Si la certificación se otorgara respecto de carreras o programas de postgrado, lo prescrito en el párrafo anterior se restringirá a esa carrera o programa”. (Ley N° 2.072, artículo 24).

En cuanto a los cursos de posgrado, actualmente se cuenta con documentos para implementar su evaluación, aunque la ANEAES aún no ha realizado convocatorias, excepto el curso de Especialización en Pediatría. En la página web de la agencia se encuentran tres carreras acreditadas de posgrado de una misma especialidad: la Especialización en Pediatría Clínica en la

³⁰ Esta situación es similar en Argentina donde las carreras de grado de este tipo quedan involucradas en el artículo 43° de la LES y están obligadas a presentarse periódicamente a los procesos de acreditación para mantener el reconocimiento oficial y la validez nacional de sus titulaciones.

Universidad Nacional de Asunción y en la Universidad Católica, en las sedes de Asunción y Guairá.³¹

Entre los documentos elaborados por la ANEAES para la evaluación de carreras de posgrado, se encuentra la Guía para la Evaluación y Acreditación de Carreras de Postgrado, la Guía para la Autoevaluación y la Guía de Evaluación Externa.³² Se establece que el Modelo Nacional de Evaluación y Acreditación será aplicado a carreras de posgrado que pertenezcan a instituciones reconocidas por la legislación vigente en el país y cuenten con carreras de grado afines al posgrado ofrecido.

La presentación de una carrera de posgrado para la acreditación demanda que la institución presente información con referencia a ella³³ y con referencia a la carrera.³⁴ La ANEAES

³¹ http://www.aneaes.gov.py/aneaes/images/Programa_de_Postgrado_Acreditados.pdf. Consulta: 20/04/2016.

³² Modelo Nacional de Acreditación de la Educación Superior, Parte 6: Guía para la Evaluación y Acreditación de Carreras de Postgrado, Aprobado por Resolución N° 45/09 del Consejo Directivo del 11 de noviembre de 2009; Modelo Nacional de Acreditación de la Educación Superior, Parte 7: Guía para la Autoevaluación, Carreras de Postgrado - Aprobado por Resolución N° 45/09 del Consejo Directivo del 11 de noviembre de 2009; Modelo Nacional de Acreditación de la Educación Superior, Parte 8: Guía para la Evaluación Externa, Carreras de Postgrado - Aprobado por Resolución N° 45/09 del Consejo Directivo del 11 de noviembre de 2009.

³³ La estructura y organización institucional, tomando en consideración la normativa y distribución de las funciones al interior de la institución, así como el control de ellas; el sistema de gobierno, considerando las diversas instancias de toma de decisiones, a nivel central y en las distintas unidades de la institución; las normas y procedimientos asociados a la selección, contratación, evaluación y perfeccionamiento del personal directivo, académico y administrativo de la institución; las normas y procedimientos asociados a la selección, promoción, evaluación y perfeccionamiento de los estudiantes; la planificación, ejecución y control de recursos materiales y financieros de la institución, en función de los propósitos y fines institucionales. Incluye los mecanismos necesarios para asegurar la estabilidad y viabilidad institucional; los mecanismos de diagnóstico, planificación, seguimiento y ajuste de las prioridades de desarrollo definidas por la institución; la disponibilidad de información necesaria para responder a los requerimientos de la gestión (capacidad de análisis institucional), que sea adecuada, confiable y continuamente actualizada.

³⁴ Perfil de egreso; Plan de estudios en consonancia con las metas y objetivos establecidos por la carrera de postgrado, como también, los aspectos de formación general que favorezcan la inserción en el mundo social y laboral; Malla curricular, indicando secuencia de asignaturas, distribución en los distintos períodos lectivos, prerrequisitos y correlatividades; Contenidos

fija un período de cinco años de vigencia de la acreditación, pudiendo en casos especiales condicionarla al cumplimiento de requerimientos específicos.

El proceso, como en Argentina, está integrado por las siguientes etapas sucesivas: autoevaluación, evaluación externa e informe final. La autoevaluación es realizada en la propia institución y debe concluir con un plan de mejoras. La evaluación externa consiste en un proceso de evaluación por pares externos a la carrera que comprende la revisión de la documentación entregada por la institución, la visita *in situ* de un Comité de Pares —situación similar a lo que sucede en Brasil— y un informe escrito que incluye un juicio de valor. El informe final es un documento que expresa una síntesis evaluativa, las recomendaciones y el dictamen con base en el informe del Comité de Pares Evaluadores, el informe de autoevaluación y el plan de mejoras.

El dictamen final de la ANEAES, de acuerdo al artículo 23 de la Ley 2.072/03, puede ser de acreditación, cuando se cumple con los mínimos de calidad establecidos; de no acreditación, cuando no se cumple con los niveles mínimos de calidad establecidos; y de postergación, es decir, se pospone la acreditación hasta un mínimo de un año de la presentación, siempre que existan problemas o fallos subsanables en un breve plazo.

En la ANEAES, los evaluadores son seleccionados por concurso convocado por el Consejo Directivo para su incorporación en el Registro Nacional de Pares Evaluadores, organizados por áreas de conocimiento —Ciencias de la Salud, Ciencias Exactas e Ingeniería, Ciencias de la Vida y Ecológicas,

programáticos que contemplan las exigencias de contenidos mínimos establecidos para la carrera de postgrado; Características académicas de la carrera de postgrado: carga horaria, tipo de actividades didácticas, distribución de carga horaria, mecanismos de actualización curricular, diseño de asignaturas; Formulación de planes, estipulando metas y estrategias para cada una de las funciones que ha estimado importante realizar, considerando un cronograma factible en su aplicabilidad; Completar datos referidos al flujo de cursantes de la carrera de postgrado en los últimos 5 años.

y Ciencias Humanísticas y Sociales— para lo cual los requisitos están claramente especificados³⁵. Cesan en sus funciones a los seis años de su inscripción en el Registro Nacional de Pares Evaluadores, cuando no estuvieran a disposición al ser convocados por el Consejo Directivo, y por mal desempeño de sus funciones. En el primer caso, el concurso habilita nuevamente para ejercer la actividad como par evaluador. Tiene obligación de estar a disposición del Consejo Directivo cuando se los convoque.

Cabe destacar que si bien la ANEAES no ha avanzado en la evaluación de los posgrados, éstos son evaluados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología —CONACYT— para financiar los programas de posgrado. La evaluación del CONACYT es realizada en el marco del Programa de Apoyo al Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que consiste en un préstamo suscrito con el Gobierno del Paraguay en fecha 10 de abril de 2006, ratificado por Ley N° 3.405 del Poder Legislativo de la Nación en fecha 26 de diciembre de 2007. Los principales componentes involucran de manera directa e indirecta el desarrollo de los posgrados por cuanto abarca: el financiamiento de proyectos de investigación —con la participación de universidades, centros académicos, laboratorios y centros de investigación públicos y privados— y de proyectos de innovación tecnológica dirigidos a empresas —con la participación de instituciones públicas y privadas de apoyo al desarrollo del sector productivo—; el fortalecimiento de posgrados nacionales, el otorgamiento de becas de estudios de posgrado en el país, de corta duración para

³⁵ Los requisitos establecidos son los siguientes: poseer grado superior al de licenciatura en el área de conocimiento correspondiente y experiencia mínima acumulada de diez años de labor académica o académico administrativa, en una o varias instituciones de Educación Superior, o grado de licenciatura en su área de conocimiento y una experiencia acumulada de quince años de labor académica o académico administrativa, o grado académico de licenciatura como mínimo, y un desarrollo y experiencia profesional relevante de más de quince años en el área de su especialidad, estando activo en ella. (Ley N° 2072/03, artículo 16).

formación no conducente a títulos y apoyos complementarios para estudiantes de posgrado con estadía en el extranjero; y acciones de fortalecimiento y articulación del Sistema Nacional de Innovación (SNI) del Paraguay.

Reflexiones finales

El análisis de las políticas de evaluación y acreditación de los tres países considerados, Brasil, Argentina y Paraguay, evidencia ciertas semejanzas así como particularidades vinculadas a la historia y tradición de sus sistemas de educación superior, enmarcadas, a su vez, en su devenir histórico, político y social. La preocupación por los problemas de la calidad en la formación de posgrado fue instaurándose de forma paulatina, al compás del crecimiento de la oferta de carreras de este tipo, situación que llevó a la necesidad de establecer procesos de regulación regidos por determinados parámetros que fueron asumidos e implantados por organismos específicos. En el caso de Brasil y Argentina, donde dicha regulación ha sido parte de las agendas de diferentes gobiernos nacionales, se puede afirmar que la evaluación constituye una política de estado, rasgo que seguramente también será compartido por Paraguay cuando terminen de consolidarse las prácticas evaluadoras. En este sentido, Brasil fue un país pionero con la creación de la CAPES, mucho antes de las políticas de la década de 1990, impulsadas en el marco de la globalización y de la fuerte presión de los organismos internacionales de crédito y de cooperación técnica y cultural por instalar la agenda de la calidad en los distintos estados nacionales. Argentina y Paraguay siguieron un derrotero diferente. En el caso de Argentina, la creación de la CONEAU fue el resultado del impulso a las políticas señaladas que se tradujo en la sanción de la Ley de Educación Superior N° 24.521 en el año 1995 que crea la agencia. En Paraguay, la creación más tardía de la ANEAES durante 2003 es el resultado de la necesidad de integrarse en el contexto regional del MERCOSUR.

Con respecto a qué se considera carrera de posgrado “evaluable” por cada una de las agencias en cada país, también se observan aspectos comunes y diferenciales. Por un lado, ha habido una tendencia a reconocer la especificidad de las maestrías profesionales con el mismo estatus que las maestrías académicas pero distinguiéndolas en el perfil de formación de los graduados. Esto se observa en los últimos cambios introducidos primeramente en Brasil y luego en Argentina. Por el otro, se advierte una tendencia a la regulación de tres tipos de carreras consideradas de posgrado: doctorado, maestría y especialización. Las agencias de Argentina y Paraguay tienen bajo su responsabilidad la evaluación y acreditación de las tres clases de posgrados, mientras que la agencia brasilera sólo evalúa el posgrado en sentido estricto — doctorados y maestrías—, dejando fuera las especializaciones. Aun así, en Brasil se observa una tendencia a la regulación estatal de estas últimas al margen de la CAPES, en el marco del creciente número de posgrados de esta naturaleza y de la cantidad de profesionales que demandan esta formación.

Tanto en Brasil como en Argentina pareciera que existe una preocupación mayor por garantizar el cumplimiento de parámetros acordes a las carreras de cuarto nivel antes de habilitar su funcionamiento. En Paraguay, en cambio, se requiere que la carrera se haya puesto en marcha para ser evaluada y que cuente con graduados previamente a su presentación.

En el caso de Brasil, se destaca una menor influencia del modelo de la década de 1990, caracterizado por la importancia asignada a la autoevaluación y no sólo a la evaluación externa, quizá por tratarse de un sistema que fue generando sus propias pautas de regulación y funcionamiento, lo cual se expresa en una mayor consolidación y legitimación. Asimismo, la importancia asignada a las visitas de los pares evaluadores a las instituciones parece ser un rasgo distintivo de este país.

La asociación de la evaluación con la validez oficial de las credenciales otorgadas ha operado a favor de la legitimación del sistema. En lo que respecta a Brasil y Argentina, a su vez, se introduce un sistema de jerarquías —expresado mediante puntajes o letras— en la oferta de posgrado que permite apreciar matices diferenciales. Mientras que en Brasil la ubicación del posgrado en una escala numérica es consustancial al modelo de evaluación, en Argentina la categorización que implica el otorgamiento de un nivel de calidad expresado en letras es voluntaria, por cuanto queda librada a la voluntad y estrategia de crecimiento y consolidación que se dé la institución. Esta distinción se expresa, además, en la presencia de financiamiento diverso o distinto en el caso de Brasil, situación que lo distancia de Argentina donde la acreditación no se conecta con un sostenimiento gubernamental.

En el caso del posgrado brasileño, a diferencia de lo que ocurre con la matrícula de grado universitario, la mayor demanda y concentración de estudiantes se encuentra en las carreras que se imparten en instituciones públicas, si bien esto tiene matices según regiones geográficas. En Argentina, la demanda por educación de posgrado de carácter público se corresponde con la demanda en el mismo sentido por educación superior de grado, lo que podría interpretarse en términos del prestigio social que aún mantiene la universidad pública.

Finalmente, es importante destacar las particularidades que tiene la composición de las agencias evaluadoras en los países. La composición de la CAPES permite distinguir la presencia de representantes de órganos gubernamentales (ministerios), del sector productivo y de las organizaciones profesionales así como de representantes de los estudiantes, dando cuenta de una complejidad mayor en términos de sus articulaciones. En la ANEAES se advierte el peso significativo que tienen las organizaciones profesionales y el sector productivo en la composición de la agencia. En la CONEAU se observa el peso de las universidades públicas y del poder legislativo.

Las similitudes y diferencias observadas en las políticas de evaluación de los posgrados en Brasil, Argentina y Paraguay constituyen, como se expresa en el título, una primera aproximación comparativa. El análisis documental realizado, además de constituir un aporte capaz de ser ampliado y actualizado, ofrece una plataforma inicial para emprender investigaciones de carácter cualitativo. Este tipo de estudios resulta primordial para comprender las dinámicas de la evaluación, la distancia entre los objetivos que orientan las políticas y su implantación en la práctica. No obstante, se reconoce la dificultad implicada en un escenario complejo y diverso dentro de cada país y entre países.

Bibliografía

- Almada Ibáñez, C.; Caballero, J.; Dubini, A y Rojas Méndez M. (2012). La Educación Superior en Paraguay. En Acuña, J. y otros (Editores), Red Iberoamericana de Investigaciones en Políticas Públicas. *La Educación Superior en el Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay Hoy*. Buenos Aires: Biblos.
- Amaral, L. (2014). *La evaluación trienal y otras estrategias de expansión cualificada del Sistema de Posgrado Brasileño*. Elsevier News América Latina, Edición N° 22, Junio 2014. Recuperado de <http://www.americalatina.elsevier.com/sul/es/informativo.php>
- Araujo, S. y Balduzzi, M. (2010). *Transformaciones culturales, organización del trabajo y posgraduación en las dinámicas laborales universitarias y extrauniversitarias*. *Revista Argentina de Educación Superior*, N° 2. Buenos Aires: REDAPES, Universidad Nacional de Tres de Febrero, pp. 135-151. Recuperado de http://www.revistaraes.net/revistas/raes2_art7.pdf
- Araujo, S. (2012). *La acreditación de carreras de posgrado en la República Argentina*. En Ramiro, M. T. Bermúdez, M. P. y Teva, I. (comps.), IX Foro Internacional sobre la evaluación de la calidad de la Investigación y la Educación Superior. Santiago de Compostela: Asociación Española de Psicología Conductual (AEPC).
- Araujo, S., Balduzzi, M. Corrado, R. (2015). La evaluación y acreditación de los posgrados: algunas vinculaciones preliminares entre la legislación de Argentina y Paraguay. *Revista Argentina de Educación Superior*, N° 11. Buenos Aires: REDAPES, Universidad Nacional de Tres de Febrero, pp. 28-49. Recuperado de http://www.revistaraes.net/revistas/raes11_art2.pdf
- Barsky, O. (1997). *Los posgrados universitarios en la República Argentina*. Buenos Aires: Troquel.

- Barsky, O. y Dávila, M. (2012). El sistema de posgrados en la Argentina: tendencias y problemas actuales. *Revista Argentina de Educación Superior*, N° 5. Buenos Aires: REDAPES, Universidad Nacional de Tres de Febrero. Recuperado de http://www.revistaraes.net/revistas/raes5_art1.pdf
- Claverie, J., González, G. y Pérez, L. (2008). El sistema de evaluación de la calidad de la educación superior en la Argentina: el modelo de la CONEAU. Alcances y límites para pensar la mejora. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, Vol. 1, N° 2, pp. 149-164.
- Dávila, M. (2011). Posgrados académicos y profesionales. *La discusión actual en Argentina y Brasil. IV Congreso Nacional y III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación. ¿Hacia dónde va la Educación en la Argentina y en América Latina? Construyendo una nueva agenda*. Buenos Aires.
- De Andrade Espíndola, A. (2014) *A política da regulação no sistema federal de ensino superior brasileiro: uma matriz de análise campina*. Tesis de Doctorado. Facultad de Educación, Universidad Estadual de Campinas. Orientador: Luis Enrique Aguilar.
- De La Fare, M. y Quiroz Schulz, L. A. (2014). *Las dinámicas de la internalización de la Educación Superior y los posgrados en Brasil*. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata: UNLP. Recuperado de <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/viii—jornadas—2014/PONmesa40delaFare.pdf/view?searchterm=None>
- Dias Sobrinho, J. (2007). Evaluación de la educación superior en Brasil: la cuestión de la calidad. En Krotsch, P., Camou, A. y Prati, M. (Coords.), *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Fliguer, J. L. (2010). *Perspectivas en el proceso de integración de los sistemas de posgrados de Argentina y Brasil en el marco del Mercosur educativo*. Buenos Aires: Fundación de Ciencias Empresariales y Sociales - FUCES, 2010. Recuperado de <http://observatoriorededucacionsuperior.blog.uces.edu.ar/files/2012/10/Perspectivas-Jos%C3%A9-Fliguer-.pdf>
- Fliguer, J. L y Accinelli, A. (2011). *Perspectivas en el proceso de integración de los sistemas de posgrados de Argentina y Brasil en el marco del MERCOSUR Educativo*. IV Congreso Nacional y II Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación. Recuperado de <http://www.sacec.org.ar/docs/congreso4/trab01.pdf>
- González Gerardo, P. (2012). Situación y propuestas para la educación superior en Paraguay. *Diario ABC Color*, Paraguay. Recuperado de <http://www.abc.com.py/edicion-impres/suplementos/cultural/situacion-y-propuestas-para-la-educacion-superior-en-paraguay-445310.html>
- Krotsch, P. (1994) La problemática del posgrado en la Argentina y en América Latina. En Ezcurra, A. M; De Lella, C.; Krotsch, P. *Formación docente e innovación educativa*. Buenos Aires: Rei Argentina, IDEA, Aique Grupo Editor.
- Krotsch, P. (2002). *La universidad cautiva. Legado, marcas y horizontes*. La Plata: Ediciones Al Margen.
- Krotsch, P. (2009). *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: Universidad

- Nacional de Quilmes.
- Mollis, M.; Núñez Jover, J. y García Guadilla, C. (2010). *Políticas de posgrado y conocimiento público en América Latina y el Caribe. Desafíos y perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Morínigo Alcaraz, J. N. (2013). La Educación Universitaria en el Sistema Educativo del Paraguay. En Rivarola, M.; García Riart, J.; Morínigo Alcaraz, J. N.; Galeano, L.; Krug, F., *Pensar la Universidad. La Educación Superior Universitaria y su marco regulatorio*. Paraguay: Programa de Democracia Sociedad Civil Topu'a Paraguay, USAID, Semillas para la Democracia.
- Morles, V. (1996). La experiencia internacional sobre evaluación y acreditación de la educación superior y de postgrado: una revisión panorámica. *Revista Educación Superior y Sociedad*, Vol. 7, N° 1, pp. 59—72.
- Ozslak, O. (1999). De menor a mejor. El desafío de la 'segunda' reforma del estado. *Revista Nueva Sociedad*, N° 160. Recuperado de <http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/recursos-humanos/OSZLAKmemorymayor.pdf>
- Ribeiro, R. (2007). Evaluación del posgrado: experiencia y desafíos en Brasil. *Revista Educación Superior y Sociedad*, Vol. 12, N° 1, pp. 207—218.
- Rivarola, D. (2003). *La educación superior universitaria en Paraguay*. Asunción: IESALC.
- Rivarola, D. (2008). *Informe Nacional sobre Educación superior en Paraguay*. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/37532031/Informe-nacional-de-Educacion-superior-en-Paraguay-Domingo-M-Rivarola#scribd>
- Rivarola, M. (2013). Panorama del debate sobre la universidad en Paraguay. En Rivarola, M.; García Riart, J.; Morínigo Alcaraz, J. N.; Galeano, L.; Krug, F., *Pensar la Universidad. La Educación Superior Universitaria y su marco regulatorio*. Paraguay: Programa de Democracia Sociedad Civil Topu'a Paraguay, USAID, Semillas para la Democracia.
- Spagnolo, F. (1998). Análisis y perspectivas del modelo brasileño de evaluación de los posgrados. En: Marquis, C.; Spagnolo, F.; Valenti, Nigrini, G. *Desarrollo y acreditación de los posgrados en Argentina, Brasil y México. Textos para una mirada comparativa*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, SPU. Recuperado de <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/95610/EL002746.pdf?sequence=1>
- Schwartzman, S. (2010). *Nota sobre a transição necessária da pós-graduação brasileira*. Texto preparado como subsídio à comissão responsável pela elaboração do Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) relativo ao período 2011-2020. www.schwartzman.org.br
- Unzué, M. Y Emiliozzi, S. (comps.) (2013). *Universidad y políticas públicas. ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Verhaine, R.E. (2008). Avaliação da CAPES: subsídios para e reformulação do modelo. En: Machado, D.; Silva Jr, J.; Oliveira, J.F. (org.), *Reformas e políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil*. Campinas, SP: Alínea,

Documentos o fuentes citadas

- Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES). Paraguay. Recuperado de http://www.aneaes.gov.py/aneaes/images/Programa_de_Postgrado_Acreditados.pdf
- Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). (2014; 2016) Posgrados Acreditados de la República Argentina.
- Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior (CAPES). Recuperado de <http://www.capes.gov.br/>
- Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas “Anísio Teixeira” (INEP). Cebso de Educación Superior 2013. Recuperado de <http://portal.inep.gov.br/superior—censosuperior>
- Ministerio de Educación. Anuarios de Estadísticas Universitarias 2011; 2013. Estadísticas Universitarias. Argentina.
- Universidad Estadual de Campinas. Informe de Avance elaborado por los participantes de la Red de la Universidad Estadual de Campinas, 2014.
- Universidad Nacional de Asunción. Informe de Avance “Sistemas de Evaluación/Acreditación/Categorización: cómo se organiza, criterios de evaluación, procesos de evaluación”, elaborado por los participantes de la Red de la Universidad Nacional de Asunción. 2015.

Legislación

- Ley Nacional de Educación Superior N° 24.521/95. Ministerio de Educación. (1995) República Argentina. Recuperado de: www.me.gov.ar/consejo/cf_leysuperior.html.
- Ley 136/1993 de Universidades. Paraguay
- Ley 1.028/97 General de Ciencia y Técnica de creación del CONACyT. Paraguay.
- Ley N° 2.072/03 de creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. Paraguay.
- Ley 2.529/06 de Universidades. Paraguay.
- Ley de Educación Superior N° 4.995/13. Paraguay.
- Resoluciones específicas de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) Ministerio de Educación de la República Argentina:
- Resoluciones Ministeriales (Resolución 1.168/97, Resolución 160/11 y Resolución 1.058/02) como normativas básicas desde la creación y funcionamiento de la CONEAU.

