

## **Evaluación y acreditación de posgrados en Argentina y Brasil, un estudio comparado sobre la percepción de calidad**

Por Javier Sandrone<sup>1</sup> y Jorge Torossi<sup>2</sup>

Fecha de recepción: Agosto de 2017

Fecha de aceptación: Diciembre de 2017

### **Resumen**

El presente artículo ensaya sobre recurrentes planteos en torno a la percepción de la calidad de los estudios de posgrados en la Argentina y del Brasil. Se discurre entre los sistemas de evaluación y acreditación de posgrados en ambos países, su devenir histórico y estado presente, su concepción primaria y su evolución en la diaria gestión actual, su resultado teórico y su resultante sistémica, para llegar a una conclusión de estudio comparado de marco general. La mayoría de los stakeholders a la educación superior de posgrados, suelen acudir al concepto de calidad, para expresar en ella la necesidad de mejora de lo que se tiene o excelencia en lo que se

---

<sup>1</sup> Licenciado en Organización Industrial por la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) – Facultad Regional Sede Rafaela, con experiencia en el campo de las negociaciones internacionales y marketing intercultural, tanto sea en forma profesional como académica. Posee un MBA por la Fundacao Getulio Vargas – Brasil y posgrado en Análisis de escenarios políticos por la FLACSO – Argentina. Ha desempeñado cargos ejecutivos en empresas nacionales y multinacionales, dedicado en la actualidad al brokerage y consultoría en comercio exterior. En academia, es profesor de grado y posgrado en materias de Management empresarial y Negociación estratégica multicultural en UCES Rafaela. Se encuentra certificado como Especialista en Docencia Universitaria en Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Conferencista sobre negociación internacional y marketing multicultural, en la República Argentina y el extranjero. Correo de contacto: javier.sandrone@sandrone.com.ar

<sup>2</sup> Licenciado en Recursos Humanos del Instituto Universitario Aeronáutico Córdoba (IUA) y diplomado en coaching ontológico. Es consultor y asesor independiente de personas y organizaciones. Interviene en los procesos de Selección de personal, Gestión del conocimiento y Capacitación, Planificación de la carrera laboral, Evaluación de desempeño, Optimización y Rediseño de métodos y procesos de trabajo, Relaciones laborales, Procesos de desvinculaciones, Gestión de conflictos, etc. Es Especialista en Docencia Universitaria en Ciencias Empresariales y Sociales (UCES) y Maestrando en Gestión de la Educación Superior (UCES). Posee experiencia formativa y laboral en Italia y Suiza, trabajando para organizaciones de Argentina y del exterior. Se desempeña como docente en la Licenciatura de Recursos Humanos (UCES) en Desarrollo de Recursos Humanos, Negociación, y Gestión del Conocimiento y Desarrollo Organizacional, y en la Licenciatura de Psicología (UCES) en Psicología Laboral. Correo de contacto: jorgetorossi@hotmail.com

busca, pero ¿reconocen en este concepto lo que se pretende del posgrado? ¿Se tiene certeza que la calidad implica como principio, responder a las necesidades de varios grupos de interés que confluyen en los institutos de educación superior?

### **Palabras clave**

Posgrado; Percepción; Calidad; Argentina; Brasil

### **Abstract**

The present article essays on recurrent raises about the perception of the quality in the postgraduate studies in Argentina and Brazil. It runs between the systems of evaluation and accreditation of postgraduate courses in both countries, its historical evolution and present state, its primary conception and its evolution in the current day-to-day management, its theoretical result and its systemic outcome, in order to reach a conclusion of a comparative study. Most of the stakeholders over postgraduate education usually go to the concept of quality, to express on it, an idea of improvement or the excellent objective they are looking for but, do they recognize in this concept what is intended on a postgraduate course? Do they recognize that quality implies as a principle, to respond to the needs of various groups of interest that converge in higher education institutes?

### **Keywords**

Postgraduate; Perception; Quality; Argentina; Brazil

### **Resumo**

O presente artigo ensaia sobre propostas recorrentes ao redor da percepção da qualidade dos estudos de pós-graduação na Argentina e no Brasil. Discorre-se entre os sistemas de avaliação e acreditação da pós-graduação e seu acontecer histórico e estado presente, sua conceição primaria e a sua evolução na diária gestão atual, seu resultado teórico e sua resultante sistêmica para lograr uma conclusão de estudo comparativo de marco geral. A maioria dos “stakeholders” da Educação

Superior de pós-graduação pelo geral acodem ao conceito de qualidade para expressar nela a necessidade de melhorar o que se tem, ou a excelência no que se procura; mas, ¿reconhecem neste conceito o que se pretende da post graduação? ¿Tem-se a certeza que a qualidade implica como começo, responder as necessidades de vários grupos de interesse confluyente nos Institutos de ensino superior?

### **Palavras chave**

Pós-graduação Percepção Qualidade Argentina; Brasil

### **Sistema Educativo Brasileiro**

#### **Características**

Con sus particularidades y diferencias, en los hechos y consecuencias de la génesis del sistema de educación superior en Brasil comparado al argentino, bien podríamos decir que los caminos de la formación universitaria en ambos países, se cruzaron hacia los años 80 y a partir de allí, han marcado una dirección y sentido común, aunque en módulos diferentes de intensidad y objetivos.

Ambos sistemas al momento han decantado en módulos de formación progresivos y escalables, aunque mantienen las particulares y diferencias de la estructura educacional de cada país:

|             |            |          |       |                 |          |           |
|-------------|------------|----------|-------|-----------------|----------|-----------|
| Primario    | Secundario | Pregrado | Grado | Especialización | Maestría | Doctorado |
| Fundamental | Medio      | Grado    |       | Especialización | Maestría | Doctorado |

El sistema argentino, es binario y admite parte de su formación superior fuera de los ámbitos universitarios [3]; aunque para el sistema brasileiro, esta formación fuera del estadio “Medio”, solo se viabiliza a través de únicos IES (Institutos de Educación Superior).

El Grado universitario brasileiro, como lo conocemos en la actualidad, comienza a definirse a partir de 1968, luego de la denominada Reforma del '68. La ley de reforma Universitaria No 5540; establece y define los marcos de trabajo y desarrollo de la futura educación superior en Brasil, obligando a las Universidades en una reforma sustancial de sus estructura y concepción (Unzue, 2012). Las cátedras universitarias se redefinen en departamentos, se apoya e incentiva el vínculo entre la enseñanza y la investigación, se establecen las primeras carreras profesionalistas, se define un único examen de ingreso y se da el puntapié inicial para el desarrollo de los posgrados con currícula más un sistema de créditos, alineados con el ya consolidado e modelo universal de universidad norteamericana.

Es destacable el hecho que en este momento de la Reforma, se define un punto sustancial que marcara el sistema de educación superior en Brasil (Unzue, 2012) hasta la actualidad, pues más allá de otorgar autonomía universitaria en las dimensiones: científicos, pedagógicas, financieras y administrativas; el Gobierno Federal fortalece sus posición de control, al ser quien designe al Rector de las Universidades públicas, en una nómina de seis candidatos propuestos por el Consejo Universitario.

Este híbrido de autonomía pero dependencia, posibilita que los sucesivos gobiernos de facto en este país, activen reformas directas o promovidas por diferentes Planes de modernización y profesionalización universitaria, posibilitando la construcción de nuevos Campus, la consolidación de la “carrera docente”, entre otras acciones sin la necesidad de consensuar o acordar estas políticas con lo “publico” o lo “social”.

Es así y en años más tarde, que surge la CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior) como medio para desarrollar el sistema de evaluación y formación docente, avanzando en la evolución de los posgrados como medio afín al perfeccionamiento de la docencia y la capacitación pública.

Para el año 1988 y en la Reforma constitucional de ese año, la Universidad adquiere características propias y constituyentes, como ser (al igual que en la Argentina y el mundo) la

cosmovisión de: enseñanza, investigación y extensión. Estos tres pilares, aun conforman la estructura de una Universidad actual en el mundo.

En esta misma reforma, se establece la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza Fundamental (Primaria para nuestro país), la extensión a la enseñanza Media (Secundaria en Argentina), pero destacando que la posibilidad de seguir escalando en la formación superior, estará reservada al mérito y antecedente del estudiante, según “la capacidad de cada uno” (art. 208).

Martin Unzue (2012) concluye en este aspecto:

...el estado brasileño no asume un compromiso con la extensión del acceso a la enseñanza superior, sino que condiciona ese objetivo a las capacidades de los candidatos, lo que supone, y esto es un dato muy relevante en la historia de la universidad brasileña, que no todos tienen la posibilidad de acceder a ella. ... De este modo, es la propia Constitución la que establece una universidad reservada para los más capaces, mientras al mismo tiempo garantiza el desarrollo del sector privado y la evaluación estatal de la educación superior.

La forma que encontró Brasil a esta encrucijada, es la elevar a rango constitucional toda forma de educación privada, en la medida que respete las normas públicas y sean autorizadas y evaluadas por el poder público.

Si pudiésemos destacar tres puntos, al momento histórico en esta evolución del sistema de educación superior brasileño, tendríamos:

- Universidades públicas autónomas, pero dependientes del Gobierno Federal en su dirección política y su financiamiento.
- Universidad pública reservada para los más capaces.

- La iniciativa privada adquiere status legal para tomar parte de la responsabilidad educacional del Brasil, no entendida como un bien público, sino como un servicio transable.

A partir de los años '90, la vuelta neoliberal que toma fuerza en toda la región latinoamericana, refuerza el concepto de un Estado reducido, no intervencionista, desprovisto de estructura y tendiente a delegar en el sector privado, el equilibrio entre oferta y demanda económica. Ergo los gobiernos de Fernando Color de Mello, Itamar Franco, Fernando Enrique, orientaron sus políticas en educación bajo este mismo concepto regidor: liberar al mercado la educación.

Las restricciones presupuestarias, con efecto en la precarización de la contratación docente, fue su primer y más destacado efecto sobre el sistema. La “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional” (Ley 9.394/96) aprobada en el año 1996, sirve de sustento normativo a la mercantilización de la educación superior en el Brasil, surgiendo a partir de esta ley la categorización entre: Universidades, Centro universitarios, Facultades integradas e Institutos superiores; restringiendo al ámbito universitario el desarrollo de la enseñanza, investigación y extensión, reforzando el concepto más antiguo de Universidad en Brasil.

Martin Unzue (2012) pone en luz el efecto más particular de la aplicación de esta ley y su interpretación en el marco contextual del neoliberalismo:

La posibilidad legal de abrir IES sin tener que destinar recursos a la investigación o a la extensión, o sin tener que ofrecer determinadas carreras que requieren altos niveles de inversión en equipamientos, ni cumplir con requisitos de formación de sus docentes (que un 30% posean títulos de doctorado o maestría), o de poseer docentes con dedicación exclusiva, va a generar condiciones para un vertiginoso proceso de crecimiento de la educación superior, motorizado en buena medida por instituciones privadas (p. 19).