VII. El financiamiento de los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en perspectiva internacional y comparada

*María Celeste Escudero, Dante J. Salto y
Rossana E. Zalazar Giummarresi*

1. Introducción

La discusión sobre las políticas de financiamiento de los posgrados que ocurre a nivel regional y mundial está relacionada, entre otros aspectos, con la expansión de la oferta y la demanda de posgrados desde los sectores productivos y académicos, públicos y privados. En el marco de los ejes de análisis del Proyecto de la Red de Investigadores sobre los dilemas de las nuevas culturas de producción de conocimiento, el presente capítulo aborda la problemática del financiamiento del nivel de posgrado considerando las relaciones existentes entre regulación, financiamiento y evaluación. Más específicamente, busca relevar los principales estudios, informaciones disponibles y generar información sobre el financiamiento del posgrado, desde una perspectiva internacional y comparada entre Argentina, Brasil y Paraguay.

El trabajo incluye una revisión bibliográfica sobre el financiamiento de los posgrados en diferentes países, para luego

abordar las particularidades de los tres países objeto de estudio. En el caso particular de Argentina y Paraguay, no existe información relevada sobre el precio de los posgrados, por lo cual realizamos un relevamiento propio en base a muestras representativas de las carreras de posgrados.¹ Brasil, por su parte, cuenta con información disponible públicamente sobre los precios de los posgrados.²

El presente capítulo se estructura de la siguiente manera. El primer apartado aborda la problemática del financiamiento de los posgrados a escala global y regional. El segundo, tiene por objetivo detallar las modalidades de financiamiento de las carreras de posgrado en Argentina, Brasil y Paraguay. Finalmente, el tercer apartado presenta consideraciones finales, comparando las principales características del financiamiento del nivel de posgrado en los países seleccionados.

2. La perspectiva internacional en el financiamiento de posgrados

Esta sección caracteriza los esquemas de financiamiento de las carreras de posgrado de los países desarrollados, que cuentan con una larga trayectoria en el tema, y de algunos países de América Latina, cuya estructura de posgrado es relativamente reciente.

En primer lugar, destacamos a Estados Unidos ya que posee una de las estructuras de posgrado más importantes (en términos de magnitud) a nivel mundial. El financiamiento del posgrado se basa en el principio de compartir costos (*cost sharing*), por el cual los estudiantes y sus familias pagan aranceles³, los estados financian

¹ Los precios vigentes de las carreras y otros aspectos metodológicos son detallados en secciones específicas donde se aborda cada país.

² Para facilitar la comparación de precios, los datos de cada uno de los países son expresados a valores del mes de diciembre del año 2014, convertidos a dólares estadounidenses atendiendo la Paridad del Poder Adquisitivo (PPP).

³ La utilización de la palabra arancel en este capítulo incluye todo tipo de cobro relacionado

algunos gastos operativos y el gobierno federal provee becas y préstamos educativos a bajos niveles de interés (Johnstone, 2011). Las instituciones universitarias además otorgan becas por mérito y por necesidad, y en el caso de los doctorados las universidades proveen puestos de ayudantes de docencia e investigación a algunos de sus estudiantes como contraprestación de servicios. Con un promedio de 8.200 dólares, los aranceles que cobran las universidades públicas en Estados Unidos son los segundos más caros, después del Reino Unido, dentro de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Más allá de los altos aranceles, el 85% de los estudiantes de grado y posgrado reciben algún tipo de asistencia financiera (préstamos, becas, etc.) para cubrir parte o la totalidad de los costos (OECD, 2015).

En otros países miembros de la OCDE, como Inglaterra, Francia y Alemania, los recursos para el posgrado se encuentran más centralizados que en Estados Unidos, en general dependen de sus respectivos ministerios nacionales. En estos países, el financiamiento está más reglamentado y sujeto a variaciones del presupuesto público que en Estados Unidos donde las universidades juegan un rol importante también. Por su parte, Inglaterra tiene una política de aranceles subsidiados y becas especiales para alumnos de posgrado. Casi el 92% de los estudiantes en grado y posgrado reciben asistencia financiera (OCDE, 2015). Una situación semejante ocurre en Alemania pero la financiación es una combinación entre becas y créditos estudiantiles. En cambio, en Francia, uno de los países europeos que menores aranceles posee, las becas les son otorgadas primero a los laboratorios y centros de investigación, y luego son ellos los encargados de distribuirlos entre los alumnos interesados (García de Fanelli, Kent Serna, Álvarez Mendiola, Ramírez García, & Trombetta, 2001).

a carreras de posgrado incluyendo aranceles por actividades académicas como tasas administrativas (inscripción y matriculación).

En el contexto de los países latinoamericanos, México presenta una estructura de posgrados de mayor trayectoria en la región. En cuanto al financiamiento de los posgrados, está caracterizado principalmente a través de las ayudas económicas a los estudiantes que brindan instituciones como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) y por exenciones de colegiatura que otorgan las propias universidades, bajo el compromiso de los estudiantes de dedicar tiempo completo a los estudios de cuarto nivel (García, 1995). En cuanto a las políticas implementadas en el sector durante el decenio 1998-2008, refleja un Estado más interventor y regulador, donde las líneas de acción están enfocadas a promover en las instituciones la competencia por los recursos adicionales al presupuesto general, cuyos objetivos mejoren los posgrados, tales como el PROMEP (Programa para el Mejoramiento del Profesorado) y el Programa de Ciencia y Tecnología de 1995-2000 (García García, 2009).

En el caso particular de Chile, la principal fuente de financiamiento para las carreras de posgrado es externa al sistema universitario y provienen de CONICYT (Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica) mediante becas doctorales y de maestría; e indirectamente de FONDECYT (Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico del CONICYT) que financia, a través de los proyectos de investigación aprobados, la participación de estudiantes de posgrado, por medio de fondos concursables. Debe señalarse que a estos recursos sólo pueden optar los programas debidamente acreditados por la institución. Otro aporte importante ha sido el de la Fundación Andes, que a pesar de que el número total de becas otorgado ha sido reducido, este programa fue fundamental para la orientación de las políticas de posgrado en el país. Además, deben contemplarse las becas que ofrecen las propias universidades, que consideran tanto exención de matrícula como becas de mantención. Algunos de estos sistemas de becas establecen una condición de retribución en la forma de apoyo a la docencia de pregrado o de investigación, tal como sucede en los EEUU (CINDA, 1995).

Marín Raventós (2011), para el caso de Costa Rica, señala dos mecanismos de financiamiento generales para los programas de posgrado: a) los programas tradicionales con financiamiento estatal, donde se cobran matrículas y, b) los programas nuevos, con fuentes de financiamiento alternativas tales como el cobro de matrículas más altas o el pago de organismos externos. Estos programas nuevos han surgido a partir de los cambios de los años 90 en el sistema de educación superior de ese país, donde los fondos recibidos no ingresan a la cuenta única de la universidad, sino que son administrados por los programas individualmente con el objetivo de garantizar su sustentabilidad. En el caso particular de la Universidad de Costa Rica, ésta les aporta, además, recursos adicionales de diversa índole (recursos humanos, infraestructura, gastos fijos, etc.), para facilitar su adecuado funcionamiento. La manera de gestionar estos programas es especial: a) procuran cubrir sus costos operativos con los ingresos por cobro de matrícula, cuyo valor para el año 2011 oscilaba entre USD 564 y USD 952 para un ciclo de 12 créditos, cuando el valor de la matrícula de los programas regulares era de USD 270, esto es un valor de hasta 2.08 y 3.52 veces inferior; y b) proporcionar una fuente de apoyo económico solidario mediante el Fondo Solidario y el Fondo de Becas, destinados al mejoramiento integral de los posgrados, cubiertos entre un 10 o 15% de los ingresos de los programas de financiamiento complementario y por el 50% de los excedentes anuales de los mismos. El problema de este mecanismo de financiamiento se evidencia a partir de la demanda de los posgrados, ya que una elevada demanda permite su autofinanciamiento, lo que no ocurre cuando el posgrado no corre con la misma suerte.

3. El Financiamiento de los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay

Como se planteó en la sección anterior, existen diferencias importantes en relación a cómo se financia el nivel de posgrado.

Dependiendo del país, los recursos se encuentran más centralizados en las instancias de gobiernos centrales o en las instituciones universitarias. En algunos casos, los aranceles son altos, mientras que en otros son completamente subsidiados por el Estado. Este capítulo centra su análisis en los casos de estudio de Argentina, Brasil y Paraguay, presentando estructura de costos, ayuda financiera y sostenimiento del nivel de posgrado en cada país.

3.1 Argentina

El posgrado en Argentina presenta una combinación en las modalidades de financiamiento. A diferencia del nivel de grado, donde las carreras en instituciones públicas se encuentran completamente sostenidas por el Estado Nacional financiando la oferta, en el posgrado tanto universidades públicas como privadas tienen como principio rector el autofinanciamiento, entendiendo esto como la cobertura de los costos mediante el cobro de aranceles de las carreras de dicho nivel. En otras palabras, esta modalidad se basa en el paradigma de compartir los costos (*cost sharing*) entre estudiantes y sus familias para financiar la educación superior, en este caso, a nivel de posgrado.

El financiamiento hacia la demanda es prevalente en este nivel del sistema, cuyos costos recaen principalmente sobre los alumnos. Diversas agencias nacionales y provinciales, empresas privadas y fundaciones otorgan becas que permiten cubrir los aranceles de las carreras, aunque la mayoría de ellas sólo financian carreras de doctorado. A nivel nacional, los organismos financiadores más importantes son el Consejo Nacional de Investigación Científica y Técnica (CONICET) y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (ANPCyT), que proveen becas exclusivamente para realizar estudios de doctorado. La mayoría de las universidades públicas también cuentan con agencias propias de ciencia y tecnología que financian estudios de posgrado (maestría y doctorado usualmente) para sus docentes

y alumnos que continúan estudios en la propia institución. Asimismo, las carreras de posgrado, tanto en el sector público como en el privado, ofrecen reducciones arancelarias de acuerdo a convenios existentes. Por ejemplo, la Universidad Nacional de Córdoba creó en 2009 un programa que financia los costos totales de las carreras de doctorado (matrícula, aranceles y cursos) a los docentes de la universidad. Usualmente, egresados de la misma universidad obtienen descuentos para la realización de carreras de posgrado, así como los docentes de otras universidades del país. También compañías públicas y privadas y sus fundaciones tienden a capacitar a su personal en carreras cortas, generalmente de especialización.

En el sector público, el financiamiento a la demanda se complementa además con financiamiento a la oferta, a través de un tipo de subsidios cruzados entre el grado y el posgrado, por medio del pago de algunos costos salariales docentes (cargos de dedicación exclusiva, por ejemplo), de infraestructura, mantenimiento y personal no docente que provienen del presupuesto asignado por el Estado nacional. El subsidio cruzado entre carreras de grado y posgrado permite, por ejemplo, que doctorados en facultades con mayoría de profesores con dedicación exclusiva ofrezcan sus carreras de doctorados sin aranceles (Salto, 2016).

La autofinanciación mediante el cobro de matrícula y aranceles tanto en el sector público como en el privado no está estandarizado. Es más, en muchos casos el cobro de aranceles depende de los costos fijados por las mismas carreras de posgrado, que oscilan ampliamente entre instituciones, disciplinas académicas y tipos de carrera (especialización, maestría y doctorado). La mayoría de los precios de los posgrados son fijados arbitrariamente por cada unidad académica o carrera, sin mayor coordinación de las instancias centrales de las universidades (Salto, 2016).

Cabe destacar que el tratamiento legislativo de los “aranceles universitarios” ha variado y ha estado asociado a

cambios en la administración del Estado. Desde sus inicios, las universidades siempre estuvieron respaldadas por la legislación para el cobro de aranceles a los alumnos. Solamente entre los períodos comprendidos entre 1949-1955, 1974-1976 y a partir de 1983, esta posibilidad de búsqueda de ingresos alternativos se encontraba prohibida por ley. Sin embargo, a partir de la Ley de Educación Superior N° 24.521 sancionada en 1995, nuevamente se posibilita el cobro de aranceles universitarios, determinando el destino de esos ingresos sólo en caso que provengan del grado (sea destinado para la ayuda estudiantil exclusivamente, art.59 inc. c), mientras que para los provenientes de posgrados son de libre disponibilidad de las instituciones (Escudero, 2014).

Los posgrados según su modo de financiamiento pueden ser caracterizados de la siguiente manera (Barsky & Dávila, 2004):

a) Los posgrados profesionales (especializaciones y maestrías), vinculados al mundo productivo, de administración y negocios, en los cuales los aranceles son cubiertos a veces por las empresas a las que pertenece el estudiante, y en muchos casos son estos mismos quienes cubren estos costos.

b) Las especializaciones médicas, una parte importante de las llamadas “residencias médicas” son cubiertas por distintos niveles del Estado (nacional, provincial, municipal), fundaciones, organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otras instituciones.

c) Los posgrados de las ciencias exactas y naturales son cubiertos a través del sistema de becas del CONICET y de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, de las propias universidades y en algunos casos, mediante fundaciones extranjeras como es el caso de la Fundación Vida Silvestre.

d) Los posgrados en ciencias aplicadas y en ciencias sociales y humanidades, en los que una parte muy minoritaria es financiada por el mismo sistema que las ciencias exactas y naturales, y una gran cantidad de estudiantes cubren las matrículas con sus

propios recursos. Considerando además la disparidad de costos que existe entre las diferentes carreras de doctorados, maestrías y especializaciones.

En cuanto a las becas de posgrado, Dávila (2011) cita dos cuestiones que resultan de interés. Por un lado, y además de lo expuesto anteriormente, donde el destino prioritario de las becas son las carreras de doctorados, señala los bajos límites de edad exigidos a los postulantes (30, 32 o 34 años), condicionando el financiamiento hacia una población sin o con escasa experiencia laboral; y por otro lado, la conexión entre la asignación de las becas y la exigencia de que los posgrados tengan acreditación de CONEAU. Lo que muestra un giro en la lógica del funcionamiento de algunas carreras de posgrado en Argentina, principalmente en humanidades y ciencias sociales, tendiendo a un proceso de homogeneización con las prácticas realizadas en la disciplinas duras y básicas (por ejemplo, con el inicio del doctorado luego de finalizado el grado) y una muestra de institucionalización de las prácticas de evaluación implementadas en las reformas de la educación superior de los años 90.

Si bien, como se describió anteriormente, los aranceles son fijados por cada carrera o facultad no existe información disponible sobre los precios de los aranceles de posgrado en Argentina. En un relevamiento propio de los aranceles de las carreras de posgrado en Argentina es posible identificar algunos aspectos de interés.⁴

⁴ Estos valores surgieron de realizar una muestra probabilística (o aleatoria) sobre el total de 2.044 carreras de posgrados acreditados de la República Argentina publicado en 2013 por CONEAU, de tipo estratificada con asignación proporcional respecto del tipo de carrera (doctorado, maestría y especialización), sector de pertenencia (público o privado) y campo disciplinar (ciencias aplicadas, básicas, salud, humanas y sociales), cuyos valores informados corresponden al total abonado por un estudiante al momento de inscribirse en alguna carrera, esto es: matrícula, y cuotas fijadas por el posgrado y en algunos casos también fueron informados los derechos a exámenes, donde los precios fueron expresados a precios de 2014, deflactados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina y expresados a la PPP (Paridad del Poder Adquisitivo).

A partir de la información recabada sobre los precios de carreras de posgrado en Argentina, se muestra que estos varían de acuerdo al tipo de carrera (Especialización, Maestría y Doctorado), sector de pertenencia (público y privado) y área disciplinar. A partir de la Tabla 1, es posible observar que, en promedio, cursar una carrera de posgrado cuesta 4.927 dólares, con un amplio rango de variación donde existen posgrados gratuitos (sólo en el sector público), mientras que otras carreras son muy costosas (95.508 dólares). La mayoría de las carreras pertenecen al sector público, y las del sector privado tienden a ser más costosas, su promedio es casi cuatro veces superior al promedio de aranceles pagados en el sector público. En promedio, realizar una carrera de doctorado cuesta 7.926 dólares, con una amplia diferencia si la universidad es pública o privada. Las carreras de maestrías tienen en promedio un costo superior, 11.976 dólares. Mientras que realizar una especialización en Argentina significa un valor promedio de 7.006 dólares, existiendo una leve diferencia entre sector público y privado.

Tabla 1. Muestra de las Carreras de Posgrado por Tipo y Aranceles Promedios en Argentina (2014)

Aranceles	Sector Público	Sector Privado	Total
Aranceles Promedios	6.700	6.874	6.787
Aranceles Mínimos	1.269	1.314	1.269
Aranceles Máximos	12.131	12.434	12.434
Aranceles Promedios Doctorado	8.643	7.860	8.251
Aranceles Promedios Maestrías	4.870	6.834	5.852
Aranceles Promedios Especialización	3.035	5.686	4.361

Fuente: Elaboración propia según información muestral.

Nota: Valores de aranceles expresados en dólares.

3.2 Brasil

Por su parte, Brasil tiene la característica de no cobrar aranceles por los cursos de posgrado dictados en las universidades públicas, tanto federales como estaduais, según legislación vigente. Es decir, tanto el Estado federal como los estaduais sostienen completamente la oferta de posgrado en universidades públicas. La manera de financiar el cuarto nivel ha estado caracterizada por el pago de salarios de los docentes (financiamiento a la oferta), en la mayoría los casos con cargos de dedicación exclusiva, y por becas otorgadas a los alumnos (financiamiento a la demanda). Respecto a ello, el Ministerio de Tecnología en 2008 informó que uno de cada tres alumnos de las maestrías y uno de cada dos doctorandos obtuvieron alguna beca brindada por diferentes organismos, tales como la Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) o el Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico y Tecnológico (CNPq) (Schwartzman, 2010).

Para el año 2014, CAPES contaba con 13 líneas de financiamiento para el nivel de posgrado con diversos objetivos, entre ellos la formación de docentes universitarios en carreras de doctorado, el patrocinio de eventos científicos, el financiamiento de investigaciones conjuntas entre las universidades y las empresas privadas (CAPES, 2014).

CAPES es la agencia para el posgrado que más financia directamente las carreras, a través del financiamiento a la oferta. Sin embargo, tanto CAPES como CNPq invierten la mayoría de su presupuesto en el financiamiento a la demanda, a través de becas de estudio para estudiantes de maestrías y doctorados. El 59% de las becas de posgrado son otorgadas por la CAPES, seguida por el CNPq (24%), las Fundaciones de Apoyo a la Investigación (11%) y otras agencias (6%) (CAPES, 2010).

Otra fuente de financiamiento importante en Brasil proviene de Fundaciones de Apoyo a la Investigación (FAPs en portugués), tales como la Fundação de Amparo a la Pesquisa do Estado de Sao Paulo (FAPESP), cuyo aporte se materializa por medio de becas, financiamiento de profesores visitantes y aportes a la investigación, lo que se realiza a través de proyectos de investigación a solicitud de un profesor director de tesis (Leitão & Silva, 1995).

Como ocurre en otros países, por ejemplo Argentina, las empresas del sector privado también encuentran iniciativas para fomentar el desarrollo de posgrados de su personal, porque cuentan con incentivos fiscales ofrecidos por el gobierno federal.

Las universidades privadas cobran aranceles a los estudiantes de posgrado. Parte de los costos de los estudiantes también es cubierta mediante becas otorgadas por la CAPES, CNPq, FAPESP, entre otros. En promedio, las carreras de especialización que tienen una duración de 18 meses en el sector privado cobran 150 dólares en total, 629 dólares corresponden al total de 24 mensualidades destinadas a cubrir los costos de las carreras de maestrías y un valor total de 1.861 dólares, que abarca los 48 meses de duración para las carreras de doctorados.⁵

Además de financiar la demanda (alumnos), la CAPES y otras agencias de financiamiento de posgrados e investigación brindan fondos competitivos para la investigación y equipamiento científico de los posgrados. Dicho financiamiento está estrechamente ligado a los resultados de la acreditación de las carreras de posgrado, también realizado por la CAPES (Balbachevsky, 2004).⁶ Así, a

⁵ Al igual que sucede con la información para Argentina, los valores fueron expresados a precios de 2014, deflactados por el Índice Nacional de Precios al Consumidor (IPCA) publicado por el Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística y expresados a la PPP (Paridad del Poder Adquisitivo).

⁶ Al igual que en Argentina, las carreras de posgrado en Brasil son categorizadas de acuerdo a su calidad. Mientras que en Argentina el proceso es voluntario y cuenta con tres categorías (A, B y C correspondientes a excelente, muy buena y buena), en Brasil las categorías varían desde 1 a 7. Si una carrera obtiene categorías 1 y 2, las mismas deben cerrar. La categoría 7 implica que la carrera logra alcanzar estándares internacionales del campo científico (Steiner, 2005).

diferencia del caso argentino, en Brasil las tareas de evaluación y financiamiento son llevadas a cabo por la misma agencia.

3.3 Paraguay

La oferta de programas de posgrados en Paraguay, proviene tanto del ámbito gubernamental como de instituciones privadas. Las universidades nacionales (públicas) son entidades descentralizadas, con autonomía, según lo estipulado en el Artículo 79 de la Constitución Nacional y con autarquía financiera para generar, administrar y disponer de sus fondos que se encuentran financiadas la mayor parte de su presupuesto por aportes que provienen del Estado, denominado Recursos Ordinarios del Tesoro. Sin embargo, esta cobertura constitucional se da para las carreras de grados, no así para los programas de posgrado donde el financiamiento público es mínimo y cubre ciertos gastos operativos. En consecuencia, las universidades públicas deben generar recursos institucionales o fondos propios a través de la percepción de aranceles.

Existen diferentes modalidades de financiamientos de los programas de posgrados impartidas por las instituciones de educación superior, públicas y privadas. Sobre el sostenimiento y régimen económico-financiero, la Ley N° 4995/2013 de Educación Superior, en su Artículo 76 establece que: "...los recursos destinados a la educación superior de carácter público en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, no serán inferiores al 7% (siete por ciento) del total asignado a la administración central, excluidos préstamos y donaciones". Hasta la fecha, este porcentaje óptimo establecido por ley no se ha cumplido cabalmente y en los últimos años ha alcanzado un tope solo del 4% que posteriormente vuelve a sufrir una ejecución presupuestaria deficitaria por problemas de gestión o de disponibilidad de caja del Ministerio de Hacienda.

Es importante destacar que la ley igualmente prevé un mínimo de 2 % (dos) del Presupuesto General de la Nación para el financiamiento a las universidades y a los institutos superiores públicos, al Consejo Nacional de Educación Superior y a la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES).

Con respecto a las instituciones de Educación Superior del sector privado, el financiamiento se efectúa directamente a través de la percepción de los aranceles por los servicios que brindan, montos abonados por los estudiantes y sus familias. Otra forma de financiamiento son las becas otorgadas por las empresas privadas y públicas, u organismos de financiamiento nacionales e internacionales. Igualmente, es pertinente mencionar que en las universidades de gestión pública existe un mínimo de exoneraciones de los aranceles educativos para ciertos alumnos. Sin embargo, en ambos casos no se puede cuantificar considerando que no existe información disponible al respecto.

Según muestra la Tabla 2, los aranceles promedios de los programas de posgrados en universidades de gestión pública y privada del Paraguay tienen muy poca diferencia. Como es posible observar, una carrera de posgrado cuesta 6.787 dólares en promedio, con un amplio rango de variación. Las carreras de especialización tienen un arancel promedio de 4.361 dólares, en cambio de las maestrías ascienden a 5.852 dólares, mientras los doctorados tienen un valor promedio mayor, que alcanza 8.251 dólares.⁷

⁷ Al igual que la información presentada en los apartados de Argentina y Brasil, los valores fueron expresados a precios de 2014, según la PPP (Paridad del Poder Adquisitivo).

Tabla 2: Información de Aranceles de los Programas de Posgrado en Paraguay (2014)

	Sector Público	Sector Privado	Total
Cantidad de Carreras	92	39	131
Cantidad de Doctorados	17	4	21
Cantidad de Maestrías	30	13	43
Cantidad de Especializaciones	45	22	67
Aranceles Promedios	4.927	17.688	8.726
Aranceles Mínimos	0	3.420	0
Aranceles Máximos	28.986	95.508	95.508
Aranceles Promedios Doctorado	2.529	30.865	7.926
Aranceles Promedios Maestrías	6.949	22.981	11.796
Aranceles Promedios Especializaciones	5.041	7.633	7.006

Fuente: elaboración propia según información de la muestra.

Nota: Valores de aranceles expresados en dólares.

De la investigación realizada se puede indicar, que las formas de financiamiento de los programas de Posgrados en el Paraguay son cubiertos por subsidio del gobierno aproximadamente el 35%, así como, a través de becas y otras formas de fuentes de financiamiento en un 65%.

Con el objetivo de alinear políticas públicas y formación académica para el desarrollo nacional y regional, Paraguay ha establecido programas de financiamiento de posgrados en áreas prioritarias. Por ejemplo, se han creado instancias de financiamiento de carreras de maestría en ciencias naturales y exactas, en ciencias médicas y de la salud, en agricultura, ingenierías y tecnologías y en ciencias sociales y humanidades.

Otros organismos de financiación que se pueden mencionar son: el Programa PROCENCIA del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), que tiene por objetivo la participación activa en proceso de investigación que generen nuevos conocimientos o procesos tecnológicos cuyos propósito

es preparar personal académico idóneo para participar en forma creativa en las actividades de docencia e investigación del área del conocimiento correspondiente y la Entidad Binacional (ITAIPU y YACYRETA), que financian estudios de posgrado y de investigación a nivel nacional e internacional en las áreas de energía, alimentos, medio ambiente, ciencias médicas y de la salud y educación.

4. Consideraciones finales

Este capítulo muestra la variedad de esquemas de financiamiento de posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay y los aranceles promedio de cada país. Un punto importante a destacar refiere al contraste entre el financiamiento del nivel de grado y el de posgrado. En los tres países, la educación pública de grado es completamente subsidiada por los estados federales y provinciales/estaduales, mientras que la situación es diferente en el posgrado. Mientras que en Brasil, el nivel de posgrado en el sector público es completamente subsidiado por el Estado, en Argentina y Paraguay las universidades (tanto públicas como privadas) cobran aranceles a sus estudiantes, bajo la modalidad de compartir costos (*cost-sharing*).

Más allá de esas diferencias, en los tres países existen organismos de ciencia y tecnología que financian alumnos a tiempo completo que continúen carreras de doctorado y, en menor medida, de maestría. Tanto en Argentina como en Brasil, el otorgamiento de becas para alumnos de doctorado está supeditado a los resultados de acreditación de las carreras, estrechando el vínculo entre financiamiento y evaluación. Para carreras no académicas, como maestrías y especializaciones, es común que empresas del sector productivo, tanto públicas como privadas, cubran los aranceles de dichas carreras para capacitar a

sus empleados. Las instituciones universitarias también financian becas y ayudas financieras para estudiantes de doctorado, maestrías y especializaciones.

Considerando los aranceles del sector privado, en el caso de Brasil se destaca por tener los valores más bajos de los tres países cualesquiera sean las carreras elegidas. Paraguay ocupa un lugar intermedio en cuanto al valor de sus aranceles promedios, donde la diferencia entre las carreras es mínima, un doctorado en el sector privado tiene un valor promedio levemente superior al registrado por una maestría o especialización. Mientras que realizar un posgrado en Argentina es mucho más costoso que en los otros países. Así, un doctorado tiene un valor promedio de aranceles tres veces superior al que podría realizarse en Paraguay y quince veces superior a uno de Brasil. Si consideramos una maestría, los valores promedios de los aranceles en Argentina son dos veces más caros que los de Paraguay y treinta y cinco veces superior que los de Brasil. Si las especializaciones entran en análisis, existe una diferencia menor entre los aranceles promedios de Argentina y Paraguay, sólo de 0,34 veces superior en Argentina, mientras que es muy superior a los promedios registrados en Brasil, cincuenta veces más caros en Argentina que en el vecino país.

Si realizamos una comparación de los aranceles en el sector público, Argentina tiene valores promedios un 71% más bajos que Paraguay en las carreras de doctorado, pero sus valores en cuanto a las carreras de maestrías son un 43% más costosas, y en cuanto a las especializaciones son un 66% más elevadas que en el país vecino de Paraguay.

Finalmente, cabe destacar que sólo Brasil publica información sobre aranceles de carreras de posgrado. Argentina y Paraguay no sistematizan dicha información, por lo cual fue necesario realizar un relevamiento muestral propio.

Bibliografía

- Balbachevsky, E. (2004). Graduate education: emerging challenges to a successful policy [Posgrado: desafíos emergentes a una política exitosa]. En C. Brock & S. Schwartzman (Eds.), *The challenges of education in Brazil [Los desafíos de la educación en Brasil]*. Didcot, Oxford: Symposium.
- Barsky, O., & Dávila, M. (2004). *Las tendencias actuales de los posgrados en Argentina* (Documento de Trabajo N° 117). Buenos Aires: Universidad de Belgrano. Recuperado de: http://www.clacso.net/documentos_aportes/18.pdf
- CAPES. (2010). *Plano Nacional de Pós-Graduação - PNPg 2011/2020*. Brasília: CAPES. Recuperado de: <http://www.capes.gov.br/component/content/article?id=4439>
- CAPES. (2014). Avaliação. Recuperado el 14 de Julio de 2015, de: <http://www.capes.gov.br/avaliacao/sobre7a7avaliacao>
- CINDA. (1995). *Programas de Posgrado en Argentina, Brasil y Chile: características y proyecciones* (p. 208). Santiago, Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA). Recuperado de: <http://www.cinda.cl/download/libros/Programas%20de%20Posgrado%20en%20Argentina,%20Brasil%20y%20Chile.pdf>
- Dávila, M. (2011). "Posgrados académicos y profesionales. La discusión actual en Argentina y Brasil". Presentado en el IV Congreso Nacional y III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación. ¿Hacia donde va la Educación en Argentina y en América Latina? Construyendo una nueva agenda, Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.caee.uai.edu.ar/pdf/CAEE%20-%20Ponencia%20Posgrados.pdf>
- Escudero, M. C. (2014). *Políticas de financiamiento de las universidades en los años '90. El caso de FOMEC en la UNC* (Tesis Doctoral). Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- García de Fanelli, A. M., Kent Serna, R., Álvarez Mendiola, G., Ramírez García, R., & Trombetta, A. (2001). *Entre la academia y el mercado: Posgrados en ciencias sociales y políticas públicas en Argentina y México* (Colección Biblioteca de la Educación Superior, Serie Investigaciones). Ciudad de México: ANUIES - CEDES.
- García García, J. R. (2009). Las políticas y los programas de posgrado en México. Una dinámica de contrastes entre 1988 y 2008. *Sociológica*, 24 (70), 153–174.
- García, J. M. (1995). "El desarrollo del posgrado en México: el caso de los sectores público y privado". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 20(1), 107–130.
- Johnstone, D. B. (2011). "Financing Higher Education: Who Should Pay? [¿Quiénes debería pagar?]" En P. G. Altbach, P. J. Gumpert, & R. O. Berdahl (Eds.), *American higher education in the twenty-first century: social, political, and economic challenges [La educación superior en Estados Unidos en el siglo veintiuno: desafíos sociales, políticos y económicos]* (Tercera edición). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Leitão, F., & Silva, C. A. (1995). "Pós-graduação no Brasil: Considerações sobre alguns aspectos institucionais." En *Programas de Posgrado en Argentina, Brasil y Chile: características y proyecciones* (pp. 94–148). Santiago, Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo.
- Marín Raventós, G. (2011). *Programas de Posgrado de Financiamiento Complementario: mitos y realidades*. Presentado en el XI Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria de América del Sur, Gestión Universitaria, Cooperación Internacional y Compromiso Social, Florianópolis: Universidad Federal de Santa Catarina. Retrieved from <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/30958/7.14.%20PDF.pdf?sequence=1>
- OCDE. (2015). *Education at a Glance 2015 OECD Indicators* [Panorama de la educación 2015. Indicadores de la OCDE]. Paris: OECD Publishing. Retrieved from <http://public.ebib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=1825936>
- Salto, D. J. (2016). *Regulation through Accreditation in Argentine Graduate Education: Regulatory Policies and Organizational Responses* [Regulación a través de la Acreditación en el Posgrado Argentino: Políticas Regulatorias y Respuestas Organizacionales] (Tesis Doctoral). State University of New York at Albany, Albany, NY.
- Schwartzman, S. (2010). *Nota sobre a transição necessária da pós-graduação brasileira* (Plano Nacional de Pós-graduação (2011-2020) No. Volumen II). Brasília: CAPES. Recuperado de: <http://www.schwartzman.org.br/simon/capes2010.pdf>
- Steiner, J. E. (2005). "Qualidade e diversidade institucional na pós-graduação brasileira [Quality and institutional diversity in Brazilian graduate education]". *Estudos Avançados*, 19(54), 341–365. <http://doi.org/10.1590/S0103-40142005000200019>

VIII. La internacionalización de los posgrados en la región.

Los casos de Argentina, Brasil y Paraguay

Nora Z. Lamfri y Dante J. Salto¹

1. Introducción

Tal como ya se ha señalado en los capítulos anteriores de este libro, los posgrados en la región han experimentado una fuerte expansión en las últimas décadas, producto de múltiples factores y con características particulares en cada país. En ese marco, y en consonancia con tendencias mundiales, los países y las universidades latinoamericanas han impulsado en forma creciente procesos de internacionalización de la educación superior privilegiando, entre otras acciones, la movilidad de académicos y

¹ Para la descripción de la situación de la Internacionalización de los posgrados en Paraguay se contó con el aporte de miembros de la Red por la Universidad Nacional de Asunción, Ing. Ricardo Garay y Mgter. Edgar Sánchez a través del Informe de Avance “Internacionalización en la Educación Superior- Paraguay”. Universidad Nacional de Asunción (2014) y datos relevados en la encuesta realizada por la Mgter. María Cristaldo de Benítez, de la misma universidad. Para el caso de Brasil se contó con los aportes de los Dres. Luis E. Aguilar y José A. Rodrigues Filho, miembros de la Red por la Universidade Estadual de Campinas, SP.

estudiantes de grado y de posgrado, y la constitución de redes de investigadores para el abordaje de problemáticas regionales y el fortalecimiento de vínculos interinstitucionales entre carreras universitarias.

La variación de experiencias por país también se ve reflejada en los casos de Argentina, Brasil y Paraguay. Si bien en Argentina se reconoce el temprano origen del posgrado, bajo la forma tradicional y meramente honorífica del doctorado (Ares Bargas, Escudero, & Salto, 2010), Pedro Krotsch (1996) sostiene que hasta los años 80 las iniciativas existentes en el país se distinguieron por su carácter “espontáneo” e “informal”, parte de “una región olvidada”. La evolución cuantitativa y las transformaciones cualitativas comenzaron a consolidarse a mediados de los años 90, al menos en parte, como consecuencia del aumento en las relaciones e intercambios académicos y de investigación científica entre las universidades argentinas, con los países centrales y latinoamericanos, y la introducción de mayores exigencias académicas locales e internacionales (Jeppesen, Nelson, & Guerrini, 2004; Krotsch, 1996). En esa misma etapa, los procesos de internacionalización de la educación superior comienzan a tener mayor protagonismo, no sólo en Argentina, sino también en la región (Krotsch, 1997). A partir de su creación en 1993, la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación jugó un papel central en la promoción de la cooperación académica internacional.

Desde sus inicios, y con el objetivo explícito de lograr la expansión con calidad y sustentabilidad, Brasil colocó a la internacionalización como una de las políticas prioritarias de la educación superior (Morosini, 2009). Si bien es posible encontrar ofertas de posgrados en Brasil ya desde 1930, el nivel comienza a desarrollarse con mayor intensidad a partir de la década de 1970 en el marco de políticas nacionales destinadas a la formación de recursos humanos de alto nivel para el Sistema Nacional de

Ciencia y Tecnología, considerado vital para el desarrollo del país (Balbachevsky, 2004; Schwartzman, 1991). A partir de allí, la fuerte expansión se mantuvo acompañada de una política de evaluación de posgrados de acuerdo a normas internacionales, bajo la coordinación de la Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) y con financiamiento estatal. En ese modelo, la internacionalización ocupó y ocupa un lugar relevante.

En Paraguay, el desarrollo de los posgrados es más reciente que en Argentina y Brasil. Por lo tanto, es esperable que los procesos de internacionalización sean incipientes todavía. Sin embargo, algunos trabajos reconocen un avance gradual y un mayor compromiso de las instituciones en fomentar acciones de movilidad a pesar de la ausencia de políticas públicas específicas en tal sentido (Duarte Sánchez & Muñoz, 2014, Sánchez, 2014).

Además de las políticas emprendidas por los países en materia de internacionalización, han existido posicionamientos regionales sobre el papel de la internacionalización de la educación superior en América Latina. Desde la declaración final de la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe (CRES), se ha incentivado la conformación de un espacio de integración regional de la educación superior. Se trata, entre otras iniciativas, de desarrollar acciones que promuevan la movilidad académica (estudiantes y docentes universitarios) y de gestión a partir de la asignación de recursos específicos para financiar dichas actividades. También se propuso la creación de redes de investigadores a nivel regional entre varias universidades y de carácter interdisciplinar, y la generación de mecanismos para difundir información y las experiencias llevadas a cabo (CRES, 2008). Para alcanzar esa integración regional, la declaración propone profundizar la dimensión cultural, afianzar áreas académicas desde una perspectiva regional para abordar problemáticas globales, aprovechar los recursos humanos

disponibles en cada país para potenciar abordajes regionales, superar brechas existentes entre diferentes países en materia de conocimiento, capacidades y profesionales, entre otros objetivos. Tales son las orientaciones que sostienen las variadas iniciativas y programas de internacionalización en curso.

El objetivo de este capítulo es mapear la situación actual y ensayar un ejercicio comparativo de las políticas de internacionalización de los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay, con especial referencia a las estrategias desarrolladas a tales efectos por el Sector Educación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

El texto está organizado en tres secciones que siguen a esta introducción. La primera de ellas presenta algunas precisiones sobre el concepto de internacionalización que orientaron el trabajo de indagación. Seguidamente, se realiza una breve descripción de los avances en materia de internacionalización de los posgrados logrados por los tres países estudiados en las últimas dos décadas. En una tercera sección, se analizan diversas estrategias e iniciativas institucionales de internacionalización que Argentina, Brasil y Paraguay han efectivizado, orientadas por políticas de fortalecimiento de los posgrados, algunas de ellas definidas como parte de los acuerdos logrados en el Sector Educación del Mercosur. Se identifican los marcos regulatorios y las actividades desarrolladas en programas bilaterales y multilaterales.

Se trabajó sobre los procesos de vinculación que incluyen programas bilaterales y multilaterales que mantienen Argentina, Paraguay y Brasil, ejecutados por los ministerios nacionales y por las universidades. Entre los principales programas relevados se pueden mencionar: Programa de Centros Asociados de Posgrados (CAPG-BA), Programa de Centros Asociados para el Fortalecimiento de Posgrados (CAFP-BA), Programa de Movilidad de Posgrados Pablo Neruda, Colegio Doctoral Argentino-Brasileño (CDAB), y el Programa de Movilidad de Posgrado de

la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM) del cual participan los tres países.

Finalmente, se discuten algunos problemas y desafíos que implica la cooperación académica para la integración regional.

2. Concepción de la internacionalización y comparación de políticas públicas

Las dimensiones que han adquirido los procesos de internacionalización y las complejidades que hoy encierran demandan algunas precisiones conceptuales para su tratamiento. Una definición clásica en los estudios sobre el tema es la propuesta por Jane Knight (1999, p. 16) quien concibe la internacionalización como un “proceso de integración de la dimensión internacional/intercultural a las funciones de docencia, investigación y extensión que desempeña una institución de educación superior”. Esta definición remarca la importancia de comprender a la internacionalización como un proceso dinámico e integrado antes que como un conjunto de actividades sin coordinación ni articulación alguna. Además, ofrece la posibilidad de analizarla como proceso global y como política, diferenciándola de los procesos de globalización, transnacionalización y de otros procesos asociados (Miranda & Salto, 2012).

Mientras la internacionalización es definida como el intercambio de ideas, conocimiento, bienes y servicios entre naciones respetando la idiosincrasia de los Estados-nación, la globalización se refiere al proceso de creciente interdependencia y convergencia de las economías y a la liberalización de los mercados y el comercio, más allá de las fronteras nacionales existentes o diluyéndolas (García Delgado, 1998; King, 2003). Por ende, ambos conceptos, aunque distintos, están vinculados dinámicamente.

Así como el término internacionalización se diferencia del de globalización, también es necesario aclarar los límites respecto de la transnacionalización de los servicios educativos. Este último concepto se refiere al proceso de liberalización comercial de la educación entre diversos países para que las universidades puedan comercializar sus servicios educativos en un territorio diferente de aquel donde fueron creadas. El avance de la transnacionalización ha estado muy fuertemente relacionado con el desarrollo y difusión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (Didou Aupetit, 2006; Naidoo, 2008). De esta manera, la transnacionalización se refiere más a una motivación comercial por generar ingresos que a una motivación académica, fuertemente promovida por los países desarrollados que han impulsado la incorporación de la educación superior como un servicio más dentro del Acuerdo General de Comercio y Servicios (GATS, por sus siglas en inglés) en la Organización Mundial del Comercio².

Desde un abordaje integral sobre la temática, Van der Wende (2001) sostiene que la internacionalización ya no puede ser considerada una actividad marginal, accesoria y de corto plazo, enfocada principalmente en la movilidad de estudiantes, sino que debe ser entendida como una importante dimensión de las políticas de educación superior, tanto a nivel institucional como nacional, abarcando el desarrollo de planes de estudios y capacitación del personal, aseguramiento de la calidad, vínculos más consolidados entre investigaciones internacionales y educación, establecimiento de consorcios, redes y asociaciones de instituciones de educación superior, entre otros. Por este motivo, el desarrollo de procesos orientados a internacionalizar las

² Este capítulo no pretende abordar en profundidad el polémico debate sobre las implicancias de incorporar la educación superior al GATS y solamente se refiere al término transnacionalización para poder diferenciar los conceptos trabajados. Varios autores analizan las implicancias desde una perspectiva latinoamericana (Bernal, 2007; Didou Aupetit, 2006; García de Fanelli, 1999; García Guadilla, 2005; Sánchez Martínez, 2001).

universidades no puede prescindir de un análisis del contexto en el que se inscriben las diferentes políticas, ya sean internacionales, gubernamentales o institucionales, que han puesto en relieve el carácter internacional de las instituciones de educación superior.

La idea de integración es clave ya que inserta a la dimensión internacional como parte fundamental de los programas y las políticas institucionales. Además, destaca el carácter intercultural de la internacionalización a fin de resaltar el hecho de que la misma no está limitada a la geografía en términos de territorialidad de los Estados-Nación, sino que también reconoce una dimensión transversal del orden de lo socio-cultural que atraviesa las prácticas e interacciones que se suceden en los diferentes procesos de vinculación (Knight, 1999).

En ese sentido, ubicamos las políticas nacionales y las iniciativas y desafíos institucionales que dinamizan los procesos de internacionalización en los posgrados por tratarse de un espacio orientado a la producción de conocimiento que requiere de la cooperación académica para fortalecer los procesos de desarrollo científico-tecnológico de la región.

3. La situación actual

3.1. La internacionalización de los posgrados en Argentina

Como se planteara previamente, los posgrados en la región son un fenómeno relativamente reciente. En Argentina, su mayor expansión cuantitativa y cualitativa se desarrolló en 1990 y aún continúa consolidándose. Esto hace que las políticas para promover su internacionalización, tanto desde las instituciones como desde el Estado, sean aún limitadas. Una política sostenida en el tiempo, tanto de Argentina como de Brasil, ha sido la

formación de graduados universitarios en el exterior para su posterior reinserción profesional en sus países de origen. Eso fue logrando una consolidación de equipos de investigación que retornaron a sus países de origen para crear carreras de posgrado y formar recursos humanos en investigación. En el caso de Argentina, el Estado nacional fue realizando convenios bilaterales con distintos países que luego fueron instrumentados a través de programas de becas como Campus France (Francia), British Council (Reino Unido), Fulbright (Estados Unidos), DAAD (Alemania) y AECI (España), entre otros. Otra forma por la cual históricamente las universidades han realizado experiencias de colaboración académica ha sido a través de interacciones entre investigadores de diferentes universidades en el marco de carreras de doctorado o estancias postdoctorales. Usualmente estas colaboraciones internacionales han vinculado universidades del norte con instituciones del sur para la formación de recursos humanos en el posgrado y la ampliación de la capacidad técnica y científica de los investigadores del sur (Corengia, García de Fanelli, Rabossi, & Salto, en prensa).

Si bien esos programas aún continúan, y en muchos casos generan niveles de cooperación relevantes, las políticas de internacionalización de los posgrados en Argentina han seguido una variedad de iniciativas. Dichas iniciativas no sólo han estado centradas en la movilidad académica sino también en la cooperación científica y técnica promovida por las mismas instituciones universitarias y por el Estado. Un punto central a destacar es el papel del Estado en brindar financiamiento. Durante los 90, ese papel era inaugural y limitado.³ Según un informe internacional publicado por la Red de Alianzas para la Internacionalización de la Educación Superior (PIHE, 2008), en esa década los fondos para acciones de relaciones internacionales

³ Un ejemplo de los incipientes programas durante los noventa fue el financiamiento de la formación de profesores universitarios en carreras de posgrado en el exterior a través del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC) (Escudero, 2014).

provenían básicamente de las propias instituciones universitarias, a los que se sumaba la contribución de organismos internacionales (Iberoamericanos y de la Unión Europea), así como aportes de las universidades contrapartes y de redes de universidades de la región. En este marco, un avance importante en la promoción de la internacionalización desde las universidades públicas nacionales fue la creación en 1999 de la Red de Cooperación Internacional de las Universidades Nacionales (RedCIUN) en el ámbito del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).

Del último relevamiento realizado por la RedCIUN en 2003⁴, se podrían destacar al menos tres cuestiones de interés abordadas: la gestión, el presupuesto de las relaciones internacionales, y los convenios de cooperación existentes. Respecto a la gestión, la pregunta central del cuestionario estuvo dirigida a conocer sobre la existencia o ubicación de una oficina que gestione las relaciones internacionales (ORI) en las universidades argentinas. El 90% de las universidades bajo estudio tenían una ORI en su estructura orgánica. En el 10% restante, no existían como tales sino que las acciones de relaciones internacionales estaban bajo la coordinación de otras secretarías (en el caso de la Universidad Nacional de La Plata) o centralizadas en el Rectorado (como en la Universidad Nacional de La Pampa).

La cuestión presupuestaria es otra de las características a destacar. El estudio da cuenta de que en 9 Universidades (43%) la ORI tiene asignación presupuestaria, mientras que en la mayoría (12 universidades) no tiene asignada una partida presupuestaria específica.