Es sobre esta misma premisa que Mendes Catani (2004) (Unzue 2012) genera un concepto anterior al de Unzue, pero de mismo tenor en concluir que la década de los '90, pero particularmente Fernando Henrique Cardoso dispuso la refundación de la universidad brasilero, en reglas de libre mercado.

Para el año 1994 existían 851 IES registrados, de los cuales 127 eran universidades; pero para el año 2014 ya se registraban 2013 IES (136% de crecimiento) de las cuales 169 eran Universidades, 107 centros universitarios y 1707 otros tipos de IES. A esto se complementa un crecimiento en la matrícula superior de 1,2 M a 3,5 M (191% de crecimiento) en ocho años de implementada esta política. El asombroso ritmo de crecimiento de la educación superior brasilera, no deja de destacarse en el mundo moderno, pero oculta en este vertiginoso ritmo, problemas medulares y críticos en el control y aseguramiento de la calidad universitaria. Este tema será desarrollado profundizado más adelante.

Otro dato destacable que deriva de la implementación de la “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional” y que estigmatiza la educación superior brasilera, es la desregulación de los procesos de admisión al sistema de educación de grado. La ley hace mención a procesos selectivos, pero no especifica parámetros de cuáles serán estos procesos, si se aplican exámenes de ingreso, cuenta la nota de los vestibulares brasileros (que datan del año 1911, mucha antes del sistema universitario brasilero, tal cual lo conocemos hoy), u otro medio que aplique selección del ingreso (Unzue, 2012).

Este hueco como política de estado, ha permitido que cada IES estipule sus requisitos de ingreso, flexibilizando en algunos casos y contribuyendo a una mayor inclusión, pero con el alto riesgo que implica la matrícula como ingreso en los IES privados. Así como en las Universidades Federales, se estipulan altos estándares de ingreso, que solo permite acceder a quienes han tenido una educación media privada de excelencia, discriminando a los estudiantes de bajos recursos que no han podido pagar por esta educación básica; las IES privados han flexibilizado en forma criteriosa sus requisitos de ingreso, en función de objetivos particulares, lejos de políticas de estado para la inclusión o desarrollo de la educación superior.

En su trabajo Unzue (2012) resume en una paradoja este hecho:

Este escenario produce la paradoja, muchas veces referida, de que sean los sectores más acomodados provenientes de las escuelas privadas más selectas y preparados en los mejores cursos de ingreso los que acceden a estudiar las carreras más prestigiosas (medicina, ingeniería y derecho) en las mejores universidades públicas, reservando a las instituciones privadas menos reconocidas para los sectores más postergados (p. 22).

Como último punto destacable de la ley y que termina de configurar el sistema, mencionamos la implementación del “Examen Nacional de Cursos” (conocido habitualmente como “Provão” y criticado por muchos investigadores, como el medio para establecer un ranking de IES brasileras), que tuvo su mayor crecimiento durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y que consiste en un evaluar a los estudiantes que egresan de los IES como indicador directo de la calidad de las mismas.

El examen es obligatorio, aunque no tiene consecuencias directas sobre las notas o graduación de los estudiantes, más si como medición de resultados de los procesos educativos de cada IES. Implementado por etapas, se preveía el retiro gradual del sistema, para aquellos IES que sus estudiantes no mostraban buenos niveles en sus notas o no lograban estándares de investigaciones en sus carreras. Al momento no existen grandes evidencias de re-ordenamiento o re categorización implementada por este programa, en forma efectiva en el sistema de educación superior brasilerero (Unzue, 2012).

Para resumir el mapeo que hemos realizado sobre los puntos destacados en la génesis del sistema de educación superior brasilerero moderno, podemos destacar 3 grandes puntos:

1. Aunque algunos autores lo reconocen como tardío, no dista mucho en tiempos del proceso de expansión de la educación universitaria de argentina, destacándose el brasilerero por su fuerte orientación al mercado y la lógica de la mercantilización de la educación.

2. Paralelamente, se produjo un proceso de desinversión en el sistema público universitario, potenciando prácticas que no promueven la inclusión sino que la acentúan, marcando una consolidación por discriminación en sus procesos selectivos y sitios de vacancia.
3. La explosiva expansión de los IES y la matrícula, sumado al procesos de desinversión estatal particularmente en el sistema de aseguramiento de la calidad, constituyo una terreno pobre para la evaluación educativa e institucional, con programas que no han logrado marcar pautas reconocibles en el sistema, sean por sanción o categorización.

### **Sistema de Posgrados, características actuales**

Podemos reafirmar que las condiciones sobre las cuales se fue construyendo el sistema de educación superior actual del Brasil, han sido solidarias en tiempos y tendencias, y que la misma construcción del sistema de educación de grado, condujo el sistema de posgrado en ese país.

Las políticas implementadas a finales de los 60, fueron claves también al surgimiento de un sistema de creación y apoyo de posgrado en ámbitos de docencia y función pública, con su posterior explosión de matrículas y cursos en los años 90, bajo una fuerte impronta de mercantilización del sistema.

Los posgrados en el Brasil, surgen a finales de los años ´60 bajo la Ley de reforma universitaria (ley 5540/68), que incluye dentro de la educación superior en el Brasil, conceptos y experiencias de formación pos graduación de la Universidad Federal de Brasilia. Por esta reforma, el posgrado tendría como objetivo cualificar a los profesores de educación superior, y capacitar a los empleados del sector público, para la producción de conocimiento y a investigación.

Es de esta manera, que el sistema de posgrado Brasileiro se inserta en la genética de toda política pública de capacitación y formación de recursos humanos. No se puede entender el sistema de posgrados brasileiro, sin la activa intervención estatal en su evolución, direccionamiento y apoyo del desarrollo científico / investigativo, y particularmente en el

direccionamiento de fuertes políticas públicas de promoción y desarrollo en áreas disciplinares o tecnológicas originales brasileras, un conocimiento “de producción científica nacional” (Flieger, 2010).

A partir de los años '90; el sistema de posgrados evoluciona de una manera exponencial de la mano de los IES privados, donde la formación y credenciamiento profesional, permitió a la luz de un sistema de aseguramiento de la calidad laxo, un sin número de instituciones generando certificaciones de posgrados para abastecer una demanda importante de profesionales, docentes, empleados públicos, etc.

En la actualidad, podemos resumir esquemáticamente los siguientes posgrados en el Brasil:

|                         |  |
|-------------------------|--|
| Especialización         | No alcanzado por el sistema de evaluación de la calidad. |
| Lato sensu Maestría     | No alcanzado por el sistema de evaluación de la calidad. |
| Strictu sensu Maestría  | Evaluado y acreditado a nivel nacional                   |
| Strictu sensu Doctorado | Evaluado y acreditado a nivel nacional                   |

### **Procedimiento para la acreditación de carreras de Posgrados**

La Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), bajo la órbita del Ministério da Educação (MEC), desempeña el rol central en la expansión y consolidación del sistema de pos graduación strictu sensu (maestrías y doctorados) en el Brasil.

Como ya indicásemos anteriormente, el sistema de posgrados en el Brasil tiene sus comienzos mucho antes que el sistema argentino, lo cual le ha permitido ir desarrollando diferentes propuestas de perfeccionamiento, apoyo, evaluación, acreditación y fomento de este estadio en la educación superior.

Desde su creación en el año 1951 a la actualidad, esta agencia tuvo como misión los programas de formación de recursos humanos para la actividad docente universitaria, para ir evolucionando en décadas siguientes, hacia un organismo que no solo capacite sino que articule programas particulares del Ministerio de educación del Brasil. Por último, aunque manteniendo el mismo espíritu en la ejecución de las políticas trazadas por los planes nacionales, queda bajo la órbita de Departamento de Asuntos Universitarios, por fuera del Ministerio de Educación y adquiere un rol más orientado a la promoción y financiamiento de áreas de conocimiento identificadas como claves para el desarrollo de la producción científica autóctona.

No es hasta el año 1990 que la Capes, absorbiendo responsabilidades de diferentes entes gubernamentales disueltos, redefine su tarea hacia la promoción y ejecución de programas de posgrados y la evaluación de desempeño de los mismos; siendo en resumen para esta fecha, la agencia que promociona, evalúa y orienta el financiamiento, de todo el sistema de posgrado brasilero.

El sistema de evaluación y acreditación de Capes, es endógeno a la propia misión sobre la cual fue creado, siguiendo a las corrientes de pensamientos que fueron sembrando en Latinoamérica, un modelo de evaluación y acreditaciones semejante al modelo de europeo de los años '80 / '90.

El modelo europeo, seguido en forma más homologa en muchas agencias de evaluación en Latinoamérica (sea el caso más particular el argentino), poco hubo de implantarse en el estado brasilero, cuando sus mayores políticas en calidad de la educación superior, fueron orientadas a la forma más objetiva y equilibrada de la distribución del financiamiento público y el otorgamiento de becas en los posgrados strictu sensu.

El modelo Capes, pone énfasis en la recolección de datos, elaboración de informes y a partir de allí, el procesos de la información para la generación de políticas activas en el campo de la asignación de recursos en un ranking único de calidad universitaria, para todos los cursos y áreas de conocimiento. No participa la autoevaluación en este proceso de agencia de calidad, sino que la recolección de Capes es propia y única para esta metodología de aseguramiento de la calidad.

Capes identifica sus objetivos en la evaluación, bajo dos puntos particulares:

- Certificación de calidad de la pos graduación brasilera (referenciada para la distribución de los presupuestos y recursos en la promoción de la investigación)
- Identificación de asimetrías regionales y de áreas estratégicas de conocimiento en el Sistema Nacional de Pos graduación, para orientar acciones en la creación y expansión de programas de pos graduación en el territorio brasilero.

Un trabajo de evolución basada en la revisión por pares, permite relevar datos bajo el formato de indicadores requeridos, para ponderar los insumos y los productos del programa de posgrado que está sometido a evaluación. Como indicamos en la introducción de este modelo brasilero, no se revisan los procesos sino los resultados, apuntando a la eficacia y no poniendo en mismo peso la eficiencia del proceso de aprendizaje.

La consolidación de estos datos, se realiza a través de un programa interno y exógeno al comité de evaluadores, a través de Capesnet para lograr informes más precisos a los objetivos del sistema. Esta evolución que se repite en periodos de tres años, debería permitir un seguimiento anual con visitas y una segunda etapa de evaluación interna, que asegure el ajuste del IES al resultado del proceso de evaluación.