En un informe posterior publicado por la Red PIHE (2007), se sostiene que en Argentina los fondos para acciones de

⁴ 21 universidades nacionales argentinas participaron en la encuesta 2003. Actualmente, la RedCIUN está llevando a cabo una nueva encuesta para actualizar la información sobre la gestión de relaciones internacionales en las universidades públicas argentinas. Se espera que los resultados muestren la expansión y consolidación de estas áreas en la gestión de las universidades. Se prevé que los resultados estén a fines de 2016 o principios de 2017.

relaciones internacionales provienen básicamente de las propias instituciones universitarias, a los que se suma el contribución de organismos internacionales (iberoamericanos y de la Unión Europea), así como aportes de las universidades contrapartes y de redes de universidades de la región. En dicho informe, se destaca la dificultad dada por la falta de apoyo a esta actividad por parte de los organismos gubernamentales argentinos, los cuales no aportan dinero para la movilidad estudiantil en forma significativa (Red-PIHE, 2007: 92).

Por último, algo que también muestra el informe de la RedCIUN es la prevalencia de convenios bilaterales en el sistema universitario nacional. La mayoría de las universidades argentinas al 2003 contaban con convenios suscriptos en forma bilateral.

Si bien estos avances en internacionalización de la educación superior no están centrados exclusivamente en el posgrado, varios programas han estado destinados directamente al financiamiento de movidades y de grupos de investigación.

Luego de la crisis argentina de principios de siglo, el Estado comenzó a cobrar un papel cada vez más relevante en el área y la mayor parte del apoyo a la internacionalización de los posgrados comenzó a localizarse en la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Según un relevamiento propio de la SPU, durante el período 2003 y 2010, el Estado financió un total de 9 programas de movilidad estudiantil y docente que beneficiaron a 770 estudiantes de grado y posgrado y a 775 docentes (Larrea & Astur, 2012). Los programas incluyen colaboraciones con países de la región como Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia y de Europa (España, Francia, etc.). Estos datos no consideran programas no administrados por la SPU como, por ejemplo, el programa BEC.AR que ha financiado movidades de posgrado al exterior desde otras oficinas gubernamentales. En este caso, se trata de un programa de becas de formación de profesionales argentinos en el exterior en áreas científicas, tecnológicas y de

innovación productiva consideradas de relevancia estratégica para el desarrollo sustentable del país. La iniciativa, promovida por la Jefatura de Gabinete de Ministros a través de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, financió la realización de cursos de especialización, maestrías, estancias cortas en empresas, y estancias de investigación de doctorado en el marco de las prioridades definidas en el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, “Argentina Innovadora 2020”.

También se han profundizado acciones financiadas por otros países y regiones como es el caso de la Unión Europea⁵ y se han promovido especialmente iniciativas de internacionalización en la región MERCOSUR, como mostraremos enseguida en detalle.

Más allá de los avances destacables llevados a cabo por las universidades y el Estado en Argentina, en gran medida la internacionalización de los posgrados ha estado centrada en la movilidad académica y no tanto en otras dimensiones (investigación, adaptación curricular, etc.). Lenta y paulatinamente se va incorporando la promoción de redes de investigadores y de instituciones que constituyen una potente estrategia de consolidación de equipos de investigación en articulación con la formación de posgrado.

3.2. La internacionalización de los posgrados en Brasil

Si bien el origen de los posgrados en Brasil puede rastrearse en 1930, el nivel cuaternario no había sido incorporado en forma orgánica al sistema de educación superior hasta la reforma de 1968. Esa reforma adoptó el modelo académico estadounidense de estudios de bachiller, máster y doctorado y departamentalizó las universidades en Brasil (Martins Romêo, Martins Romêo, & Jorge, 2004; Verhine, 2008). Desde ese momento, se inicia la

⁵ Especialmente a través del programa Erasmus, con sus versiones de Programas conjuntos Erasmus MUNDUS (EMMC, DCMC, etc.) y Asociaciones de universidades Erasmus MUNDUS (MoE, BAPE, ARTESS, etc.).

consolidación académica del posgrado en Brasil, acompañada con iniciativas de internacionalización de los programas de posgrado.

Así como en Argentina, las universidades han intentado generar diversas estrategias de internacionalización. Como señalan Sampaio y Saes (2014), varios estudios muestran que las estrategias utilizadas con mayor frecuencia por las instituciones con la intención de reforzar su internacionalización se basan en convenios que promueven la movilidad académica (de profesores y estudiantes) y acuerdos internacionales para la investigación. Algunas de esas investigaciones coinciden en afirmar que las iniciativas de las instituciones estudiadas son todavía escasas. Si existen, las iniciativas rara vez se inscriben en un conjunto de políticas formales o aplicadas por la institución que tienen la misión de integrar la dimensión internacional en las tareas de docencia, investigación y extensión.

Dos agencias gubernamentales han ocupado un lugar central en la promoción del posgrado, la investigación y su internacionalización. La CAPES, creada en 1951, a cargo de la acreditación y el financiamiento de los posgrados, y más tarde, el Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) cuya función principal es la promoción de la investigación científica (Verhine, 2008). Ambas agencias, en forma conjunta con otras agencias estatales, como la Fundação de Amparo à Pesquisa (FAP), son las encargadas de financiar becas y subsidios para estudiantes y docentes de posgrado a través de una variedad de instancias de colaboración académica internacional.

Específicamente, la CAPES y el CNPq disponen de una amplia gama de programas de fomento específicos para la internacionalización de posgrados, incluidas una serie de convocatorias para proyectos bilaterales con diferentes países. La Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, una de las fundaciones de apoyo a la investigación con **más recursos de Brasil**, ha creado programas para movilizar profesores

visitantes del exterior (en 2011 llegaron a un promedio de cuatro investigadores por semana), y tiene más de 60 convenios con entidades extranjeras que han generado más de 300 programas de investigación conjunta con instituciones del exterior, incluyendo movilidad académica. A partir de 2011, todos los becarios de posgrado de FAPESP (alrededor de 12.000) pueden realizar una estadía en el extranjero de entre cuatro meses a un año (Knobel, Simões, & Cruz, 2013).

Además de los programas mencionados, en 2011 el gobierno de Brasil lanzó “Ciencias sin fronteras”, el programa más ambicioso hasta el momento, cuya inversión se estimó en 4 mil millones de dólares para cuatro años de duración. El objetivo fue enviar más de 75 mil estudiantes a Norteamérica y Europa, con plazas destinadas a estudiantes de grado (35% de las becas), doctorado (46%) y becas para doctorados y movilidad de académicos (Knobel, 2012). El programa, iniciativa conjunta del Ministerio de Educación (MEC) y del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI), tiene actualmente suspendidas las nuevas convocatorias por causa de los recortes presupuestarios sufridos recientemente. Si bien en 2014 se otorgaron 26.119 becas (grado y posgrado), no se concedieron nuevas becas en 2015 y 2016. Sólo se mantienen las ya otorgadas hasta la finalización de las misiones al exterior iniciadas, unas 13.300 becas en total (Globo, 2016).

Aguilar y Rodrigues Filho (2014) mencionan que, por sus propias características, muchas carreras de posgrado tienen un componente de colaboración internacional. En el caso de Brasil, la CAPES categoriza en una escala de 1 a 7 los posgrados de acuerdo a su calidad. Las categorías más altas (6 y 7) sólo son otorgadas a carreras que demuestren inserción internacional en cuatro ejes:

a) Publicación en libros y revistas internacionales bien conceptuadas en el área.

b) Desarrollo de investigación y otras actividades en redes con participación internacional.

c) Actuación de profesores /investigadores brasileños en programas extranjeros en calidad de profesor visitante.

d) Cooperación internacional con intercambio de alumnos.

El impacto de las cuestiones de la internacionalización en la evaluación de las carreras de posgrados desde 1998 puede ser observado cuantitativamente en la cantidad de publicaciones de profesores brasileños en revistas de renombre internacional, y en la formulación de políticas públicas de fomento disponibles en el país.

Según los autores mencionados, Brasil ha logrado consolidar la internacionalización del posgrado más allá de la movilidad académica, especialmente a través de la disponibilidad de fondos para desarrollar acciones conjuntas con equipos de investigación en el extranjero, fortaleciendo una relación directa entre evaluación e inserción internacional de los posgrados (Aguilar y Rodrigues Filho, 2014).

3.3. La internacionalización de los posgrados en Paraguay

Si bien no se han definido políticas públicas sostenidas en la materia, las universidades paraguayas muestran un creciente interés por generar procesos de vinculación e integración con eje en la movilidad internacional. Sánchez (2014: 1) sostiene que puede identificarse “un mayor compromiso por parte de las directivas y de la comunidad académica en general, quienes empiezan a ver en el escenario internacional la base fundamental para el mejoramiento de la calidad de la educación, y quienes vienen apoyando importantes actividades de carácter internacional que han dejado frutos positivos para las instituciones”.

Los datos recogidos por los instrumentos⁶ ya descriptos en el capítulo 3 muestran que la mayoría de las instituciones consultadas, y que llevan adelante acciones de internacionalización, refieren haber firmado convenios de cooperación, bilaterales y multilaterales, principalmente con universidades latinoamericanas, tanto de la región MERCOSUR (47%), como con universidades de países fuera del bloque regional (41 %). Además, informan que las actividades de movilidad de posgrado efectivizadas se concentran en movilidades salientes, especialmente en estudios de Maestría. La participación en programas con financiamiento internacional o en redes de universidades constituidas con propósitos variados (Red de Macrouiversidades de América Latina y el Caribe, AUGM, Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado-AUIP, Fundación Carolina-España, Programas ERASMUS Mundus, etc.) completan el abanico de acciones priorizadas por las instituciones consultadas.

Si duda, las acciones que mayor interés y visibilidad tienen son las movilidades de estudiantes y profesores al exterior. Como ejemplo de lo que argumenta, la Universidad Nacional de Asunción (UNA) informa 231 movilidades de posgrado salientes sobre 563 realizadas en el periodo 2005-2015, de las cuales 63 se realizaron entre 2014 y 2015.⁷

El relevamiento de Cristaldo de Benítez muestra, además, una diversidad importante en relación al tipo de estructura institucional que alberga las actividades relacionadas con la gestión de la internacionalización, aunque predomina la incorporación en áreas de posgrado. En este punto, Garay Argüello (2005) reporta mejoras en la infraestructura académica y administrativa

⁶ Datos relevados y procesados bajo la responsabilidad de María Cristaldo de Benítez, investigadora del proyecto perteneciente a la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay.

⁷ Datos obtenidos de la Dirección General de Posgrado y Relaciones Internacionales (UNA).

de apoyo a la gestión de las acciones emprendidas y mayores capacidades en el uso de las tecnologías de la comunicación para viabilizar su realización.

Con la intención de aportar al fortalecimiento de la integración entre universidades paraguayas, universidades del MERCOSUR y ampliar los vínculos con universidades de otros bloques regionales, se creó la Red de Relaciones Internacionales de Universidades del Paraguay (RIUP), que incluye universidades públicas y privadas del país e integra la Red Latinoamericana y Caribeña de Redes de Relaciones Internacionales de Instituciones de Educación Superior (ReLARIES).

Un estudio realizado por la Universidad del Pilar, en el marco de su participación como integrante de la Red de Estudios de Internacionalización de la Educación Superior, en el marco de la integración regional de América Latina, rescata como valiosa la experiencia de participación, entre 2010 y 2012, en el Programa Piloto de Movilidad del MERCOSUR (PMM), impulsado por el Sector Educativo del Mercosur. Las acciones incluyeron instancias de formación de autoridades y coordinadores institucionales para la integración de oficinas internacionales y un ensayo de movilidad de estudiantes de grado. Entre 2010 y 2014, reporta la participación en siete redes académicas y de investigación con universidades argentinas, brasileras, chilenas y paraguayas, entre las que se destaca la propia red en la que participan las autoras del estudio (Duarte Sánchez y Muñoz, 2014).

A pesar de los esfuerzos mencionados, la situación actual de la internacionalización en las universidades paraguayas reconoce fuertes asimetrías en el desarrollo de capacidades de gestión de la movilidad. Se destaca que las principales dificultades que encuentran las instituciones para afrontar la internacionalización se vinculan con la escasez de financiamiento y el escaso reconocimiento académico de las actividades realizadas por estudiantes y profesores durante la movilidad.

4. Políticas de fortalecimiento de los posgrados en el Sector Educativo del MERCOSUR. Conceptos centrales y marcos regulatorios

Las principales acciones orientadas al fortalecimiento de los posgrados con sentido regional fueron promovidas en la última década por el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM). Este espacio regional de coordinación de políticas educativas de los países miembros y asociados del MERCOSUR fue creado luego de la conformación de la Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR (RME), a fines de 1991 (Decisión 07/91 del Consejo del Mercado Común (CMC)).

Desde 1992 y a partir del Protocolo de Entendimiento suscrito por los Ministros del SEM, se elaboraron sucesivos planes de acción para el sector. El Primer Plan Trienal, aprobado por Decisión 07/92 y ratificado en Ouro Preto hasta junio de 1998, desarrolló programas orientados principalmente a la compatibilización y armonización de los sistemas educativos de los países miembros, a la formación de recursos humanos para el desarrollo de la región y al favorecimiento del proceso de integración.

El siguiente Plan Trienal, 1998-2000, definió dos áreas prioritarias de acción orientadas, por una parte, al desarrollo y fortalecimiento de una identidad regional y una cultura de integración y, por otra, a la promoción de políticas regionales de capacitación de recursos humanos y de mejoramiento de la calidad. En ambas áreas se favorecían acciones de movilidad de docentes, investigadores y estudiantes, especialmente en intercambios de experiencias y prácticas laborales (SEM, 1998:2). Además, se planteaba generar condiciones que estimularan la creación y fortalecimiento de redes y programas de contenido regional, en distintos niveles de los sistemas educativos de los países miembros.

Será recién el documento MERCOSUR 2000 el que incluirá específicamente la cooperación universitaria entre sus áreas sustantivas para el trabajo regional. En ese marco, y a partir de la firma del Protocolo adicional al Convenio de Cooperación Educativa entre Brasil y Argentina, suscripto por los Ministros de Educación de ambos países el 15 de junio de 2000, se desarrollarán un conjunto de acciones entre las cuales destacamos el Programa de Posgrados Asociados (CAPG-BA) y el Programa de Centros Asociados para el Fortalecimiento de los Posgrados (CAFP-BA). Se pretende promover acciones de intercambio de profesores-investigadores de alto nivel, de becarios de doctorado y posdoctorado, y publicaciones relacionadas con esas acciones.

El tercer Plan 2001-2005 fue definido como “un proceso reflexivo, racional, participativo y abierto del SEM con otros sectores, en atención a las prioridades educativas regionales en clara articulación con las políticas nacionales”, en contexto de relanzamiento del MERCOSUR (SEM, 2001:1). Si bien hay en este plan un interés explícito en “promover la formación de recursos humanos de calidad para la modernización y desarrollo integral de nuestras sociedades, fijando metas comunes y mecanismos de evaluación” (SEM, 2001:4) no aparecen todavía referencias directas a líneas de acción o programas orientados específicamente al nivel de posgrado.

El Plan Estratégico 2006-2010 da un marco firme a las iniciativas ya en marcha, e impulso al proceso de integración de los posgrados de la región, estableciendo un conjunto de acciones que involucrarán distintas modalidades de cooperación. En orden al cumplimiento de varios de los objetivos del plan de acción, se esperaba lograr resultados en relación a la producción de conocimientos sobre los sistemas de acreditación de posgrado adoptados por los países, la implementación de programas de movilidad de docentes y estudiantes de posgrado, actividades de cooperación entre cursos de posgrados asociados; creación y

fortalecimiento de redes de investigadores y de instituciones de la región, y centros de cooperación de excelencia.

La evaluación realizada en ocasión de la presentación del siguiente plan, también quinquenal, señaló logros y avances en materia de continuidad. Se valoró especialmente la consolidación de acciones orientadas a los objetivos estratégicos definidos, “a pesar de las dificultades inherentes a cualquier proceso de integración” (SEM, 2011:5).

El Plan 2011-2015, aprobado durante la XL Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR del 10 de junio de 2011, institucionalizó una política de posgrado orientada hacia la reducción de las asimetrías detectadas, la formación de recursos humanos de alto nivel, la investigación y la mejora de la calidad de la educación superior de la región. Ya desde el año anterior se estaban elaborando las bases de los programas que pasaron a integrar el Sistema Integral de Fomento para la Calidad de los Posgrados del MERCOSUR, aprobado por la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior.

Este Plan Estratégico dispuso además un conjunto de Metas y Acciones para la Educación Superior para el quinquenio, orientadas por los principios de confianza, respeto y consenso, solidaridad, cooperación, impacto, difusión y visibilidad, gradualidad, diálogo e interacción. Se enfatiza, entre otras acciones, la promoción de colaboración entre los posgrados de la región, en particular los interinstitucionales para el fortalecimiento de la calidad.

Si bien han existido avances en la adopción de políticas de educación superior en el marco del MERCOSUR Educativo, las variaciones políticas en los países miembros también repercuten en las prioridades otorgadas a diferentes iniciativas. Perrotta (2012) identifica tres fases diferentes, de acuerdo a las prioridades establecidas por el MERCOSUR. La primera fase (1985-1989) basada en un modelo de democracia, paz y complementariedad

económica que marca el regreso a la democracia de todos los países miembros. Luego, desde 1990 a 2002, se identifica un modelo de integración regional comercial, con un énfasis en acuerdos de carácter económico, como la reducción arancelaria. Una tercera fase iniciada en 2003, de un modelo social, productivo y ciudadano del MERCOSUR, mediante el cual se priorizaron diferentes políticas sociales y educativas, entre ellas las destacadas anteriormente en educación superior. Se plantea que los desarrollos políticos y económicos más recientes pueden llevar a relegar algunas de las políticas priorizadas en el último modelo, a favor de políticas que caracterizaron el período 1990-2002.

5. Estrategias de internacionalización: Programas y proyectos académicos de posgrado

Knight (1999) utiliza el término “estrategias”, para definir las modalidades que asume la internacionalización de las instituciones universitarias a través de actividades, elementos, componentes y procedimientos. Entre las estrategias más difundidas y de mayor interés actual se destacan los “programas académicos” de intercambio de estudiantes de posgrado (maestrías y doctorados), de movilidad de profesores y los programas de posgrados conjuntos. Las diferentes estrategias incluidas en esta categoría ejemplifican la gama de iniciativas que pueden emprenderse para integrar la dimensión internacional/intercultural en el contenido curricular y los procesos de enseñanza y aprendizaje.

PROGRAMAS BILATERALES

- Programa de Centros Asociados de Posgrados CAPG-BA

Este programa asocia, a través de convenios institucionales, las actividades de carreras de posgrados de Brasil y Argentina, en un

esfuerzo conjunto para la promoción de la formación de posgrado. La CAPES y la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) son las entidades responsables de la coordinación del Programa, tal como lo establecen los términos del Protocolo Adicional al Convenio de Cooperación Educativa entre Brasil y Argentina, firmado en junio de 2000. El principal objetivo del CAPG-BA es estimular y fortalecer la asociación académica entre programas de posgrados asociados entre Argentina y Brasil, y el refuerzo recíproco de las actividades de formación, alentando el intercambio de docentes y alumnos de posgrados. Es para destacar que este Programa permanece activo desde 2002, y se han aprobado 81 proyectos entre carreras de posgrado (maestría y doctorado) consolidados de ambos países (Cuadro 1).

CUADRO N° 1: Proyectos aprobados por convocatoria del Programa de Centros Asociados de Posgrados (CAPG-BA) 2002-2014

AÑO	CONVOCATORIA	PROYECTOS APROBADOS
TOTAL		81
2002	Primera	15
2004	Segunda	4
2005	Tercera	10
2006	Cuarta	3
2007	Quinta	3
2008	Sexta	6
2009	Séptima	9
2011	Octava	12
2012	Novena	10
2014	Décima	9

Fuente: Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional (PIESCI) Argentina y Editais 008/2013 y 31/2014 CAPES/Brasil

CUADRO Nº 2: Proyectos vigentes del Programa de Centros Asociados de Posgrados (CAPG-BA) por universidad argentina y por áreas. 2010-2012

UNIVERSIDAD	Nº DE PROYECTOS	ÁREAS
Total de Proyectos	21	
Universidad de Buenos Aires.	3	Agronomía-Antropología-Filosofía.
Univ. Nac. del Centro de la Provincia de Buenos Aires	2	Historia Latinoamericana-Educación.
Univ. Nac. de Córdoba	3	Psicología-Educación-Química.
Univ. Nac. de La Plata	1	Ciencias Humanas
Univ. Nac. del Litoral	1	Derecho
Univ. Nac. de Lanús	1	Salud Colectiva
Univ. Nac. de Río Cuarto	2	Ciencias Biológicas-Ciencias Agrarias
Univ. Nac. de Rosario	3	Producción Animal- Literatura-Educación
Univ. Nac. de San Luis	2	Física- Ingeniería en Software
Univ. Nac. de San Juan	1	Ingeniería
Univ. Nac. del Sur	1	Suelos y producción vegetal
FLACSO	1	Humanidades

Fuente: Anuario de Estadísticas Universitarias. Ministerio de Educación de Argentina, 2012.

En el cuadro Nº 2 se presentan a modo ilustrativo los proyectos vigentes en 2010-2012 por áreas de conocimiento que involucran. Si bien se observa una diversidad de áreas en los proyectos asociados y una distribución equitativa del número de proyectos entre ellas, se podría hipotetizar que este tipo de programas resulta ventajoso para los posgrados de las ciencias sociales y humanas, habida cuenta de las dificultades para acceder a financiamiento externo respecto de otras disciplinas o áreas científicas.

- Programa de Centros Asociados para el Fortalecimiento de Posgrados CAFP-BA

El objetivo general del Programa es crear los mecanismos necesarios para reducir las desigualdades regionales presentes en

el ámbito de la educación superior, a través de la formación de los recursos humanos a nivel de posgrado. Se trata de una asociación binacional de modalidad flexible entre posgrados de diferentes niveles de desarrollo relativo (promotor-receptor), a fin de mejorar la formación de recursos humanos del posgrado receptor.

Como resultado de la primera convocatoria en 2008, se aprobaron 13 proyectos en los que participaron 9 universidades argentinas, varios de los cuales se renovaron en 2009, sumando además 4 proyectos nuevos. En el primer semestre de 2011, se evaluaron y seleccionaron los proyectos de la siguiente convocatoria, entre los que se aprobaron 9 proyectos con participación de universidades argentinas. En las dos últimas convocatorias, se aprobaron 21 proyectos con la participación de 15 universidades argentinas y 17 universidades brasileiras.

Cabe destacar que se financiaron 60 proyectos de fortalecimiento de posgrados (un posgrado consolidado, de alguno de los países, fortalece a otro de desarrollo menor) entre las universidades de Argentina y Brasil entre los años 2008 a 2014⁸.

⁸ Ver Relato de Experiencias de Integración Regional. Duarte, A.; Odetti, H.; Teixeira, P.: Pós-graduação e a formação de professores: uma experiência entre Brasil e Argentina. Integración y Conocimiento. Revista del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Mercosur, N° 2, 2014.

CUADRO N° 3: Proyectos CAFP-BA aprobados en las seis convocatorias (2008-2014)

AÑO	CONVOCATORIA	PROYECTOS APROBADOS
TOTAL		60
2008	Primera	13
2009	Segunda	7
2010	Tercera	7
2011	Cuarta	12
2012	Quinta	11
2014	Sexta	10

Fuentes: Anuarios de Estadísticas Universitarias. Ministerio de Educación de Argentina, 2010, 2011, 2012. Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional (PIESCI). SPU/ ME. Edital CAPES N° 007/2013 y N° 32/2014.

PROGRAMAS MULTILATERALES.

- Programa de Proyectos Conjuntos de Investigación (PPCP)

El objetivo general del Programa consiste en estimular el intercambio de docentes e investigadores de los Estados Miembros y Asociados del MERCOSUR, vinculados a Programas de Doctorado de Excelencia de las Instituciones de Enseñanza de Educación Superior, procurando la formación de recursos humanos de alto nivel en las diversas áreas del conocimiento.

En el primer semestre de 2011 se evaluaron y seleccionaron los proyectos de la primera convocatoria, donde se aprobaron 26 proyectos en los que participan universidades argentinas.

CUADRO 4: Proyectos de la primera convocatoria del Programa de Proyectos conjuntos de investigación (PPCP) 2011

Universidad Argentina	Proyectos
Total	26
Buenos Aires	6
Córdoba	7
Cuyo	1
Jujuy	1
La Plata	2
Litoral	3
Mar del Plata	3
Santiago del Estero	1
Sur	2

Fuente: Anuario de Estadísticas Universitarias, 2011.Ministerio de Educación/ Argentina.

- Programa de Asociación para el Fortalecimiento de Posgrados

Según sus bases, el programa se orienta por el principio de cooperación solidaria a través de un esquema de asociación académica flexible, mediante el cual un posgrado o red de posgrados de excelencia académica de mayor desarrollo relativo fortalece a un posgrado o una red de posgrados de menor desarrollo relativo. Se propone reducir las desigualdades regionales que se constatan en la educación superior, apoyar a la formación de recursos humanos a nivel de posgrado, apoyar las actividades de investigación en áreas deficitarias o áreas de vacancia, contribuir al incremento de la movilidad de estudiantes y docentes de posgrado mejorando así la calidad de los cursos ofrecidos.

En el primer semestre de 2011, se evaluaron y seleccionaron los proyectos de la primera convocatoria, donde se aprobaron 9 proyectos con participación de universidades argentinas.

- Programa de Formación de Recursos Humanos

El objetivo de este Programa es apoyar la formación de los docentes universitarios para que contribuyan al mejoramiento de la calidad de la enseñanza y la investigación de las universidades de la región y el desarrollo sostenible de los países del MERCOSUR. Para ello se ofrecen becas para realizar doctorados en universidades de los países del MERCOSUR. En el 2011, se lanzó la primera convocatoria.

- Programa Colegio Doctoral Argentino-Brasileño

Tal como lo establece el Acuerdo de Funcionamiento, firmado en 2007 por la SPU y la CAPES, el Programa se propuso la promoción y el intercambio de estudiantes de doctorado de universidades argentinas y brasileras en áreas prioritarias: Ingeniería, Agronomía, Informática y Ciencias de la Computación, con régimen de cotutela u coorientación. En el caso de la cotutela, requiere de un acuerdo específico entre ambas instituciones de Educación Superior, argentina y brasileras, para el reconocimiento de las actividades académicas realizadas en la universidad anfitriona y de la titulación emitida. El programa se encuentra suspendido y sólo se encontraron resultados de una convocatoria en 2009 en la que resultó aprobado un proyecto presentado por la UFRJ y la UBA, en el área de las Ciencias Biológicas.

- Programa de Movilidad de Posgrados Pablo Neruda

El programa tiene por objetivo la promoción de un Espacio Común Iberoamericano del Conocimiento (EIC) impulsando la movilidad de estudiantes, investigadores y profesores de posgrado en áreas prioritarias definidas por los países miembros. Para el período 2009-2014 se establecieron las siguientes: Energía y Ciencias Ambientales, Ciencias Agrarias, Ingenierías: TICs y Bioingeniería, Biotecnología, Desarrollo Social: Educación. Las

instituciones participantes, cuyos programas deben contar con acreditación de calidad de sus respectivas agencias nacionales, se asocian en redes de al menos tres universidades pertenecientes a países diferentes, como una estrategia para equilibrar los flujos de movilidad y favorecer la multilateralidad entre instituciones con diferentes niveles de desarrollo. Luego de la experiencia piloto, en el año 2011 se lanzó la primera convocatoria pública del Programa Pablo Neruda y se aprobaron en el marco de la Reunión del Comité Técnico, realizada en la ciudad de La Habana, República de Cuba, en septiembre de 2010, 8 redes de las cuales participan 14 universidades argentinas. Se pretendió movilizar entre 2011 y 2014 más de 500 estudiantes y docentes.

- Programa Escala Estudiantil de Posgrado de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo

La Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM), que reúne 31 universidades de países miembros y asociados al MERCOSUR (excepto Venezuela), inició en el año 2011 un programa de movilidad estudiantil de posgrado (Salto, 2016). El financiamiento de las movilizaciones se realiza permanentemente desde las mismas universidades, costeadando los gastos de traslado, alojamiento y manutención. Además, la AUGM ha firmado convenios con organismos externos que financian parte del Programa.

La mayor cantidad de plazas disponibles, y por consiguiente la mayor cantidad de movilizaciones, se producen entre Argentina, Brasil y Uruguay. En los tres países de interés para este estudio (Argentina, Brasil y Paraguay), los dos primeros concentran la mayor cantidad de universidades de origen y destino que participan de este programa de movilidad. En el caso de Argentina, 7 de las 11 universidades miembros de AUGM tienen disponibles 49 plazas de origen y fueron seleccionados 25 alumnos, de los cuales 16 eligieron como destino una universidad de Brasil y ninguno eligió universidades de Paraguay. Brasil ofrece 13 plazas

como universidad de origen, de las cuales 7 fueron utilizadas en su mayoría (5 plazas) para movilizarse a universidades argentinas y ninguna a Paraguay. Paraguay, por su parte, si bien no recibió ninguna movilidad de otras universidades, contó con 8 plazas disponibles como universidad de origen aunque se concretó una sola con destino a Argentina. Hasta cierto punto, la mayor cantidad de movilidades entre Argentina y Brasil y la mínima participación de Paraguay muestra relaciones asimétricas. Dentro de subregiones como el MERCOSUR, las diferencias socioeconómicas y de desarrollo de los posgrados pueden estar influenciando la elección de los alumnos de posgrado para sus estancias en el extranjero.

6. Lo común entre las diferencias al espejar las experiencias nacionales

Sin dudas, el desarrollo de Brasil en materia de internacionalización de los posgrados ha tenido una mayor consolidación entre los países en comparación. Argentina, si bien ha iniciado con posterioridad estas acciones, parece haber puesto un importante empeño por garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos en acuerdos de convocatoria conjunta. En Paraguay, en cambio, las acciones emprendidas y sus resultados parecen depender casi exclusivamente de la importancia que la gestión de las instituciones de educación superior les otorgue.

La creciente importancia y complejidad de los procesos de internacionalización, específicamente el crecimiento en la movilidad de estudiantes internacionales, la promoción de acuerdos de cooperación académica, la necesidad de contar con personal dedicado exclusivamente y con el “know-how” suficiente para establecer y promover vínculos con universidades extranjeras dieron lugar, en todos los casos, a la creación de instancias de

gestión de las relaciones internacionales tanto en el nivel central de las universidades⁹, como en las diferentes unidades académicas (Miranda & Salto, 2012; Morresi, 2015; Oregioni, 2013). También debieron adecuar sus estructuras organizacionales las agencias estatales con actuación en el área. Tanto CAPES (Brasil) como la SPU (Argentina) generaron nuevos espacios y estructuras para atender a la creciente ampliación de los requerimientos de gestión de programas y proyectos.¹⁰

No obstante, si como señalábamos, la internacionalización y la cooperación académica van poco a poco ocupando una función importante en el desarrollo de las instituciones universitarias, persisten problemas comunes que dificultan su institucionalización y el impacto académico de los programas internacionales. Algunas cuestiones referidas a financiamiento, coordinación y gestión, disponibilidad de información y reconocimiento académico están aún pendientes de resolución. Podemos mencionar:

1. La información sistematizada sobre los participantes de programas de movilidad es insuficiente para evaluar resultados e impactos de estos procesos. Generar mecanismos de recolección (encuestas, entrevistas,

⁹ En la Universidad Nacional de Córdoba la oficina central encargada de gestionar las relaciones internacionales fue creada en 1994 ocupando el rango de Subsecretaría rectoral y ascendida al rango de Secretaría de Relaciones Internacionales a fines de los 90. Ese rango lo conservó hasta la gestión rectoral que asume en 2007, cuando se dispuso que fuera Prosecretaría de Relaciones Internacionales (PRI), con el propósito de desarrollar funciones transversales y articuladas con todas las unidades de gestión (facultades y secretarías: Académica, Ciencia y Tecnología, Asuntos Estudiantiles, Extensión, etc.) (Miranda & Salto, 2012). En la Universidad Nacional del Sur con la creación de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales, en 2007, se comienza a profundizarse el proceso de internacionalización de la educación superior (Morresi, 2015). En la Universidad Nacional de La Plata se creó la Unidad de Relaciones Internacionales Universitarias (URIU), en el año 2005, y de la Agencia de Cooperación Internacional (ACI), en el año 2011.

¹⁰ La CAPES creó, a fines de 2007, la Directoria de Relações Internacionais, que tiene a su cargo los programas de becas al exterior y la cooperación internacional. Por su parte, el Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Mercosur fue creado en el marco de las acciones propuestas por el Plan Estratégico 2006-2010 del SEM para favorecer la generación y difusión de conocimientos sobre los procesos de cooperación para la integración regional.

etc.) permitiría disponer de información relevante sobre las movilidades y favorecer un seguimiento de las actividades a fin de evaluar constantemente la marcha de ellas, más allá de los informes que formalmente se requieren a los estudiantes y profesores que se movilizan, o los investigadores que participan de las estancias.

2. Los espacios de difusión y circulación de información sobre las actividades que realizan los estudiantes y profesores durante sus estancias en el extranjero son escasos o inexistentes en los portales de las universidades y de los ministerios. Se entiende que la socialización de tales acciones son de importancia para que las experiencias no queden solamente en un plano individual y puedan ser socializadas con el resto de la comunidad universitaria (Miranda & Salto, 2012).
3. Las normas de los países y la rigidez de los sistemas de selección de las propias instituciones universitarias carecen todavía de la flexibilidad necesaria para favorecer la incorporación a la planta docente de profesores universitarios involucrados en acciones de cooperación internacional. En general, se ha resuelto a través del “credenciamiento” de profesores en condición de profesor visitante.
4. En materia de movilidad de estudiantes de posgrado se requiere de reglamentaciones claras en materia de reconocimiento y acreditación de las actividades realizadas durante las estancias de los estudiantes en el país de destino. Estos reconocimientos, en general, no están regulados y suelen estar sujetos a la opinión experta de alguna comisión ad hoc, situación que generalmente redundaría en la negación de acreditación y el consiguiente desánimo para futuros interesados en estancias en universidades fuera de su país.

Además, se pueden agregar las dificultades para la concreción de acciones conjuntas de integración entre los países de la región relacionadas con las disparidades cuantitativas y cualitativas, tanto en los sistemas de educación superior como en los posgrados en particular. En un marco de profundas asimetrías regionales, Gazzola y Fenati (2010) destacan la consolidación de los posgrados en Brasil y reconocen la sostenida tarea realizada en ese sentido por CAPES y CNPq en los últimos sesenta años. Los autores sostienen que tal situación coloca al país en posibilidades de asumir una posición activa en el desarrollo de un modelo de internacionalización que conjugue principios de solidaridad, reciprocidad y respeto a la diversidad cultural, que otorgue prioridad a la integración sur-sur (Gazzola & Fenati, 2010).

No obstante las disparidades y las dificultades indicadas, “se ha constatado en los últimos cinco años (y se vislumbra su continuidad en el futuro) una tendencia a la multiplicación de oportunidades de cooperación interuniversitaria intra y extra regional. Por lo tanto, los principales esfuerzos de gobiernos e IES podrían estar orientados en lo inmediato a articular estas oportunidades para evitar la dispersión de fondos y acciones y tornar así más eficaces los procesos de cooperación e internacionalización” (Larrea & Astur, 2012, p. 6).

Bibliografía

- Aguilar, L.E. y Rodrigues Filho, A. (2014) *Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en el contexto de la Evaluación de la calidad de la Educación Superior*. Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Sector Educativo del MERCOSUR. Documento de trabajo.
- Ares Bargas, V., Escudero, C., & Salto, D. J. (2010). “Orígenes y desarrollo de los posgrados en la Universidad Nacional de Córdoba”. Presentado en el I Congreso Argentino y Latinoamericano de Postgrados en Educación Superior.
- Balbachevsky, E. (2004). “Graduate education: emerging challenges to a successful policy.” In C. Brock & S. Schwartzman (Eds.), *The challenges of education in Brazil*. Didcot, Oxford: Symposium.
- Corengia, A., García de Fanelli, A. M., Rabossi, M., & Salto, D. J. (en prensa).

- "International Partnerships for Collaborative Research in Argentinian Universities." In G. Gregorutti & N. Svenson (Eds.), *Innovative North-South University Research Partnerships in Latin America and the Caribbean*. New York: Palgrave Macmillan.
- CRES. (2008). *Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe - CRES 2008*. Cartagena, Colombia: IESALC-UNESCO. Accedido desde <http://www.iesalc.unesco.org.ve/documents/DeclaracionCartagenaCres.pdf>
- Didou Aupetit, S. (2006). "Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina: del voluntarismo a las elecciones estratégicas". Presentado en el Seminario Internacional IESALC-UNESCO / Conferencia de Rectores.
- Duarte Sánchez, E., & Muñoz, M. D. (2014). *La Internacionalización de la Educación Superior: Experiencias de la Universidad Nacional de Pilar- Paraguay* (p. 13). Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Escudero, M. C. (2014). *Políticas de financiamiento de las universidades en los años '90. El caso de FOMECA en la UNC* (Tesis Doctoral). Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- Garay Argüello, R. (2005). *Informe diagnóstico y perspectiva de los estudios de posgrado en Paraguay* (p. 82). Asunción: IESALC/UNESCO.
- García Delgado, D. (1998). *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. (Vol. Parte I, Cap. I). Bs. As.: Ariel.
- Gazzola, A. L., & Fenati, R. (2010). "A Pós-Graduação Brasileira no Horizonte de 2020". In CAPES (Ed.), *Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020* (Vol. 2). Brasília: CAPES - Ministério da Educação.
- Globo. (2016, April 6). "Gobierno suspende novas bolsas de pós e graduação no exterior". Accedido el 26 de Julio de 2016, desde <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/04/governo-suspende-novas-bolsas-de-pos-e-graduacao-no-exterior.html>
- Jeppesen, C., Nelson, A., & Guerrini, M. V. (2004). *Diagnóstico y perspectiva de los estudios de posgrado en Argentina* (p. 98). Caracas; Buenos Aires: IESALC/UNESCO; Secretaría de Políticas Universitarias.
- King, R. (2003). *The University in the Global Age*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Knight, J. (1999). "Internationalisation of Higher Education." In J. Knight & H. De Witt (Eds.), *Quality and Internationalisation in Higher Education*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Knobel, M. (2012). "Brazil's student mobility initiative." *International Higher Education*, (66), 15– 17.
- Knobel, M., Simões, T. P., & Cruz, C. H. de B. (2013). "International collaborations between research universities: experiences and best practices." *Studies in Higher Education*, 38(3), 405–424. <http://doi.org/10.1080/03075079.2013.773793>
- Krotsch, P. (1996). "El posgrado en la Argentina: una historia de discontinuidad

- y fragmentación.” *Pensamiento Universitario*, 4, 43–56.
- Krotsch, P. (1997). “La Universidad en el proceso de integración regional”. *Perfiles Educativos*, 19(76-77), 116–137.
- Larrea, M. B., & Astur, A. M. (2012). *Políticas de internacionalización de la educación superior y cooperación internacional universitaria*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación. Accedido desde <http://portales.educacion.gov.ar/spu/files/2011/12/Art%C3%ADculo-Pol%C3%ADticas-de-internacionalizaci%C3%B3n-de-la-ES.pdf>
- Lamfri, N. Z., & Miranda, E. M. (2015). “La cooperación académica en la región. El caso de los posgrados en Argentina y Brasil” (pp. 1–17). Presentado en el V Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados en Educación, Buenos Aires.
- Martins Romêo, J. R., Martins Romêo, C. I., & Jorge, V. L. (2004). *Estudos de Pós-Graduação no Brasil*. Caracas, Venezuela: IESALC-UNESCO.
- Miranda, E. M., & Salto, D. J. (2012). “Cooperación académica internacional: entre la política y la gestión universitaria.” *Revista Argentina de Educación Superior*, 4, 34–52.
- Morosini, M. C. (2009). “A Pós-graduação no Brasil: formação e desafios”. *Revista Argentina de Educación Superior*, 1(1), 125–152.
- Morresi, S. (2015). “La internacionalización y la cooperación en la Educación Superior. El caso de la Universidad Nacional del Sur”. *Debate Universitario*, 3 (6), 137–148.
- Naidoo, V. (2008). “Transnational Higher Education: A Stock Take of Current Activity.” *Journal of Studies in International Education*. <http://doi.org/10.1177/1028315308317938>
- Oregioni, M. S. (2013). “La Universidad como actor de la cooperación Sur-Sur. El caso de la Universidad Nacional de La Plata en la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM).” *Integración y Conocimiento*, 2, 53–67.
- Perrotta, D. (2012). “¿Realidades presentes - conceptos ausentes? La relación entre los niveles nacional y regional en la construcción de políticas de educación superior en el MERCOSUR.” *Integración y Conocimiento*, 0(1), 4–17.
- PIHE. (2008). *Prácticas y Tendencias para la Internacionalización y la Cooperación entre Universidades de América Latina y la Unión Europea*. Madrid: Partnerships for Internationalization of Higher Education (PIHE). Accedido desde http://www.pihenetwork.org/download/pihe_libro.pdf
- Salto, D. J. (2016). “Cooperación Académica Internacional Multilateral en el MERCOSUR: El caso de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.” *Revista Integración Y Conocimiento*, 4, 146–168.
- Sampaio, H., & Saes, P. (2014). “Internationalization of Higher Education: A Balance of the Literature in Brazil.” In S. Didou Aupetit & V. Jaramillo de Escobar (Eds.), *Internacionalización de la Educación Superior y la Ciencia en América Latina y el Caribe: Un Estado del Arte* (pp. 49–76). Caracas: IESALC-UNESCO.
- Schwartzman, S. (1991). *A space for science: the development of the scientific community in Brazil*. University Park: Pennsylvania State University Press.

- Van der Wende, M. C. (2001). "Internationalisation policies: about new trends and contrasting paradigms." *Higher Education Policy*, 14, 249–259.
- Verhine, R. E. (2008). "Pós-Graduação no Brasil e nos Estados Unidos: Uma análise comparativa." *Educação*, 31, 166–172.

Documentos consultados:

- Argentina, SPU. *Anuario de Estadísticas Universitarias. Argentina 2013*.
- Argentina, SPU. *Anuario de Estadísticas Universitarias-Síntesis 2014*.
- Brasil, GEOCAPES: accesible en <http://geocapes.capes.gov.br/geocapesds/#>
- Brasil, CAPES. Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020. Volume I. Brasília, Dezembro de 2010.
- Brasil, CAPES. Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020. Documentos Setoriais. Volume II. Brasília, Dezembro de 2010.
- Brasil, CAPES (2013) Relatório Final. Comissão Especial de Acompanhamento do PNPG 2011-2020 e Elaboração da Agenda Nacional de Pesquisa. Brasília, novembro de 2013.
- MERCOSUR (1992) PLAN TRIENAL DEL SECTOR EDUCACIÓN EN CONTEXTO del MERCOSUR 1992-1994
- MERCOSUR (1996) MERCOSUR 2000. METAS Y DESAFÍOS PARA E SECTOR EDUCACIÓN.
- MERCOSUR (1998) PLAN TRIENAL DEL SECTOR EDUCACIÓN DEL MERCOSUR 1998-2000.
- MERCOSUR (2001) PLAN ESTRATÉGICO 2001-2005 DEL SECTOR EDUCATIVO DEL MERCOSUR
- MERCOSUR (2006) PLAN DEL SECTOR EDUCATIVO DEL MERCOSUR 2006-2010.
- MERCOSUR (2011) PLAN DEL SECTOR EDUCATIVO DEL MERCOSUR 2011-2015.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (2010). *2021 METAS EDUCATIVAS. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Madrid, OEI
- Setor Educativo do Mercosul (2005). *Estudo analítico-descritivo comparativo do setor educacional do Mercosul : (1996-2000)* Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponible em <http://www.oei.es/quipu/mercosur2005.pdf>

IX. A pós-graduação no contexto do MERCOSUL: descrição sobre o contexto atual

Adriana M. Momma Bardela

Introdução

O presente capítulo tem a intenção de apresentar descritivamente como se insere a Pós-Graduação no contexto do acordo de integração regional – MERCOSUL. Para fins de elaboração do respectivo texto, procedeu-se a pesquisa documental, na qual foi priorizado documentos decorrentes das Reuniões dos Ministros da Educação (RME), Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior (CRCES) e Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul para o período de 2011 a 2015.

Marcadamente, em nome da “qualidade educacional” com o intuito de “fortalecer a região” prevê-se a promoção de processos de avaliação institucional no sentido de contribuir para a “o estabelecimento de critérios e padrões comuns de avaliação da pós-graduação”, possibilitando “comparabilidade” dos processos de formação no qual o “sistema de credenciamento” foi instrumentalizado para “parametrizar” o que se infere por qualidade. No respectivo acordo a responsabilidade pela supervisão e execução das ações desenvolvidas no âmbito do “Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no

Nível de Pós-Graduação entre os Países Membros do Mercosul”, estava sob responsabilidade da Coordenação de Aperfeiçoamento de pessoal de Nível Superior – CAPES (Secretaria de Políticas Universitárias do Ministério da Cultura e Educação)” – artigo 4º. Nessa mesma direção aponta o “Protocolo da Proposta de integração educacional para prosseguimento de estudos de pós-graduação nas universidades dos países membros do mercosul”.

Em linhas gerais é possível observar o caráter “internacionalizante” e “modernizante”¹ que vem marcando o conjunto de ações no contexto dos acordos, projetos e programas do Mercosul. Nesses termos, pode-se sinalizar em uma reflexão menos adensada que se evidencia muito mais um movimento de readequação/alinhamento aos ditames do processo de globalização da economia, influenciados pela experiência das “potências” econômicas ocidentais, na qual se destaca a União Europeia (via Acordo de Bolonha). Pode-se afirmar, portanto, que há secundarização ou constitui-se inexpressiva a possibilidade efetiva de constituição de políticas de ensino superior/pós-graduação regional.² Nessa perspectiva a pós-graduação, como parte da política universitária no setor educacional do Mercosul vem apontando a orientação pelo mercado/economia, uma postura de submissão e menos de protagonismo, de tentativa contra-hegemônica, humana, solidária; latino-americana.

Mercosul Educacional – descrição geral

Reconhecemos, com base em análise documental³, que o

¹ Ler: Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no Nível de Pós-Graduação entre os Países Membros do Mercosul.

² Para uma reflexão mais analítica sugere-se a leitura de KRAWCZYCK, Nora e SANDOVAL, Salvador Antonio Mireles (2012).

³Excerto do Cap. III “Mercosul Educacional”: a educação na perspectiva do MERCOSUL. In: MOMMA, Adriana M. As políticas educacionais brasileiras de ensino fundamental no contexto do MERCOSUL: perspectivas e desafios para o processo de integração. Dissertação de Mestrado/PPGE – Campinas, SP: UNICAMP [s.n.], 2001

Mercosul⁴, nos seus 25 anos de existência ainda é visto como um acordo com fragilidades diante da instabilidade e desequilíbrios macroeconômicos. Esta situação impede que o Mercosul seja lido a partir de uma lógica pessimista ou meramente ufanista, economicista; mas leva-nos a compreendê-lo a partir de uma perspectiva temporal, de processo político-social que vem se forjando ao longo da história desses países latino-americanos.