Debemos destacar de todas maneras, que esta información se complementa con informes elaborados en la ocasión de la visita a la IES que se está evaluando, fin de otorgar cierta ponderación a los indicadores utilizados en cada área de conocimiento particular y no un informe general a todas las áreas del conocimiento. A pesar de que en estos informes se permite evaluar procesos y dar recomendaciones, Flieger (2010) concluye en su estudio comparado, que en los hechos, los procesos de sugerencias o acompañamientos, muestran escasa diferencia con la evaluación propiamente dicha.

El proceso final de evaluación resume en un puntaje final que habilita el reconocimiento del título, y que aporta directamente al grado de financiamiento que recibirá el IES por parte del estado brasileiro. Este resultado se expresa en una escala de puntaje que va de 1 a 7. Aquellos posgrados que califiquen encima de 3; mantiene su status y reconocimiento, mientras que aquellos cursos que alcancen un nivel 6 y 7; adquieren un status de recomendados por el sistema de evaluación federal.

### **Síntesis del impacto de la evaluación y acreditación de carreras de Posgrados**

Considerando el parecer 977/65, el sistema de posgrados en Maestrías para la educación superior brasileira, queda dividido en dos áreas que aun hoy busca un punto de convergencia en el ámbito de la evaluación y acreditación de calidad. Los posgrados strictu sensu (de carácter científico académico) supervisados por la Capes, y los latu sensu (surgidos para dar una respuesta a la formación profesional de posgrado) por fuera del sistema de acreditación [2] y supervisión de este organismo, han sido enfrentados en el pragmatismo de la demanda de mercado.

Unos los puntos de mayor impacto del sistema de evolución de Capes, se encuentra por fuera de la evaluación y acreditación, pues el crecimiento explosivo que han tenido los posgrados lato sensu en los IES del Brasil, solo muestra que el perfil profesional en la formación de posgrados es de demanda e importancia trascendente en el actual configurado de educación superior.

Si bien existe legislación que regula la creación de este tipo de ofertas lato sensu profesional en el Brasil, el crecimiento y diversificación por parte de los posgrados lato sunseu en los IES privados brasileiros ha sido vivido de una de manera explosiva, que no ha permitido el acompañamiento y control del sistema para una adecuada supervisión eficiente por parte de los organismos gubernamentales (Nunes 2008) (Flieger, 2010).

Capes ha intentado dar una respuesta a esta explosión en la oferta, implementando maestrías profesionales acreditadas en el ámbito de la salud particularmente. La propuesta busca ser extendida a otras áreas del conocimiento, a fin de potenciar el desarrollo tecnológico, científico,

cultural y público del país; brindando garantía de calidad en un ámbito fuertemente demandado por la mayor y mejor profesionalización de los recursos humanos.

Este desarrollo de la oferta de posgrado profesional en Brasil, ha florecido en los últimos años desde la perspectiva de dar respuesta a una demanda particular del mercado profesional, quedando por fuera del sistema público de aseguramiento de la calidad. La imposición exógena al sistema de aseguramiento de la calidad de esta línea de formación en posgrado, solo podría asimilarse al sistema nacional de acreditación académica, con una reformulación total de la misión y objetivos de la CAPES, así como de todo embrionario del sistema de educación superior brasilero, como lo es la profesionalización del funcionario público y del académico.

Bien vemos que el crecimiento es dentro del área de desarrollo económico de Brasil, pero siendo que solo soluciones se han generado en forma específica a las problemáticas de la demanda empresarial, sobre los cuadros técnicos o ejecutivos profesionales en este sector de la sociedad. Valdemar Sguissani (Flieger, 2010) sostiene que el impacto más importante en los sistemas de evaluación de las carreras de posgrados en el Brasil, deben nacer como política pública para revertir los efectos de la expansión privada mercantil de los años 90, motorizadas por la explosión de Institutos de formación superior brasileros, que no garantizan adecuadamente las funciones universitarias. Se da cobertura a la demanda privada en la oferta de formación superior, pero se debe forzar a estos Institutos, a pertenecer y ser evaluados por el SINAES, para su cualificación.

### **Sistema Educativo Argentino**

Una de las primeras características que evidencia el sistema de educación superior argentino, y a diferencia de su país vecino Brasil, es el poseer una estructura binaria compuesta por la educación universitaria y la terciaria no universitaria. Esta dualidad posibilita una variada oferta de carreras, permitiendo así atender una de las demandas de educación superior más grandes de América Latina. Sea entonces que esta desagregación binaria, no solo permite repartir el peso de

demanda entre sistema universitario y terciario no universitario, sino que amplía el rango de escolarización en los niveles superiores a fin de ofrecer un mix superior de elección.

Otra de las particularidades que marca e identifica a nuestro sistema, fue su histórico ingreso irrestricto a las universidades públicas, variando sólo en los gobiernos *de facto* (gobiernos basados en dictaduras militares). Tanto el ingreso, como gran parte de la gestión de cada una de las universidades, está atravesada por la autonomía que desde hace décadas es bandera de todo sistema de educación superior público.

En tal sentido, la autonomía universitaria y el ingreso irrestricto, han despertado toda una serie de ensayos, tesis y discusiones sobre las implicancias de las libertades de las instituciones y su responsabilidad frente al Estado.