Uma mínima compreensão do funcionamento do Mercosul permite aferir que a participação de distintos segmentos da sociedade, ainda se constitui como uma lacuna a ser preenchida e ser repensada, redesenhada; não restritamente a partir dos “presidenciáveis” e sua equipe, mas a partir da inclusão de diferentes sujeitos sociais. Neste contexto, é ponto pacífico que a educação possui papel relevante, seja para a formação da consciência social favorável ao processo de integração; seja para o aprendizado dos idiomas oficiais do Mercosul, intercâmbios, cooperação científica, etc. Por sua vez, compreende-se que este acordo não deveria se restringir a responder às demandas econômicas e diplomáticas dos países que o integram.

O MERCOSUL⁵, enquanto um acordo que abarca

⁴ Composição do Bloco: Todos os países da América do Sul participam do MERCOSUL, seja como Estado Parte, seja como Estado Associado. Estados Partes: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai (desde 26 de março de 1991) e Venezuela (desde 12 de agosto de 2012). Estado Parte em Processo de Adesão: Bolívia (desde 7 de dezembro de 2012). Estados Associados: Chile (desde 1996), Peru (desde 2003), Colômbia, Equador (desde 2004), Guiana e Suriname (ambos desde 2013). Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>

⁵ Em 26 de março de 1991, na capital paraguaia, os representantes dos quatro países assinam o “Tratado de Assunção”, instrumento jurídico que fundamenta o acordo de integração, foi firmado pelos presidentes Carlos Saúl Menem, da Argentina; Fernando Collor de Mello, do Brasil; Andrés Rodríguez, do Paraguai; Luis Alberto Lacalle Herrera, do Uruguai, e os respectivos Ministros de Relações Exteriores, da Argentina, Guido Di Tella; do Brasil, Francisco Rezek; do Paraguai, Alexis Frutos Vaesken e do Uruguai, Hector Gros Espiel. Neste Tratado foram fixados as metas, os prazos e os instrumentos para a construção de um Mercado Comum, cuja pretensão inicial foi de conformá-lo até o dia 31 de dezembro de 1994. Informações disponíveis em: BRASIL, Governo Federal. Capítulo I, Propósito, Princípios e Instrumentos, Artigo I, In: Tratado de Assunção, 26/03/1991. Consultar: MOMMA, Adriana M. As políticas educacionais brasileiras de ensino fundamental no

eminentemente o setor econômico e comercial, vem incorporando desde o início, outros setores que possuem estrita relação com o desenvolvimento político, econômico, social, dos Estados que o integram. Dentre estes, destaca-se o setor educacional.

Contemplada nos documentos oficiais do MERCOSUL (BRASIL, 1992) como um dos elementos chave para o processo de integração regional, a educação vem sendo vislumbrada, ao menos nos escritos dos documentos, como sendo importante para “a superação das disparidades regionais, para a consolidação da democracia e para o desenvolvimento econômico e social”, ou seja, é considerada como elemento dinamizador, cujo contributo apontado é acelerar o processo de desenvolvimento econômico, com justiça social e consolidar o caminho para a integração regional.

Os Ministros da Educação dos países-membros do MERCOSUL reuniram-se pela primeira vez em Brasília/Brasil, no dia 10 de dezembro de 1991, aproximadamente nove meses após a constituição do Tratado de Assunção, quando assinaram em Brasília, um Protocolo de Intenções iniciais, datado de 13 de dezembro deste mesmo ano, com os respectivos princípios norteadores do trabalho.

Dentre outras questões, é mencionado que

“o fator humano e a qualidade de sua formação constituem sólida garantia de êxito no processo de integração; e que a melhoria dos níveis de educação é importante, enquanto processo gerador e transmissor de valores e conhecimentos científicos e tecnológicos, além de sua finalidade produtiva, devem constituir-se em meio idôneo de modernização para os Estados-Membros”. (Protocolo de Intenções, 1991)

É a partir deste Protocolo de Intenções, que os Ministros

contexto do MERCOSUL: perspectivas e desafios para o processo de integração. Dissertação de Mestrado/PPGE – Campinas, SP: UNICAMP [s.n.], 2001

da Educação dos quatro países integrantes do MERCOSUL inicialmente decidiram criar a Comissão de Ministros da Educação⁶. Assim procedendo, de acordo com os princípios do Tratado de Assunção, propuseram ao Conselho do Mercado Comum, a criação de um subgrupo de trabalho no campo educacional.

A Institucionalização do “MERCOSUL Educacional” surge a partir da entrada em vigor da Reunião de Ministros da Educação, anunciada em uma das Reuniões do Conselho do Mercado Comum (concomitante a área de Justiça), realizada entre os dias 15 a 17 de dezembro de 1991. Em 1991 criou-se, pela Resolução Nº. 07 do CMC (Conselho do Mercado Comum), a Reunião de Ministros da Educação (RME), que é encarregada pela coordenação de políticas educacionais desta região e, que tem a função de propor às instâncias superiores do MERCOSUL medidas que estimulem a melhoria da qualidade da educação, bem como o intercâmbio entre diversos setores envolvidos no processo educativo. Tem entre outros, o papel de acordar planos e programas que orientem a definição de políticas e estratégias comuns para o desenvolvimento da educação.

Para assistir as Reuniões de Ministros da Educação do MERCOSUL, foi constituído o Comitê Coordenador Regional (CCR). Está incumbido de propor políticas e estratégias educacionais para a integração regional e coordenar atividades do setor educacional dos Estados Partes do referido Mercado Comum. Segundo texto oficial, este comitê é composto por uma delegação nacional de cada país membro, e presidido por um representante do Ministério da Educação, com apoio executivo e administrativo de uma secretaria pro tempore. Ele tem a possibilidade de criar Comissões Técnicas Regionais (CTR) e Grupos de Trabalho (GTs) necessários para o devido cumprimento de suas atribuições. Ele é presidido pelo país que detém a presidência do MERCOSUL,

⁶ Acessar organograma do Mercosul atual, disponível em: http://www.mercosul.gov.br/images/pdf/Organograma_MSUL.pdf

exercida a cada seis meses, rotativamente, por ordem alfabética. No que tange ao processo de encaminhamento das decisões, todas são tomadas por consenso e cada país tem direito a um voto.

No quadro a seguir, disponibilizado na página oficial do “Mercosul Educacional”⁷ é possível dimensionar o lugar do ensino superior, no qual a pós graduação se insere (CRCES – Comissão Regional Coordenadora de Ensino Superior)

Conforme apontado, as instâncias inseridas no organograma a seguir dizem respeito à⁸:

Índice de Instâncias do Setor Educacional do MERCOSUL - 2012

RME: Reunião de Ministros de Educação

CCR: Comitê Coordenador Regional

CAFEM: Comitê Assessor do Fundo de Financiamento do Setor Educacional do MERCOSUL

CAPL: Comitê Assessor de Políticas Linguísticas

CGSIC: Comitê Gestor do Sistema de Informação e Comunicação

GTI: Grupo de Trabalho de Indicadores

GTT: Grupo de Trabalho de Terminologia

CRCEB: Comissão Regional Coordenadora de Educação Básica

CTR-Protocolo: Comissão Técnica Regional do Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados,

⁷ Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos (CELAC); Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL); Instituto de Avaliação e Acompanhamento das Metas Educacionais 2021 (IESME); Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); Organização dos Estados Americanos (OEA); Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI); Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO); Sistema de Informação de Tendências Educacionais na América Latina (SITEAL); União Europeia (EU); União de Nações Sul-americanas (UNASUL)

⁸ Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/component/jdownloads/finish/310/465.html>

Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio não Técnico

GTEF: Grupo de Trabalho Escolas de Fronteira

GTPJM: Grupo de Trabalho Parlamento Juvenil do MERCOSUL

GTPI: Grupo de Trabalho de Primeira Infância

CRCES: Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior

RANA: Rede de Agências Nacionais de Acreditação

CAhPMM: Comissão Ad Hoc para o Projeto de Apoio da União Europeia ao Programa de Mobilidade do MERCOSUL em Educação Superior.

GTP: Grupo de Trabalho de Pós-graduação

GTNEPES: Grupo de Trabalho do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação Superior do MERCOSUL

GGP MARCA : Grupo Gestor do Programa MARCA

GTR: Grupo de Trabalho de Reconhecimento de Títulos

CRCET: Comissão Regional Coordenadora de Educação Tecnológica

CRCFD: Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente

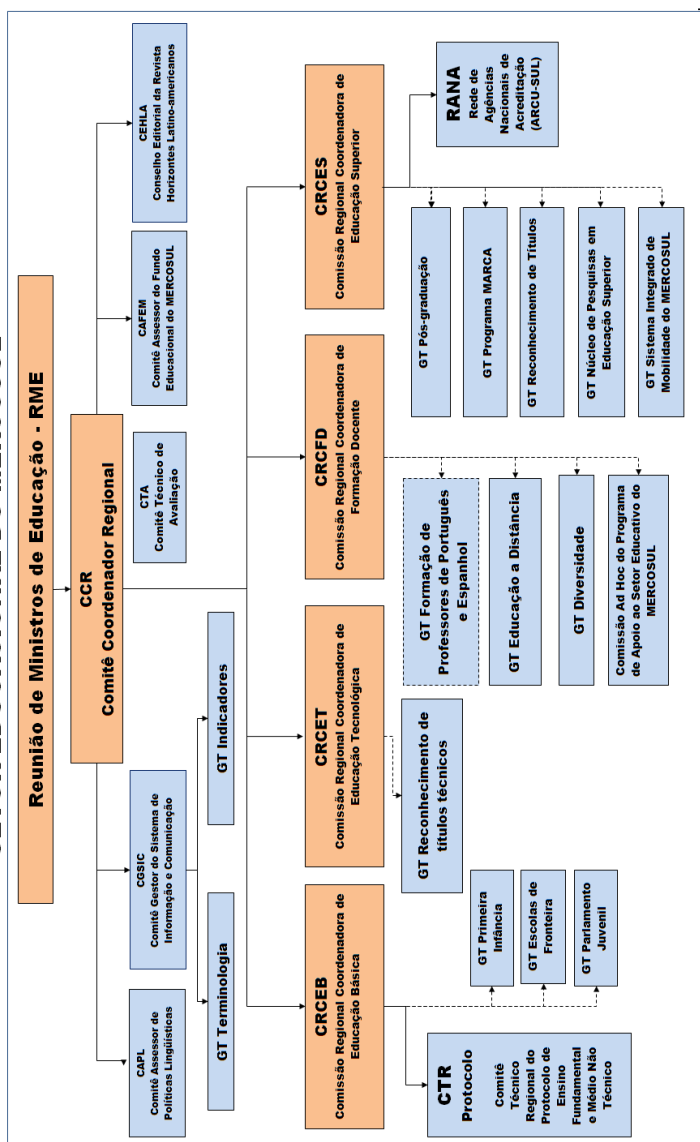
CAhP: Comissão Ad hoc do Programa de Apoio ao Setor Educacional do MERCOSUL (PASEM)

GTD: Grupo de Trabalho Educação na Diversidade

GTFPPE: Grupo de Trabalho de Formação de Professores de Português e Espanhol

GTEAD: Grupo de Trabalho de Educação a Distância

SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL



* Estrutura Institucional da SEM - Setor Educacional do MERCOSUL conta com as seguintes instâncias orgânicas: Reunião de Ministros da Educação (RME), Comitê Coordenador Regional (CCR), Comissões Regionais Coordenadoras de Área (CRCA), Grupos de Trabalho (GT), Grupos Gestores de Projetos (GGP), Comitê de Gestão de Sistema de Informação e Comunicação (CG SIC), Comitê Assessor do Fundo de Financiamento do Setor Educacional do MERCOSUL (CAFEM), Comissões Ad Hoc.

Grupo de Trabalho de Pós-graduação (GTP⁹) no contexto do Mercosul Educacional

Para uma breve reflexão sobre o que e como vem se constituindo as discussões e tomadas de decisão (políticas) em relação à pós-graduação nos países que integram ao Mercosul, procedeu-se a leitura das atas das Reuniões de Ministros. Na leitura do documento, faz-se destaque a alguns excertos que se referem à pós-graduação, como parte integrante da Comissão Regional Coordenadora do Ensino Superior (CRCES). Desse modo, há trechos que fazem alusão a pós-graduação como parte da respectiva comissão:

Ata 02/92: [...] 2º.- Incrementar el intercambio académico-técnico-científico, en el nivel de enseñanza superior, posibilitando una mayor movilidad de docentes, alumnos, investigadores y técnicos. Para ello se promoverá la creación y perfeccionamiento de los mecanismos de equiparación y reconocimiento de estudios, títulos y diplomas, entre los países integrantes del MERCOSUR.

Ata 04/92: 4. Criar a Comissão Técnica Regional de Educação Superior, dependente do Comitê Coordenador Regional, conforme o parágrafo 3º da Ata da Reunião de Ministros realizada em Assunção, em 30 de junho de 1993, encarregada de estudar e formular alternativas para a compatibilização e o reconhecimento de estudos, títulos e diplomas. [...] 6. Estimular a realização do curso de especialização, em nível de pós-graduação regional: “Produção Agropecuária e Integração”. O mencionado curso será desenvolvido nos países membros, pelos mesmos professores, em forma rotativa, em universidades dos países participantes.

Ata 01/93: [...] Desarrollar programas regionales de post-graduo, en áreas temáticas vinculadas al proceso de integración del Mercosur.

⁹ Em muitos dos documentos e discussões, a pós-graduação não se desvincula da discussão sobre o ensino superior, por integrar a Comissão Regional Coordenadora do Ensino Superior (CRCES).

Ata 03/93: [...]3º - Constituir Grupos Nacionais, em nível de ensino superior, para elaborar propostas tendentes à implementação de um sistema de equiparação e reconhecimento de estudos, títulos e diplomas, entre os Países Membros.

Ata 04/93: [...] item 4 da ata 04/92 [...] 12.Apoyar los Sistemas de Información de Educación Superior, a partir de los acuerdos preexistentes entre las Universidades de los Países Miembros, que contemplen bases de datos estadísticos, administrativos y de cooperación en materia de investigación científica.

Ata 05/94: 2. Reconhecer os avanços obtidos pelo Comitê Coordenador Regional no que se refere a: [...] b) elaboração de uma metodologia para o reconhecimento de estudos, títulos e diplomas no âmbito da Educação Superior, acordada nos termos do relatório apresentado pela Comissão Técnica Regional “ad hoc”; c) desenvolvimento das metodologias dos cursos de pós-graduação que contemplem operações integradas e simultâneas nos Países Partes, nos termos dos cursos de “Administração Universitária” e “Impacto da Integração na área agrícola dos Países do MERCOSUL” propostos pelo Comitê Coordenador Regional, tendo em conta as legislações específicas de cada país e de acordo com as normas e possibilidades das universidades interessadas nas atividades desses cursos;

Ata 06/94: 3[...] Educação Superior: As ações que tendem ao reconhecimento de títulos universitário de graduação, somente para fins de realização de estudos de pós-graduação em qualquer dos países do MERCOSUL, com vistas à elaboração de um protocolo antes do segundo semestre de 1995; [...] 5. Recomendar ao Comitê Coordenador Regional que incorpore ao seu programa oficial aquelas atividades programadas pelas instituições públicas de educação superior, no quadro do Plano Trienal do MERCOSUL para o Setor Educacional, e que envolvam os quatro países. Estas atividades serão incluídas no Plano de Ação, na oportunidade da

recepção das comunicações por parte das respectivas comissões nacionais[...].

Ata 07/95: [...] 2. Aprobar el Protocolo de Integración Educativa sobre Reconocimiento de Títulos Universitarios para la Proceución de Estudios de Post-Grado en las Universidades de los Países del MERCOSUR, que posibilitará además, el reconocimiento académico de los títulos de post-grado sometidos al régimen de este Protocolo.

Ata 09/96: [...] 2. Constituir e impulsar la ejecución de los siguientes programas: a) Renovación Educativa; Evaluación Educativa, b) Educación y Trabajo, c) Cooperación Universitaria, d) Sistema de Información, e) Multidisciplinario de Temas Especiales.

Ata 01/97: [...] 3. Enfatizar la necesidad del desarrollo de cooperación en nuevas áreas de Educación Superior.

Ata 02/97: [...] 4. Aprovar a criação de um Grupo de Trabalho Universidade - Setor Produtivo, com tarefas especificadas pelo Comitê Coordenador Regional. [...]. 6. Tomar conhecimento dos avanços realizados pelo Grupo de Trabalho sobre Avaliação e Credenciamento de Educação Superior e recomendar ao Comitê Coordenador Regional que dê caráter prioritário ao tema e que apresente uma proposta de instrumentação operativa, com explicitação de metas, e que contemple um regime de transição, na próxima Reunião de Ministros da Educação.

Ata 02/98: [...] 4. Determinar a revisão do Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países do Mercosul, nos moldes sugeridos pelas Comissões Técnicas Regionais de Educação Superior e de Pós-Graduação.

Ata 02/99: [...] A importância estratégica do Sistema de Informação e Comunicação para promover a maior participação e interação entre os atores do Setor Educacional do Mercosul, A

necessidade de fortalecer o processo de avaliação e credenciamento da educação superior na região, A necessidade de incorporação de novas tecnologias aplicadas à educação, A contribuição dos Organismos Internacionais ao processo de integração educacional da região, A vocação de nossos países em promover e proteger os direitos dos grupos mais vulneráveis da sociedade,

Ata 01/00: [...] Aprova [...] 2.b – As ações propostas pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no âmbito do Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos em Nível de Pós-Graduação entre os Países Membros do MERCOSUL.

Ata 01/01: [...] Acordam: Destacar os resultados das reuniões das Comissões Regionais Coordenadoras de Área de Educação Básica, Educação Tecnológica e Educação Superior, que geraram os insumos necessários para a elaboração do novo Plano de Trabalho 2001 – 2005.’

Ata 01/03: REAFIRMAR la importancia de asegurar la efectividad de los procesos de evaluación, con el fin de mejorar la calidad y favorecer la comparabilidad de los sistemas de educación superior de los países de la región.

Ata 01/04: Aprueban el Programa de Movilidad MERCOSUR para la Educación Superior, que en su primera etapa estará destinado a las carreras de Agronomía que hayan sido acreditadas por el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario en los países de MERCOSUR (MEXA) [...].

Ata 02/04: Firmaram [...] “Memorando de Entendimento para a Cooperação na Implementação do Programa de Mobilidade MERCOSUL para a Educação Superior” entre os Países do MERCOSUL e a OEI, que consta do anexo VI. Acolheram a proposta de constituição de um núcleo MERCOSUL de ensino e pesquisa em meteorologia com sede na Universidad de la

República (Uruguai) em atendimento à prioridade “Cooperação Inter-institucional” definida para a educação superior no Plano Estratégico 2001-2005 do Setor Educacional do MERCOSUL. [...]

Ata 02/05: Impulsan los principios y compromisos asumidos por los Estados y la comunidad académica internacional en la Conferencia Mundial de Educación Superior de París que consagra la educación superior como bien público.

Ata 01/06: Tomó conocimiento de la nota referida al Proyecto de Apoyo al Programa de Movilidad MERCOSUR en Educación Superior (DELURYMVD/2006/D/00581-WH/cdf), enviada con fecha 8 de mayo de 2006 al Comité de Cooperación Técnica de la Presidencia Pro Tempore de Argentina, en la que la Delegación de la Comisión Europea en Uruguay y Paraguay comunica la aprobación de la propuesta de financiación por el Quality Support Group. En cuanto a las observaciones realizadas en la misma: - Decidió mantener las condiciones del Proyecto, definidas en la etapa de formulación del mismo, en los términos descriptos en las Disposiciones Técnicas y Administrativas elevadas a consideración del Quality Support Group, y manifestó su convicción de que estos términos serán respetados. - Solicitó a las Cancillerías, así como a las Embajadas ante la Unión Europea de los Estados Parte participantes del Proyecto, que realicen las gestiones necesarias a efectos de asegurar el mantenimiento de los términos acordados en la etapa de su formulación. - Aseguró los aportes de contrapartida de cada país en las proporciones definidas en las Disposiciones Técnicas y Administrativas. - Garantizó la sustentabilidad del Proyecto una vez concluida la etapa de cooperación con la Unión Europea. - Se comprometió a asegurar que los estudiantes participantes del Programa de Movilidad estén exentos del pago de visas. Encomendó a la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior (CRCES) la presentación en la próxima Reunión de Ministros de Educación, de un plan que

permita la adopción de un mecanismo de acreditación definitivo de carreras de grado universitario del MERCOSUR, en base a las experiencias del Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA). /Asimismo se ha trabajado en el diseño de un Programa de Movilidad en Educación Superior a nivel de grado para ser ejecutado con la Unión Europea, y en la implementación del Programa MARCA con el apoyo de O.E.I., asociado a las carreras acreditadas a través del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado (MEXA)./[...] Objetivo 2. Promover la educación de calidad para todos como factor de inclusión social, de desarrollo humano y productivo: Relevamiento de experiencias de vinculación de las instituciones de educación superior con el sector productivo, realizado. Intercambio de experiencias, estudios e investigaciones sobre la calidad de la educación superior, realizado. Mecanismos de evaluación de la calidad de la educación superior, en funcionamiento.[...] SUPERIOR A. Adopción de un Mecanismo de Acreditación de carreras en el ámbito del MERCOSUR, tomando en consideración los resultados y lecciones aprendidas del MEXA, y que responda a las exigencias de tiempo y dimensión de cada país.(LE 2.1) B. Conocimiento de los sistemas de acreditación de posgrado adoptados por los países . C. Desarrollo de los vínculos entre universidades y sector productivo (LE 2.6)/ SUPERIOR A. Conocimiento de los contenidos académicos, estructurales, culturales y administrativos de cursos de grado existentes en la región para contribuir a hacer efectiva la movilidad y la cooperación solidaria y complementaria (LE 3.1) B. Desarrollo de programas de asociación regional de posgrados para promover la cooperación solidaria y el mejoramiento de la calidad de los mismos (LE 3.3 y 3.4) C. Desarrollo de programas de cooperación interinstitucional que involucren a investigadores, gestores, profesores, estudiantes de las IES. (LE 3.4)/ SUPERIOR A. Desarrollo de proyectos en el marco del PMM, para fomentar la movilidad académica regional de estudiantes de grado, docentes, gestores e investigadores, ampliando las acciones a otras áreas del

conocimiento (LE 4.3)/ SUPERIOR A. Articulación con otras instancias del MERCOSUR

“Las Comisiones Coordinadoras de Área serán tres: Educación Básica, Educación Tecnológica y Educación Superior. Son instancias asesoras del CCR en la definición de las líneas estratégicas que deben proponer mecanismos de implementación, teniendo en cuenta los objetivos estratégicos establecidos por el Sector Educativo del MERCOSUR. Su tarea implica: planificar e implementar las líneas de acción. convocar a instancias específicas temporales para la elaboración de proyectos. analizar y evaluar los proyectos hacer el seguimiento de la gestión y ejecución de proyectos”.