Profundizando este concepto de autonomía universitaria, destaquemos el estudio de Roberto Follari (2014) en un trabajo compilado por Monica Marquina (2014); donde hace un repaso interesante de la historia Argentina en términos de relación Universidad - Estado. Este trabajo puntualiza los esfuerzos del Peronismo en pensar la universidad para todos, y no para un grupo de privilegiados. Mediante la participación del Estado en políticas universitarias, se logra la democracia en la tan cuestionada autonomía.

Lo contrario, pensar la autonomía como decisiones que involucren a unos pocos, podría suscitar una cierta antidemocracia en el seno de las universidades, en especial en su autogobierno. Rescatemos este punto, para su estudio comparado.

Este acercamiento del Estado a las universidades serviría además para la mejora en la coordinación de políticas educativas, como por ejemplo la planificación de carreras por regiones y la formación constante y necesaria del cuerpo docente. En este sentido, la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), ha posibilitado instalar una cultura del mejoramiento al interno de las universidades, colaborando en el fortalecimiento de la autonomía universitaria.

En el mismo libro de Monica Marquina (2014) *La universidad entre la autonomía y la planificación: tres ensayos en diálogo*, Adolfo Stubrin (2014) propone una tesis conciliadora entre el binomio autonomía-planificación, es decir, entre la convivencia entre universidad y Estado. En su ensayo denominado “Autonomía universitaria, planeamiento y política pública: un ensamble factible e indispensable”, alienta a desarrollar y privilegiar la autonomía universitaria.

Lo expuesto tiene mayor importancia si se piensa en el fenómeno Posgrado, ya que la oferta, por lo general, es hacia profesionales dispuestos a pagar el costo necesario para una maestría profesional. La tentación es elevada y cercana a la mercantilización, con una cierta estructura que se asemeje a *una fábrica de diplomas*.

Retomando el tema de ingreso irrestricto, los altos porcentajes de ingreso se vieron compensados por las altas tasas de deserción durante el primer año y una baja tasa de graduación. Esto se evidencia aún más en las denominadas grandes universidades, generalmente instaladas en las en las ciudades más importantes del país.

¿Qué ocurre con los que desertan? ¿Cómo se configura el sistema educativo a nivel nacional? ¿Qué otro tipo de oferta existe? El sistema universitario argentino se fue diversificando en la década de los 90’ por la apertura de establecimientos privados. A través de los años el número fue en aumento, tanto de las universidades nacionales como de las privadas. Lo interesante del sistema universitario argentino es que en todo momento la CONEAU ha sido el órgano fiscalizador para la apertura no solo de las universidades nacionales, sino también de las privadas.

En relación a los posgrados, se configuran en tres tipos: Especializaciones, Maestrías y Doctorados. A partir de la década de los 90’ se sucedieron una serie de hechos que cabe la pena mencionar:

- Diversificación del mercado laboral, lo cual generó nuevas áreas de especialización por parte de distintas profesiones.

- Se visualizó una posibilidad de financiamiento a través de la oferta de posgrado por parte de las universidades nacionales.
- La necesaria y urgente formación de los recursos humanos del mismo sistema universitario.
- El giro profesionalista de los posgrados fue una tendencia hasta la actualidad, tanto en Especializaciones como en Maestrías. El credencialismo es un riesgo latente. Contar con un órgano fiscalizador como CONEAU es de suma importancia, revalorizando el nivel de los egresados que completan un posgrado universitario.

### Sistema de Posgrados

Como ya se dijo, existen tres niveles de posgrados en la República Argentina. La siguiente tabla resume las particularidades de dichos niveles de posgrados.

|                   | <b>Especializaciones</b>                                  | <b>Maestrías</b>   | <b>Doctorados</b>  |
|-------------------|---|--|--|
| <b>Objeto</b>     | Profundización de un tema sobre una profesión determinada | Formación académica o profesional  | Formación de posgraduados para el aporte original a un área del conocimiento a través de la investigación. |
| <b>Tipos</b>      |   | Académica<br>Profesional   |  |
| <b>Evaluación</b> | Trabajo Final   | Trabajo individual escrito:<br>Académica (tesis sobre el estado del arte y la metodología de investigación utilizada)<br>Profesional (tesis que adquiere el carácter de una producción innovadora sobre la solución a una problemática del ámbito profesional) | Tesis (basada en la investigación y el aporte a un área del conocimiento)                                  |
| <b>Título</b>     | Especialista  | Magister   | Doctor   |

## **Procedimiento para la acreditación de carreras de Posgrados**

La acreditación de toda carrera de posgrado involucra tanto las que se encuentran en funcionamiento, con o sin egresados, como las carreras nuevas. Para las acreditaciones temporales, la validez será de tres años, hasta tanto la carrera posea egresados.

Como carreras nuevas se entiende a aquellas que todavía no han sido puestas en práctica y que no cuentan con alumnos. En cambio, las carreras en funcionamiento se presentan a acreditación para ser evaluadas por CONEAU.

Según el artículo 45 de la Ley de Educación 24.521, también podrán ser órganos evaluadores de instituciones universitarias entidades privadas. Las mismas “...*deberán contar con el reconocimiento de Ministerio de Cultura y Educación, previo dictamen de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria*”. Los patrones y estándares para los procesos de acreditación son establecidos por el mismo Ministerio, junto con el Consejo de Universidades.

Si bien se deja abierta la posibilidad de instituciones privadas para la acreditación, en la mayoría de los casos es la CONEAU quien realiza este proceso. Dicho ente cuenta con 12 miembros, designados por el Poder Ejecutivo, nutriéndolo de una variado público por la cantidad de organismos presentes: Consejo Interuniversitario Nacional, Consejo de Rectores de Universidades Privadas, Academia Nacional de Educación, Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, Ministerio de Cultura y Educación.

La modalidad para la evaluación para una carrera de posgrado es a través de dos vías: el comité de pares y/o las comisiones asesoras. Como lo indica el artículo 44 de la Ley 24.521, los evaluadores deberán tener reconocida experiencia. La Universidad podrá proponer evaluadores a la CONEAU (o agencias privadas de evaluación y acreditación) para la integración de los Comités de Pares y Comisiones Asesoras. Lo interesante es que habrá una instancia donde la Universidad podrá impugnar o recusar a los miembros del Comité designados.

El método utilizado para la evaluación de una carrera de posgrado será a través de entrevistas y visitas a la Universidad, complementando la presentación ya realizada formalmente a la CONEAU. Cuando la resolución de la CONEAU o Agencia privada sea desfavorable, el dictamen es el de “no acreditación”, teniendo la institución que formular cursos de acciones de mejora para cubrir las deficiencias observadas. Para las carreras en funcionamiento, la institución deberá presentar un cronograma de mejora a realizar, incluido los medios para realizarla.

En todos los casos, la CONEAU o la agencia privada emitirán un listado de fortalezas y debilidades de la carrera de posgrado, sirviéndole a la institución para realizar las acciones de mejora correspondientes.

### **Estándares para la evaluación y acreditación de carreras de Posgrados**

Según la Resolución Ministerial 160/11, se tendrán en cuenta estándares específicos con respecto a si la carrera de posgrado es nueva o si está en funcionamiento, primera acreditación o si posee sucesivas acreditación vinculadas a carreras de grados. En cuanto a la inserción y marco institucional de la carrera, se considerara la Normativa Institucional que pruebe la vinculación de dicha carrera a la vida de la institución universitaria: reglamentos y resoluciones que dejen constancia de la creación de la carrera de posgrado.

Además se evaluará la Ubicación en la estructura institucional: vinculación con carreras de grados, unidad académica a la que pertenece, relación con otros posgrados y proyectos de investigación, convenios de cooperación, impacto en el medio local y regional, etc.

El Plan de estudio será otro de los aspectos importantes a evaluar. El mismo deberá contener explicitados los siguientes apartados:

- Identificación curricular de la carrera: fundamentación, denominación de la carrera, denominación de la titulación a otorgar.
- Objetivos de la carrera

- Características curriculares de la carrera: requisitos de ingreso, modalidad, localización de la propuesta, asignación horaria total de la carrera, trayecto estructurado del plan de estudio (asignaturas, horas semanales y horas totales por materia, modalidad de dictado de cada asignatura, formación práctica, contenidos mínimos, propuesta de seguimiento curricular).
- Evaluación final (teniendo en cuenta las particularidades y diferencias entre las Especializaciones, Maestrías y Doctorados.
- Reglamentos, ya sea propio de la carrera de posgrado como la normativa de la institución a nivel de posgrado.
- Estudiantes y Cuerpo académico.
- Actividades de investigación y transferencia vinculadas a la carrera.
- Infraestructura, equipamiento y recursos financieros

### **Síntesis del impacto de la evaluación y acreditación de carreras de Posgrados**

Haciendo una comparación entre las funciones de evaluación y acreditación que posee la CONEAU, se puede encontrar diferencias en el impacto de mejora entre una y otra función. Comparando el impacto entre la evaluación institucional y la evaluación y acreditación de carreras de posgrados, según Angela Corengia (2014) el impacto de mejora es medio en posgrado, con una baja incidencia de mejora a nivel institucional.

Si bien el impacto de amplitud para posgrados es bajo, la intensidad de mejora podría estar asegurando una calidad más que esperanzadora para los destinatarios directos e indirectos de los posgrados, especialmente aquellos con incidencia en el mercado laboral. Los destinatarios “directos” serían aquellos que apuestan a un posgrado para la mejora de su profesión, esperando que los destinatarios “indirectos”, generalmente representados por empresas, valoren las nuevas competencias brindadas y desarrolladas a través del posgrado.

Un caso personal de los autores del presente trabajo clarifica lo que se desea expresar. Ambos han realizado la Especialización en Docencia Universitaria en la Universidad de Ciencias

Empresariales y Sociales (UCES), adquiriendo competencias con una incidencia directa en el rol docente que desempeñan en la universidad: planificación, recursos pedagógicos, evaluación, desarrollo de programas, etc.

Tanto el informe CINDA (2016) como Corengia (2014) concuerdan en cierta burocracia en los procesos de evaluación y acreditación al interno de CONEAU. Esto se evidencia en la formación de los técnicos y los pares evaluadores, sumado a un sinnúmero de informes y papeleo que las universidades deben presentar para la evaluación y acreditación de una carrera de posgrado.

En síntesis, la cuestión es si la evaluación y acreditación es sólo un procedimiento legal e inevitable, o si realmente las universidades y los organismos de evaluación y acreditación, ponen el acento en la mejora de los planes de carrera, el nivel docente, las prácticas y convenios, la infraestructura, etc. El informe CINDA (2016) lo resume de esta manera: “... el punto clave es si las instituciones ven a la acreditación como una imposición externa a la que deben resignarse o la integran en un plan de desarrollo propio”.