Ata 2 /06: Aprovaram o plano de trabalho com vistas à elaboração de um sistema regional permanente de credenciamento de cursos de graduação apresentado pela Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior. Aprovaram a criação de um grupo de alto nível com o objetivo de elaborar o projeto de um espaço de regional de educação superior do Mercosul (Anexo IV – não consta no arquivo). Tomaram conhecimento das conclusões e propostas emanadas do Fórum de Educação Superior – Desafios e Perspectivas, e se comprometeram a apoiar suas recomendações no âmbito do Setor Educacional do Mercosul.

Ata 01/07: Decidió que cada país designe sus representantes en el Grupo de Alto Nivel encargado de elaborar el Proyecto del Espacio Regional de Educación Superior del MERCOSUR y solicitó a dicho Grupo que presente el proyecto en la próxima Reunión de Ministros./Valoró la propuesta de creación del Instituto MERCOSUR de Estudios Avanzados (IMEA), institución brasileña con sede en el Parque Tecnológico Itaipú, como parte del esfuerzo de construcción del Espacio Regional de Educación Superior del MERCOSUR.

Ata02/07: 10. Solicitó a los países que designen un representante para la conformación del Grupo de Alto Nivel del Espacio Regional de Educación Superior del MERCOSUR y sea comunicado su nombre a la PPT, a la brevedad. 11. Valoró las iniciativas presentadas por Brasil de lanzamiento del Instituto MERCOSUR de Estudios Avanzados (IMEA) y de la Universidad de Integración Latinoamericana (UNILA) como instituciones inspiradas en el marco del Espacio Regional de Educación Superior del 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 – documento na íntegra

Ata 01/08: 11. Expresó su satisfacción por la firma del contrato de financiamiento del Proyecto “Apoyo al Programa de Movilidad MERCOSUR en Educación Superior”, entre la Unión Europea y el MERCOSUR. 13. Expresó su satisfacción por la realización y las conclusiones de la Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO), realizada en Cartagena de Indias, Colombia, y apoyó la declaración que se elevará a la Conferencia Mundial de 2009

Ata 02/08: Cumprimentaram o Instituto de Educação Superior da América Latina e Caribe – IESALC - pela realização da Conferência Regional de Educação Superior em 2008./ Acolheram positivamente o Documento Conceitual do Espaço Regional de Educação Superior do MERCOSUL, consensuado pelo Grupo de Alto Nível, que reúne os antecedentes, define a natureza e estabelece princípios, objetivos e eixos temáticos a desenvolver no âmbito deste Espaço.

Ata 01/09: Aprobó la Declaración que el Sector Educativo

del MERCOSUR presentará en la Conferencia Mundial de Educación Superior “Las nuevas dinámicas de la Educación Superior”, a realizarse del 6 al 8 de julio en París, Francia y ratificó su respaldo a la Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRES) realizada en junio de 2008 en Cartagena de Indias, Colombia. Acogió con beneplácito la decisión de Argentina de realizar los aportes financieros que permitirán poner en marcha las actividades del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior proyectadas para este año.

[Ata 02/09](#): [...] 5. Valorou os avanços no desenvolvimento do Projeto financiado pela União Européia “Apoio ao Programa de Mobilidade MERCOSUL na educação superior (PMM) e aprovou o orçamento do programa que será remitido ao Comitê de Cooperação Técnica do Mercosul – para sua posterior remissão ao Grupo Mercado Comum. 6. Aprovou o Projeto de Decisão para a regulamentação do “Acordo de admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nos países do Mercosul (anexo IV) que é remetido ao GME para posterior envio ao CMC.

[Ata 01/10](#) : Debateu sobre o reconhecimento de títulos de nível universitário na região, ressaltou o compromisso com o tema e manifestou seu interesse em avançar na revalidação de títulos de cursos credenciados no Mercosul. Expressou seu interesse em encontrar linhas de financiamento que permitam sustentar de forma permanente o credenciamento regional dos cursos universitários dos Estados parte do Mercosul e Associados (ARCUSUR). Resolveu a criação da comissão AD HOC para o Projeto de apoio ao setor educativo do Mercosul, com financiamento da União Europeia que dependerá do Comitê coordenador regional.

Ata 02/10: Discutiram o futuro da integração regional do Mercosul – perspectivas para os próximos cinco anos. Consideraram

os temas mencionados no referido debate para inclusão no Plano SEM 2011-2015, a saber, fortalecimento do projeto escolas de fronteira, estudo de um mecanismo de reconhecimento de títulos entre universidades de excelência da região, educação especial, a valorização do magistério. [...] Manifestaram seu firme propósito de construir um modelo de avaliação de qualidade que responda as realidades nacionais no contexto regional. Acordaram realizar esforços para definir mecanismos de propostas que tendam a solucionar as dificuldades à mobilidade estudantil com ênfase na educação superior.

Ata 01/11: Destacou os avanços produzidos para o desenvolvimento do Programa de Associação para o Fortalecimento da Pós-Graduação e o Programa de Projetos Conjuntos de Investigação no Mercosul.

Ata 02/11: Tomou conhecimento da proposta do CRC ES de potencializar a mobilidade através de um sistema integrado articulando os diferentes programas existentes. Se congratulou os resultados obtidos na execução da etapa de capacitação do Programa de Mobilidade Mercosul no Ensino Superior (PMM), avaliando-se positivamente a assistência brindada pela equipe técnica.

Ata 01/12: [...] manifesto su beneplácito por los avances logrados por los programas de movilidad academica de estudiantes y docentes y los programas de cooperación a nivel de posgrado. [...]

Ata 01 /12: [...] 14. Solicitou ao GMC a criação de uma Unidade Técnica no âmbito da Secretaria do MERCOSUL com a finalidade de implementar e administrar o sistema integrado de mobilidade de estudantes de graduação, pós graduação e docentes de maneira centralizada, com funcionários dos Estados Parte, e solicitou à Secretaria do MERCOSUL um espaço físico para seu funcionamento.[...]

Ata 01/13: [...] Valoró muy positivamente la Decisión 36/12 de la CMC de creación del Sistema Integrado de Movilidad del Mercosur; tomó conocimiento de los avances técnicos producidos en la elaboración del SIMMErcosur; recibió con agrado el ofrecimiento financiero de la Republica Federativa del Brasil como contribución efectiva para la implementación del SIMM y solicitó al CCR, a través de la CRC de Educación Superior, que avance en la estructuración y financiamiento del SIMM para cumplir con la decisión antes mencionada.

Ata 02/13: [...] 7. Valoró el Informe final de cierre del Proyecto de Apoyo de la Unión Europea al Programa de Movilidad del MERCOSUR (PMM) en Educación Superior. Agradeció a la Unión Europea por su apoyo en la implementación de esta iniciativa en la Región.[...]

Ata 01/14: Celebró y aprobó la elevación de proyecto de decisión CMC de adhesión de la República del Ecuador al “Acuerdo 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.

Ata 01/15: Congratulou-se pelo lançamento da Convocatória para Redes de Pesquisa no âmbito do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação Superior do Mercosul (NEPES).

Ata 02/15: reconoció los avances de los programas de la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior que han permitido consolidar la movilidad y la acreditación de carreras de grado en la región. [...] Aprobó la aplicación y el cronograma de la experiencia piloto de reconocimiento de títulos de educación superior para la carrera de agronomía y encomendó el monitoreo de dicha aplicación al GTRTES.[...] Aprobó las actualizaciones de los siguientes documentos: manual de procedimientos del sistema ARCU-SUR; criterios de calidad de las carreras de agronomía,

arquitectura, enfermería, veterinária, ingeniería, medicina y odontología y guía del observador.

Quanto a um dos documentos mais atuais, pode-se considerar o **Plano Operativo do Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul para o período de 2011 a 2015** (PRESIDÊNCIA PRO TEMPORE PARAGUAI PRIMEIRO SEMESTRE 2011), no contexto da Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior - CRC ES destaca-se alguns dos aspectos referentes à pós-graduação:

- foi implantado o Programa de formação de pós-graduação, em relação ao objetivo de fortalecer a formação para a docência universitária (2014);

- objetivo de promover políticas de qualidade na educação no contexto da pós-graduação, via realização de intercâmbio de normativas e de boas práticas dos mecanismos nacionais de fortalecimento da qualidade na pós-graduação; analisar as normativas nas especialidades médicas e seu impacto no exercício profissional; criação de novos cursos de pós-graduação em rede por meio de programa de apoio respectivo; acordar, elaborar e publicar convocatória para a promoção da colaboração entre as pós-graduações da região, em particular as interinstitucionais para o fortalecimento da qualidade; promover a associação de pós-graduação de qualidade com programas para o fortalecimento das pós-graduações em funcionamento; implementar o Sistema Integral de Fomento da Qualidade da Pós-graduação na região do MERCOSUL; (grifos nosso).

- Intuito de incrementar as possibilidades de melhoria das capacidades institucionais das IES da região, via Implementação de um programa de organização associativa de pós-graduação no marco do Sistema Integral de Fomento da Qualidade das Pós-graduações da região considerando as prioridades regionais.

Programas e Projetos da Educação Superior

Segundo site oficial do “Mercosul Educacional¹⁰”, apresenta-se em vigência um conjunto de Programas e Projetos desenvolvidos no âmbito da Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior, no qual se insere a pós. Segue a seguir informações sintetizadas (excertos) que se encontram na íntegra no respectivo site mencionado:

1. Sistema de Acreditação Regional de Cursos Superiores dos Estados do MERCOSUL e Estados Associados “ARCUSUL”: O ARCUSUL é um mecanismo permanente de acreditação regional, cujo objetivo é dar garantia pública na região em âmbito acadêmico e científico dos cursos, definidos por critérios regionais elaborados por comissões consultivas sob a coordenação da Rede de Agências Nacionais de Acreditação. Esse mecanismo respeita as legislações nacionais, e a adesão por parte das instituições de educação superior é voluntária. O processo de Acreditação é contínuo, com convocatórias periódicas. Até o momento participam as seguintes titulações: Agronomia, Arquitetura, Enfermagem, Engenharia, Medicina e Odontologia.
2. Programa MARCA - Mobilidade Acadêmica Regional para os Cursos Acreditados pelo Mecanismo de Acreditação de Cursos Superiores no MERCOSUL: O MARCA é o primeiro programa de mobilidade de estudantes de graduação promovido pelos governos desde o Setor Educacional do Mercosul. Participam deste programa os países membros e associados do bloco, incentivando a integração regional. A mobilidade se realiza entre os países do Mercosul e se desenvolve através de períodos letivos regulares de um semestre acadêmico.

¹⁰ Disponível em: acessado em 2016/janeiro – março: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/>

Este programa está relacionado aos cursos credenciados pelo sistema de credenciamento regional dos cursos de graduação do Mercosul (ARCU SUL) e seu antecessor é o Mecanismo Experimental de Credenciamento dos Cursos de Graduação do Mercosul (MEXA). Se desenvolve em etapas de modo a permitir que os cursos que vão obtendo o credenciamento regional possam ser incorporados progressivamente. O Programa MARCA lançou sua primeira convocatória no ano de 2006, contexto no qual se realizou uma experiência piloto com a participação do curso de Agronomia. No primeiro semestre de 2007 foi realizada uma avaliação e a partir daí foi feito convite para que os demais cursos credenciados pelo sistema regional participassem. A partir do ano de 2015 o Programa alterou seu esquema de trabalho desde a sua conformação e vem adotando uma nova modalidade baseada na conformação de projetos de associação acadêmica universitária entre Instituições de Educação Superior da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile que contam com cursos que tem credenciamento em vigência do ARCUSUL para o desenvolvimento de intercâmbios de estudantes e docentes de graduação dos cursos mencionados.

3. Programa MARCA para a Mobilidade de Docentes do Ensino Superior: O Programa está destinado a projetos de associação institucional universitária, para os cursos de graduação que participam do Programa MARCA de mobilidade estudantil. Seu objetivo central é contribuir para o fortalecimento da capacidade docente e para a cooperação institucional através da pesquisa científica, da inovação tecnológica e do intercâmbio institucional.
4. Programa de Associação Universitária para a Mobilidade de Docentes do Ensino Superior do MERCOSUL:

O Programa destina-se a projetos de associação institucional universitária, para os cursos de graduação de diferentes áreas do conhecimento dos países do MERCOSUL. O objetivo geral do Programa é contribuir para o fortalecimento da capacidade docente e para a cooperação institucional através da pesquisa científica, da inovação tecnológica e do intercâmbio institucional.

5. Programa de Intercâmbio Acadêmico de Português e Espanhol: O objetivo geral do Programa reside em fomentar a associação institucional universitária, para estimular o intercâmbio de estudantes e docentes da educação superior de programas de ensino de língua, português e espanhol, como segunda língua. O programa consiste em projetos de associação institucional universitária nas especialidades de Letras, Português e Espanhol, exclusivamente para a graduação, a fim de fomentar o intercâmbio e estimular a aproximação das estruturas curriculares, inclusive a equivalência e o reconhecimento mútuo de créditos obtidos nas instituições participantes.
6. Projeto de Apoio da União Europeia ao Programa de Mobilidade do MERCOSUL na Educação Superior: <http://ww2.universitariosmercosul.org/?folio=7POJ4E717> - contempla informações correspondentes aos: Estudos Universitários, Mestrado no Paraguai, Mestrado MBA à distância, Mestrado direto, Mestrado doutorado, Mestrado profissional, Cursos de pós-graduação e pós-graduação ead.
7. Núcleo de Estudos e Pesquisas na Educação Superior do MERCOSUL: esta é uma das iniciativas do Setor Educacional do Mercosul (SEM), promovida pela Comissão Regional Coordenadora da Educação

Superior. No marco das metas e ações para a educação superior correspondente ao Plano Estratégico 2006-2010 do SEM se estabeleceu a criação de um Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação Superior do Mercosul com o objetivo de contribuir com a cooperação interinstitucional entre os sistemas universitários dos países do Mercosul. Para tanto, foi convocado um Grupo de Trabalho que foi composto por representantes da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Chile e Venezuela. Estes, por sua vez fundamentaram a criação desse Núcleo, estabelecendo os propósitos e objetivos, sendo eles devidamente aprovados e validados no Plano correspondente ao período de 2011-2015.

8. Sistema Integral de Fomento para a Qualidade dos Cursos de Pós-graduação do MERCOSUL: O SETOR EDUCATIVO DO MERCOSUL resolveu institucionalizar a temática da Pós-graduação, incluindo-a em seu Plano Estratégico 2011-2015, para contribuir para a redução de assimetrias, para a formação de recursos humanos e para a melhoria da qualidade da educação superior na região. Para tal, durante o primeiro semestre de 2010, formou-se um Grupo de Trabalho que elaborou os termos e bases dos programas de cooperação que integram o Sistema Integral de Fomento da Pós-graduação do MERCOSUL, o qual foi aprovado pela Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior. Neste documento encontram-se o Programa de Associação de Projetos Conjuntos de Pesquisa, o Programa de Associação para o Fortalecimento dos Cursos de Pós-graduação e o Programa de Formação de Recursos Humanos.

- Programa de Associação de Projetos Conjuntos de Pesquisa: tem como objetivo estimular o intercâmbio de

docentes e pesquisadores dos Estados Membros e Associados do MERCOSUL, vinculados a Programas de Doutorado de Excelência das Instituições de Educação Superior, buscando a formação de recursos humanos de alto nível nas diversas áreas do conhecimento. O Programa destina-se às Universidades e Instituições de Educação Superior que possuam programas de doutorado reconhecidos oficialmente pelos organismos correspondentes e de acordo com a norma vigente de cada país.

- Programa de Associação para o Fortalecimento dos Cursos de Pós-graduação: baseia-se no princípio de cooperação solidária, por meio de um esquema de associação acadêmica flexível, mediante o qual um curso de pós-graduação ou uma rede de pós-graduação de excelência acadêmica mais desenvolvida fortalece um curso ou rede de pós-graduação menos desenvolvida. Este Programa tem como objetivo reduzir as desigualdades regionais que se constatarem na educação superior, apoiar a formação de recursos humanos em nível de pós-graduação, apoiar as atividades de pesquisa em áreas deficitárias e/ou áreas de vacância, contribuir para o incremento da mobilidade de estudantes e docentes de pós-graduação, melhorando assim a qualidade dos cursos oferecidos. O Programa destina-se às Universidades e Instituições de Educação Superior que possuam programas de pós-graduação (Doutorados e Mestrados somente) reconhecidos oficialmente pelos organismos correspondentes e de acordo com a norma vigente de cada país. Este esquema visa a estimular a associação de cursos de pós-graduação sobre as bases de um acordo de cooperação cujo eixo se apoia no programa RECEPTOR menos desenvolvido associado a instituições PROMOTORAS: Doutorado(s) ou Mestrado(s) de excelência acadêmica.

- Programa de Formação de Recursos Humanos: O Programa de Formação de Recursos Humanos pretende apoiar a formação de docentes universitários das universidades dos países do MERCOSUL, para que contribuam com a melhoria da

qualidade do ensino e da pesquisa nas universidades da região e com o desenvolvimento sustentável dos países do MERCOSUL. Além disso, busca criar vínculos entre as universidades por meio da integração e cooperação entre os docentes universitários e suas práticas de ensino-aprendizagem e de pesquisa. O Programa consiste em bolsas de estudos para a realização de Doutorados em universidades do MERCOSUL.

A área de Educação Superior desenvolve suas atividades em três linhas temáticas:

- credenciamento
- mobilidade e
- cooperação interinstitucional

Credenciamentos

O credenciamento de cursos constitui um mecanismo de reconhecimento de títulos de graduação, criado para facilitar a mobilidade na região. Deste modo, promove processos de avaliação no intuito de elevar a qualidade educacional e favorecer a comparabilidade dos processos de formação em termos de qualidade acadêmica. Neste contexto, o SEM instrumentou o sistema de credenciamento de cursos ARCUSUL.

Mobilidade

A constituição de um espaço comum regional na educação superior tem um de seus pilares no desenvolvimento de um programa de mobilidade, o qual abrange: projetos e ações de gestão acadêmica e institucional, a mobilidade estudantil, um sistema de reconhecimento de estudos e intercâmbio de docentes e pesquisadores. Uma primeira etapa está em andamento com a

recuperação de programas existentes na região a fim de potencializá-los e promover a criação de novos âmbitos de cooperação, expandindo a relação entre universidades e parcerias de universidades. Na atualidade, o programa MARCA de mobilidade de estudantes de graduação está voltado ao intercâmbio de estudantes dos cursos credenciados pelo Mecanismo do Credenciamento de Qualidade do SEM. Este é o primeiro programa de mobilidade de estudantes de graduação promovido através do SEM. Participam nele os países membros e associados do bloco, incentivando a integração regional. A mobilidade é feita entre os países do MERCOSUL e acontece durante períodos letivos regulares de um semestre acadêmico. As universidades de origem dos estudantes que participam deste programa reconhecem plenamente os cursos realizados na universidade de destino.

Universitários MERCOSUL visa a que estudantes universitários dos países do bloco sejam selecionados como beneficiários de bolsas de estudo similares, mas, à diferença dos estudantes beneficiários do programa MARCA, devem pertencer a cursos que não passaram pelo processo de credenciamento ARCUSUL. Uma primeira experiência piloto, desta modalidade de intercâmbio será realizada com 176 estudantes dos países do bloco em 2012.

Ainda, através de Universitários MERCOSUL, vem se realizando o treinamento de 160 funcionários da área de cooperação, 430 docentes e 430 coordenadores acadêmicos e institucionais, mediante 12 oficinas voltadas para a área específica da mobilidade. Os funcionários e docentes atualmente treinados provêm de 60 instituições dos países membros que responderam a um edital de convocação oportunamente lançado às universidades públicas e privadas dos quatro países que integram o bloco.

Cooperação interinstitucional

Os atores centrais do processo de integração regional no ensino superior são as próprias instituições universitárias. Neste sentido, considera-se de fundamental importância recuperar as experiências já desenvolvidas ou em andamento, promover, potencializar e estimular novas ações. A ênfase é feita nas ações conjuntas, no desenvolvimento colaborativo de programas de graduação e pós-graduação, em programas de pesquisas conjuntas, na constituição de redes de excelência, e no trabalho conjunto com os outros níveis de ensino em matéria de formação docente.

Nesta linha de ação, Universitários MERCOSUL lançou, em outubro de 2010, edital de convocação para a constituição e implementação de redes de intercâmbio acadêmico entre universidades dos 4 países para o desenvolvimento de projetos conjuntos no âmbito do Plano Estratégico do SEM, que deu lugar a 8 projetos atualmente em execução. Redes.

Através destas e outras ações, Universitários MERCOSUL aponta ao desenvolvimento de uma consciência mercosulina, promovendo uma nova cidadania, contribuindo assim a tornar realidade os propósitos do MERCOSUL.

Breves Considerações Finais

Marcado por histórico(s) de opressão e colonização, embora de lutas e superações, observa-se que os países membros do Mercosul possuem inúmeros desafios no sentido de viabilizar a democratização da sociedade, no caso, pela via da democratização do direito à educação, no qual se inserem as discussões e reflexões sobre os desafios que integram as políticas públicas/multilaterais/bilaterais/institucionais do ensino superior- pós-graduação no respectivos países (de forma geral – sem tocar nas dimensões do público/privado, etc).

A título de informação apresenta-se a seguir um quadro contendo informações gerais referentes à taxa de escolarização no contexto do ensino superior/pós graduação – dos países membros do Mercosul:

“Tasa neta de escolarización del nivel terciário según países.

País	Tasa de Escolarización
Argentina	28,6
Brasil	15,3
Chile	36,5
Paraguay	25,9
Uruguay	22,6

página 27 – Indicador 4 - <http://edu.mercosur.int/es-ES/estadisticas.html> (2012)

“Alumnos en educación terciaria universitaria por grado de especialización según países”

País	Grado de especialización				
	Grado	Especiali- zación	Maestria	Doctorado	Pós-doctorado
Argentina	92,6	3,5	2,6	1,3	0
Brasil	97,2	...	1,7	1,1	...
Chile	92,8	2,3	4,4	0,5	...
Paraguay	...	...	...	...	...
Uruguay	86,7	5,5	7,3	0,5	0

página 35 – Indicador 11 - <http://edu.mercosur.int/es-ES/estadisticas.html>
(sugere-se consultar indicador 12, página 37 – indicador 14, página 40) – 2012.

Desde 1991 foram firmados acordos e realizadas várias ações no sentido de promover a aproximação dos “povos” que integram o Mercosul, pela via da formação em âmbito de graduação e pós-graduação. No entanto, sabe-se que a década de 90 priorizou o

desafio da democratização da educação básica obrigatória, pela via de ações que, em especial no caso brasileiro, visavam a modificar as distorções idade/série, alterar os altos índices de evasão e repetência, além de promover ações no sentido de incentivar a valorização dos profissionais da educação básica, entre outros. (vide documento EFA – Education for all – Jomtien 1990)¹¹

Nesse sentido, os dados que se referem ao ensino superior e pós-graduação no âmbito regional apontam que um número pequeno acessa a graduação e, em número menor ainda a pós-graduação.

Ao considerarmos temporalmente, o lugar da pós-graduação/ensino superior, não se pode negar que houve avanços significativos no contexto dos trabalhos desenvolvidos no âmbito da CRCES – Comissão Regional Coordenadora de Ensino Superior/ GTP: Grupo de Trabalho de Pós-graduação, na articulação com as demais instâncias que integram o Setor Educacional do Mercosul, em especial, no período posterior a 2010¹², momento no qual se institucionalizou a temática da pós-graduação, “ incluindo-a em seu Plano Estratégico 2011-2015, no sentido de contribuir para a redução de assimetrias entre os países/na região; com a formação de recursos humanos (em especial no que diz respeito a formação de professores universitários) e; melhoria da qualidade da educação superior na região – via constituição do Sistema Integral de Fomento para a Qualidade dos Cursos de Pós-graduação do MERCOSUL.

Na mesma proporção em que há apontamentos, considerações, declarações e acordos firmados no sentido de

¹¹ Consultar também: http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm e <https://plan-international.org/education?gclid=CPv1xNnqmcwCFdNahgodYy4Hrw>

¹² Interessante notar que nesse período, o Mercosul ficou sob responsabilidade dos seguintes governantes, apresentados aqui a partir do período de 2010 – em sequência cronológica até dezembro de 2015: Luis Inácio Lula da Silva (Brasil); Fernando Lugo (Paraguai); José Mujica (Uruguai); Cristina F. de Kirchner (Argentina); Dilma Rousseff (Brasil); José Mujica; Nicolás Maduro (Venezuela); Cristina F. de Kirchner (Argentina); Dilma Rousseff (Brasil); Horacio Cartes (Paraguai) e Tabaré Vazquez (Uruguai) – ver anexo

fortalecer os países que integram a região, em relação a formação nesse nível de ensino, há, por outro lado, um rol de contradições político-ideológicas decorrentes da conjuntura político-econômica pautada na “globalização da economia”¹³ e consubstanciada por um modelo de “Estado quase-mercado”, que no caso brasileiro se apresenta de forma “dual” com exclusão de um lado e “direito/universalista” de outro, com cenário apontando para a prevalência da perda dos direitos sociais em decorrência do cenário atual de “contingenciamento”, de retrocessos no campo democrático e consequente implicações para o exercício da cidadania pela via dos direitos sociais “adquiridos”.

Na perspectiva hegemônica, observa-se a tendência “neoliberal” marcando os rumos da política regional e, conseqüentemente dos respectivos países que integram o Mercosul, todavia, não se pode desconsiderar que os países da América Latina e, portanto os do Mercosul, apresentam realidades sócio-históricas muito dispare e que não foram consideradas para efeito de análise.

Observa-se certa ênfase para questões como a qualidade, globalização da economia, competitividade, eficiência, internacionalização, produtividade, etc. E, nesse caso, a educação na perspectiva do DIREITO SOCIAL não é referenciada. Mesmo nesses contextos, a tônica meritocrática tem prevalecido e aí desponta-se muito mais a preocupação em torno de indicadores de “qualidade”, quantificáveis etc, por exemplo, para atender as demandas da OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, do que necessariamente potencializar outras dimensões imprescindíveis para o fortalecimento do Estado “democrático” de direitos; dentre o qual a educação, pela via pública, estatal, gratuita, laica e de qualidade para o povo que compõe a “região mercosulina”. Mais o mercado e menos os direitos, em especial os sociais.

¹³ IANNI, OCTAVIO. A Sociedade Global. 5ª Edição- RJ: Civilização Brasileira, 1997.

Referências Bibliográficas

- ANDRÉS, Aparecida. A educação superior no Setor Educacional do Mercosul. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2010.
- BRASIL. Reunião de Ministros do MERCOSUL, Plano Trienal de Educação para o MERCOSUL, de 1992. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/MERCOSUL>>.
- <http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/4-decisiones-decisiones/418-estructura-y-funcionamiento-del-sem.html>
- <http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/5-acordos-acuerdos/389-protocolo-de-integracao-educacional-para-a-formacao-de-recursos-humanos-no-nivel-de-pos-graduacao-entre-os-paises-membros-do-mercosul.html>
- <http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/5-acordos-acuerdos/386-protocolo-de-integracao-educacional-para-prosseguimento-de-estudos-de-pos-graduacao.html>
- <http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/viewcategory/7-planos-planos.html>
- <http://edu.mercosur.int/pt-BR/estadisticas/finish/1328-indicadores-educacionais-mercosur/822-indicadores-educacionais-mercosur-2012.html>
- <http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/instancias/46-rme-reuniao-de-ministros-da-educacao/9-reuniao-de-ministros-de-educacao-rme.html>
- <http://edu.mercosur.int/pt-BR/plano-2011-2015.html>
- <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/arquivos/mercosul-legislacao-e-textos-basicos>
- <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/arquivos/cupula-de-presidentes-do-mercosul-2012-noticias-documentos-e-resultados>
- <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/arquivos/projeto-de-lei-do-senado-federal-no-126-de-2011>
- <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/arquivos/projeto-de-lei-no-5279-b-de-2009>
- http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema11/2009_9885_.pdf
- IANNI, OCTAVIO. A Sociedade Global. 5ª Edição- RJ: Civilização Brasileira, 1997
- KRAWCZYCK, Nora e SANDOVAL, Salvador Antonio M. O Processo de Regionalização das Universidades do Mercosul: um estudo exploratório de regulação supranacional e nacional. Educ. Real., Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 647-668, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edreal/v37n2/17.pdf>
- Promulga o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5518.htm
- PROTOCOLO DE INTEGRAÇÃO EDUCACIONAL PARA PROSSEGUIMENTO DE ESTUDOS DE PÓS-GRADUAÇÃO NAS

UNIVERSIDADES DOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL
[http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/
Dec_008_096_Prot%20Integ%20Educac%20Estud%20P%C3%B3s-
Gradua%C3%A7%C3%A3o_At%20_96.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Dec_008_096_Prot%20Integ%20Educac%20Estud%20P%C3%B3s-Gradua%C3%A7%C3%A3o_At%20_96.pdf)
RESOLUÇÃO Nº 3, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2011 [https://www.capes.gov.
br/images/stories/download/avaliacao/avaliacao-n/Resolucao-cne-03-2011.
pdf](https://www.capes.gov.br/images/stories/download/avaliacao/avaliacao-n/Resolucao-cne-03-2011.pdf)
<http://edu.mercosur.int/es-ES/estadisticas.html>

Sobre los autores

Luis Enrique AGUILAR

Professor Livre Docente, Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Máster em Tecnología de la Educación pela Universidade de Salamanca e Organización de los Estados Ibero-americanos (OIE) Espanha. Pesquisador e Coordenador do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional -LaPPlanE-, fundador do Observatório Ibero-americano de Estudos Comparativos em Educação (OIECE), professor de Graduação e Pós-Graduação, MS5.2. Foi Chefe de Departamento, Coordenador de Pós-Graduação e Vice-Presidente da Comissão Central de Pós-Graduação da UNICAMP. Foi Membro da Comissão de Avaliação da CAPES e consultor de agencias internacionais, nacionais e estaduais de fomento à pesquisa. Atua como consultor e Membro do Comité Editorial de qualificados periódicos científicos da área. É Presidente da Sociedade Brasileira de Educação Comparada - SBEC. Atua no desenho e elaboração de planos de formação e qualificação docente estaduais e nacionais, na gestão de redes municipal, estadual e federal de educação e na gestão da cooperação científica interinstitucional nacional e internacional. Sua produção científica se dissemina nas áreas de administração de sistemas educacionais, planejamento da educação, Estado, políticas públicas, gestão, avaliação e estudos comparativos de política educacional.

E-mail: luis.aguilar@merconet.com.br

Adriana de ANDRADE ESPÍNDOLA

Advogada, pesquisadora e docente. É graduada pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas); Mestre em Educação (Financiamento e Políticas Públicas para a Educação) pela Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Doutora em Educação (Análise Política do Marco Regulatório do Ensino Superior) pela Faculdade de Educação da UNICAMP. Lecionou Direito Constitucional no Curso de Direito da Faculdade Anhanguera de Valinhos. Atuou como Procuradora Institucional de diversas Instituições de Ensino Superior no Brasil. É Coordenadora de Processos Acadêmicos, atuando nas defesas das instituições do Grupo Kroton Educacional, nos Processos de Regulação, Supervisão, Medidas Cautelares e Processos Administrativos, perante o MEC/SERES, INEP/CTAA e CNE/CES. Integrou o Grupo Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional - LaPPLanE, da UNICAMP e Ex-presidente do CORINCOMEX da OAB/SP, Subseccional Campinas/SP/Brasil.

E-mail: andrade.espindola@gmail.com

Sonia Marcela ARAUJO

Doctora en Filosofía y Ciencias de la Educación (UNED). Magíster y Diploma Superior en Ciencias Sociales con mención en Educación (FLACSO). Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación (UNCPBA). Profesora Titular por concurso del Departamento de Educación en el área Didáctica (Didáctica, Desarrollo Curricular y Taller de Organización de la Práctica Docente), Investigadora del Núcleo de Estudios Educativos y Sociales (NEES) y Secretaría de Investigación y Posgrado de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNCPBA. Se desempeña como docente de posgrado, directora y evaluadora de tesis en carreras de especialización, maestría y doctorado en el área de la Educación Superior. Ha desarrollado tareas de asesoramiento

y consultoría en la evaluación de instituciones universitarias y de docentes e investigadores, la acreditación de carreras de posgrado y la definición de políticas curriculares en organismos públicos (Secretaría de Políticas Universitarias, Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) y universidades nacionales. Es autora de libros, capítulos de libros y artículos en revistas nacionales e internacionales con referato en su área de especialidad: didáctica, currículum y evaluación en el campo de la educación superior universitaria.

E-mail: saraujo@fch.unicen.edu.ar

María Matilde BALDUZZI

Magíster en Educación por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA) y Licenciada en Psicología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como Profesora Titular por concurso en la Facultad de Ciencias Humanas de la UNCPBA. Es docente de posgrado en la misma universidad. Es miembro del Núcleo de Estudios Educativos y Sociales (NEES) y ha participado como directora, codirectora e integrante de diversos proyectos de investigación desde 1995. Es autora del libro “Grupos: teorías y perspectivas”, publicado por Editorial UNCPBA; coautora de “Psicología de la maldad”, publicado en España por Editorial Grupo Cinco, y de “Hostigamiento psicológico laboral”, publicado por SB editores. Ha publicado numerosos artículos en revistas científicas y ha presentado trabajos en congresos nacionales e internacionales. Obtuvo en 2010 el premio de la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires. Sus intereses de investigación se orientan al estudio de las representaciones sociales y de los procesos psicosociales que intervienen en la violencia laboral.

E-mail: matzi09@yahoo.com.ar

Rosana CORRADO

Doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Córdoba. Magister en Procesos cognitivos y Aprendizaje por la FLACSO (sede Argentina). Licenciada y Profesora en Educación Inicial por la UNCPBA. Profesora Adjunta por concurso del Departamento de Educación y Psicología. Asignaturas: Psicología y Aprendizaje; Prácticas Educativas en el Nivel Inicial I y III. Docente en la Especialización “Nuevas Infancias y Juventudes”. FCH, UNCPBA. Directora, tutora y evaluadora de tesis de grado y posgrado. Investigadora del Núcleo de Estudios Educativos y Sociales (NEES). Co-directora de la Revista de Educación Espacios en Blanco, de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Autora y coautora de capítulos de libros, de publicaciones en revistas con referato y de ponencia en eventos científicos.

E-mail: rocorr@fch.unicen.edu.ar

María CRISTALDO DE BENÍTEZ

Licenciada en Contabilidad y en Administración de Empresas por la Universidad Católica Ntra. Señora de la Asunción (UC) y Magíster en Gestión de Proyectos y Postgrado en Didáctica Universitaria por la Universidad Nacional de Asunción (UNA), Paraguay. Actualmente se desempeña como Directora General de Asesoría de Organización y Sistemas de la UNA, donde ha ocupado distintos cargos desde 1991. Tiene experiencia laboral en planificación, organización, gestión administrativa y académica, financiera y control de universidades públicas y empresas privadas. Realizó trabajos de investigación para el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, IESALC UNESCO. Ha participado en estudios, redes e investigaciones académicas de la Universidad Nacional de Asunción, durante su actuación como Directora General de Planificación y Desarrollo de la UNA.

E-mail: mcristaldo@rec.una.py

María Cecilia DI MARCO

Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación y Magíster en Educación, con mención en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (FCH/UNCPBA) -Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP). Doctoranda en Educación del Programa de Posgrado en Educación (FCH/UNCPBA). Profesora Titular del Departamento de Política y Gestión en las asignaturas Planeamiento y Evaluación de la Educación, Capacitación y Talleres de la Práctica Profesional del ámbito escolar y no escolar. Docente a cargo del Seminario Metodológico de la Especialización de Posgrado Nuevas Infancias y Juventudes (FCH/UNCPBA). Investigadora del Núcleo de Estudio y Educativos (NEES) Miembro integrante de Redes Universitarias. Participante como organizadora, coordinadora de mesas y ponente en una importante cantidad de eventos científico-académicos de su área de formación. Autora de numerosas publicaciones nacionales y en el extranjero sobre educación superior y planeamiento de la educación.

E-mail: cecidim@fch.unicen.edu.ar

María Celeste ESCUDERO

Doctora en Ciencias Económicas-mención Economía por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y Licenciada en Economía por la misma universidad. Becaria Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Actualmente se desempeña como Profesora Adjunta por concurso del Departamento de Ciencias Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis (UNSL). Es docente de grado y posgrado en el área de la Economía. Es integrante de redes de investigadores y ha participado en diversos proyectos de investigación. Posee experiencia en la formación de tesis doctorales y de auxiliares docentes universitarios. Es autora y coautora de capítulos de libros, de publicaciones en revistas con referato y de ponencia en eventos

científicos. Sus intereses en investigación se orientan al estudio de las políticas de financiamiento de la educación superior en América Latina y Argentina.

E-mail: celeste.escudero@gmail.com

Lucía Beatriz GARCÍA

Doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Especialista en Organización y Administración Educacional por la Universidad Nacional de San Luis (UNSL) y Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA). Actualmente se desempeña como: Profesora Titular Exclusiva Ordinaria en el Departamento de Política y Gestión, Facultad de Ciencias Humanas, UNCPBA; investigadora y directora de proyectos en el área de la educación superior en el Núcleo de Estudios Educativos y Sociales (NEES-FCH-UNCPBA); docente y miembro de la comisión asesora del Programa de Postgrado en Educación (Maestría y Doctorado) y de la Especialización en “Nuevas Infancias y Juventudes”, ambos en la FCH-UNCPBA e investigadora de redes interuniversitarias de América Latina. Es par evaluadora de CONEAU (Argentina). Ha sido directora del NEES y de la carrera de Ciencias de la Educación (UNCPBA). Autora de libros, capítulos de libro, artículos, en publicaciones nacionales e internacionales sobre educación superior y profesión académica, políticas públicas, administración y gestión educativa.

E-mail: lgarcia@fch.unicen.edu.ar

Nora Zoila LAMFRI

Magíster en Investigación Educativa- Mención Socio-antropológica por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y Profesora en Ciencias de la Educación por la misma universidad. En la actualidad se desempeña como Profesora Adjunta a cargo

de la Cátedra Planeamiento de la Educación y como Profesora Adjunta de la Cátedra Política Educacional y Legislación Escolar de la Educación de la UNC. Co-dirige equipos de investigación en proyectos radicados en la UNC y es coordinadora general de una red internacional de investigadores. Es docente de posgrado en varias universidades y orienta investigadores en formación, becarios y tesis de grado y posgrado. Actúa como referato externo y como miembro de comité de referato de publicaciones científicas de su especialidad. Posee publicaciones en el área de las políticas educativas con énfasis en Políticas Públicas, estudios comparados en Educación Superior, evaluación, gestión y planeamiento de la educación.

E-mail: nlamfri@hotmail.com nlamfri@ffyh.unc.edu.ar

Adriana M. MOMMA BARDELA

Professora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil. Pedagoga pela Faculdade de Ciências y Letras de Araraquara da Universidade Estadual Paulista - UNESP/FCLAr- Júlio de Mesquita Filho. Doutora e Mestre em Educação, área: Políticas de Educação e Sistemas Educativos pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (UNICAMP/FE). Assessorou o Departamento de Orientações Educacionais e Pedagógicas da Secretaria Municipal de Educação de Guarulhos/SP-Brasil de 2001 a 2008. Pesquisadora integrante do LaPPlanE - Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional, FE/UNICAMP (desde 1998). Colabora e atua em trabalhos de consultoria/pesquisa na área de planejamento, políticas públicas de educação infantil e formação de professores.

E-mail: adrianamomma@gmail.com

José Alberto F. RODRIGUES FILHO

Possui graduação em Tecnologia em Processamento de Dados pela Universidade Metodista de Piracicaba - Instituto

Educacional Piracicabano (UNIMEP) (1986), Especialização em Análise de Sistemas pela UNIMEP (1991), Mestrado em Engenharia (Engenharia de Produção - Sistemas de Informação) pela Universidade de São Paulo (2001) e Doutorado em Educação pela Faculdade de Educação da UNICAMP (2015). Especialista em Indicadores e Estatísticas Educacionais pelo CAEU-Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI). Professor da Faculdade de Tecnologia de Americana e Bragança Paulista. Tem experiência na área de Ciência da Computação, com ênfase em Banco de Dados, atuando principalmente nos seguintes temas: banco de dados, software livre e ensino de computação. Desenvolve suas pesquisas em Educação junto ao Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional - LaPPlanE -FE-Unicamp. Diretor da Faculdade de Tecnologia de São Paulo-Piracicaba (FATEC Piracicaba)

E-mail: beto@beto.pro.br

Dante J. SALTO

Doctor en Política y Administración de la Educación de la State University of New York (SUNY). En la actualidad se desempeña como Becario Postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y como Profesor Asistente de la Cátedra de Planeamiento de la Educación de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Participa como investigador en proyectos radicados en la UNC y como Investigador Afiliado al Programa de Investigación en Educación Superior Privada (PROPHE) radicado en SUNY. Obtuvo un Master en Política y Administración de la Educación (SUNY) y es Licenciado en Ciencias de la Educación por la UNC. Tiene experiencia en la gestión de programas internacionales de cooperación internacional con universidades de Brasil, Chile y Colombia. Sus intereses en investigación incluyen el estudio de políticas de educación superior en América Latina y Argentina, posgrados, regulación, privatización, internacionalización, gobernanza y aseguramiento de la calidad. Ha

publicado artículos en revistas académicas, capítulos de libros y en enciclopedias especializadas.

E-mail: dantesalto@gmail.com

Ana Elisa SPAOLONZI QUEIROZ ASSIS

Formada em Pedagogia Plena e em Direito. Mestre pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas) e Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professora da Graduação e Pós-Graduação da Faculdade de Educação (FE/UNICAMP). Foi professora convidada da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) junto à Área de Estudios Latinoamericanos -ADELA (2014), bem como da Unidad de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho da Universidad do Chile (2016). Coordenadora Associada do Curso de Pedagogia (gestão 2016-2017). Pesquisadora vinculada ao Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional - LaPPlanE e ao Laboratório de Gestão - LAGE, ambos da FE/UNICAMP. Trabalha com os temas de gestão, direito à educação e políticas públicas.

E-mail: anaelisasqa@gmail.com

Verónica Soledad WALKER

Doctora en Didáctica y Organización Educativa por la Universidad de Málaga (UMA, España), Especialista en Ciencias Sociales con Mención en Evaluación e Investigación Educativa por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ, Argentina), Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA, Argentina). Actualmente se desempeña como Profesora Adjunta por concurso del Departamento de Humanidades y el Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur (UNS, Argentina). Ha participado en diversos proyectos de investigación y es Co-Directora de un Proyecto Grupal de Investigación (PGI) del Departamento de Humanidades de

la UNS. Es autora y coautora de capítulos de libros, de publicaciones en revistas con referato y de ponencia en eventos científicos. Sus intereses en investigación se orientan al estudio de las políticas universitarias de evaluación y el trabajo docente universitario.

E-mail: veroswalker@gmail.com

Rossana E. ZALAZAR GIUMMARRESI

Es Licenciada en Contabilidad por la Universidad Nacional de Asunción (UNA), Magíster en Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, España y Magister en Planificación Estratégica Nacional por el Instituto de Altos Estudios Estratégicos, Asunción. Actualmente cursa Doctorado en Ciencias de la Educación con énfasis en Gestión de Educación Superior en la UNA, en etapa de elaboración de tesis.

Es Auditora General de la UNA, docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la misma universidad y de la Universidad Cono Sur de las Américas. Es docente de posgrado en diferentes Maestrías de la UNA. Ha sido integrante en varios proyectos de investigación entre los que se destaca el denominado Construcción Cooperativa de Políticas y Estrategias de Formación Docentes Universitarios en la Región, con la participación de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Posee experiencia en organización, gestión administrativa y académica, financiera y de control de Universidad Pública, con énfasis en Gestión de la información.

E-mail: rzalazar@rec.una.py / roelzagi@hotmail.com

Marisa ZELAYA

Doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Magíster en Educación con mención en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y Profesora en Ciencias de la Educación (FCH-UNCPBA). Actualmente se

desempeña como: Profesora Adjunta Ordinaria en el Departamento de Formación e Investigación Educativa (cátedra de Política Educativa), Facultad de Agronomía (FAA- UNCPBA) y Jefe de Trabajos Ordinaria en el Departamento de Política y Gestión (FCH-UNCPBA). Docente de la Maestría en Educación Superior de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) y del Doctorado en Humanidades y Artes con mención en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora y co-directora de proyectos del Núcleo de Estudio y Educativos (NEES-FCH-UNCPBA). Miembro integrante de Redes Universitarias. Autora de libros, capítulos de libro, artículos, en publicaciones nacionales e internacionales vinculadas a temáticas de expansión y privatización de la educación superior y sobre administración, gestión y profesión docente.

E-mail: mzela@fch.unicen.edu.ar

Investigadores participantes en la Red

Facultad de Filosofía y Humanidades - UNC

María Celeste Escudero

Nora Z. Lamfri (coordinadora general)

Dante J. Salto

Facultad de Ciencias Humanas- UNCPBA

Sonia M. Araujo (responsable ante la Red)

M. Matilde Balduzzi

Rosana Corrado

M. Cecilia Di Marco

Lucía B. García

Verónica S. Walker

Marisa Zelaya

Faculdade De Educação - UNICAMP

Luis Enrique Aguilar (responsable ante la Red)

Adriana De Andrade Espíndola

Newton A. P. Bryan

Giovanni Dalcastagné

Raquel Honorato

Adriana M. Momma Bardela

Eliacir Neves França

Marcelo Aparecido Phaiffer

José Alberto F. Rodrigues Filho

José Vittorio Sacilotto

Diane Andreia De Souza Fiala

Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis

Joyce Wassen

Dirección de Posgrados y Relaciones Internacionales - UNA

Clara Almada

Herib Caballero Campos

María Cristaldo De Benítez

Rossana E. Zalazar Giummarresi (responsable ante la Red)

Edgar Sánchez

Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay

En Argentina, Brasil y Paraguay los posgrados han tenido un crecimiento sostenido en las últimas décadas. El estudio comparado permite advertir algunas disimilitudes que devienen de las diferencias en los orígenes y tradiciones en cada país. Asimismo, el fortalecimiento de un mercado internacional de posgrado y el diseño de políticas y marcos legales orientados por los discursos de la calidad de la Educación Superior, otorgaron a la evaluación una fuerza regulatoria estratégica con múltiples referentes cuyo impacto alcanzó a los tres estados.

Este libro reúne los resultados alcanzados por la Red conformada por investigadores de cuatro universidades públicas de los tres países: La Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina), la Universidade Estadual de Campinas (Brasil), la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay), y la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), coordinadora general del proyecto. El trabajo realizado se tradujo en una matriz comparativa cuyas dimensiones fueron definidas colectivamente durante el desarrollo de la investigación: génesis y desarrollo, marco regulatorio, oferta, evaluación y acreditación, financiamiento, e internacionalización de los posgrados.