El desafío tanto para el Estado, las universidades y los organismos de evaluación y acreditación es continuar con los procedimientos que aseguran cierto estándar de calidad en las carreras de posgrado, quizás haciendo hincapié en la medición de la verdadera utilización de las recomendaciones realizadas por los comités de pares y/o las comisiones asesoras.

Otro punto es el control del mal uso de la educación por parte de las universidades como una *fábrica de títulos*. Los esfuerzos debieran estar direccionados en el fortalecimiento de las carreras de posgrados que están en funcionamiento. Esto serviría para el apuntalamiento de las carreras nuevas que la universidad esté pensando presentar para su evaluación y acreditación.

En referencia a CONEAU, Marquina (2014) afirma que:

...la agencia ha pasado a ocupar un lugar determinante en el proceso de reconocimiento oficial de los títulos. La propia agencia, a través de sus actores,

reconoce que esa función colabora aún más en reforzar el aspecto burocrático asociado a una función de control y fiscalización gubernamental (p. 79).

Esto demuestra la existencia de tensiones latentes entre los diferentes actores del aseguramiento de la calidad, es decir, entre la CONEAU (miembros y técnicos), evaluadores (comité de pares) y los evaluados.

Considerando esto último, es necesaria una concientización de la mejora continua de los planes de carrera, es decir, los esfuerzos puestos en el proceso (proceso de acreditación) para obtener buenos resultados (acreditación final).

Es por ello que, tomando a CONEAU como organismo con vasta experiencia en la evaluación y acreditación de carreras, podría siempre más formar a las personas de las propias universidades (encargadas de la presentación de carreras), acercando a su personal técnico con la realidad de las universidades. Esto abriría un diálogo y un mejoramiento continuo de la calidad de todo el sistema educativo.

## **Conclusiones**

Luego del trabajo y exposición de ambos sistemas de aseguramiento de la calidad, nos permitimos concluir sobre aspectos particulares de estos mismos, a la luz del trabajo de Vroeijemstijm (1995) *Improvement and accountability: Navigations between scylla and Caribds*.

En primer lugar, nos preguntaremos: ¿Queda claro en estos sistemas, el concepto de Calidad? La mayoría de los stakeholders a la educación superior de posgrados, suelen acudir al concepto de calidad, para expresar en ella la necesidad de mejora de lo que se tiene o excelencia en lo que se busca, pero ¿reconocen en este concepto lo que se pretende del posgrado? ¿Se tiene certeza que una evaluación de la calidad, implica como principio, responder a las necesidades de varios grupos de interés que confluyen en los institutos de educación superior? ¿Quién evalúa y para quien evalúa?

La calidad podríamos compararla a una negociación y como toda negociación, es un proceso que se reformula en su propio transcurrir. Los stakeholders con sus intereses en perspectivas diferentes, y en algunos casos en contraposición absoluta, accionan sobre los posgrados demandando respuestas sobre calidad, a fin de poder modificarlas en función de alcanzar propios objetivos.

No solo existen diferentes demandantes de calidad, sino diferentes dimensiones donde se busca asegurar la misma: en los inputs, en el proceso, en el output o en el sistema de posgrados en sí mismo (la auto perpetuación del sistema). Mientras que algunos jugadores priorizan asegurar el sistema de la calidad, otros atienden al producto del proceso educativo sin medir en las inversiones necesarias para su concreción, ni mucho menos aquellos que entienden al proceso como aquel que debe ser garantido en igualdad de formas y medios, para toda la sociedad en su conjunto.

Estudiantes, académicos, empleados, gobierno, la sociedad, etc; son stakeholders que deben formular en forma clara sus requerimientos, y los institutos de educación superior, deben intentar conciliar estos requerimientos. Se vuelve una tarea imposible el querer condensar en una evaluación o parámetro, el valor de la calidad en forma precisa, para así satisfacer las expectativas de los grupos de interés. Los institutos deben operar como catalizadores de esas múltiples demandas, en concreción de unos objetivos claros y explícitos, para luego de definido esos objetivos, segmentar en su misión los aspectos que deben prevalecer sobre los frentes de intereses abiertos en el posgrado.

Vroeijemstijm (1995) sintetiza:

La calidad será especificada por los efectos directos de las negociaciones entre todas las partes involucradas sobre los requerimientos esperados. La Educación Superior debería tratar de cumplir de la mejor manera posible todos los deseos y esto deberá ser mostrado en la formulación de sus objetivos y metas (p. 10).

El sistema desarrollado por CONEAU, a diferencia del modelo CAPES, no fue constituido para la comparación y ranking de los posgrados, sino que se orienta a brindar un mejor servicio de evaluación al sistema de la educación superior (docentes, estudiantes, universidad) en sí, y como veremos más adelante, admite la incorporación de interés más exógenos al ámbito académico, como las formación profesional.

Constituido sobre el trípode: autoevaluación, revisión por pares y visitas; intenta preservar la autonomía universitaria y la independencia en la conformación de la curricula para cada carrera de posgrado. De esta manera, permite a las instituciones defender su visión de calidad, desde un estándar de perspectiva propia. Es la propia Universidad quien elabora las metas que deben alcanzarse en su Misión y en la curricula de cada carrera, para luego someter a una evaluación externa, los grados de avance y progreso en alcanzar ese estándar de calidad.

Por último, el sistema CONEAU ha permitido que las Universidades Argentinas puedan dar respuesta formación profesional académica en las maestrías, al ser evaluadas dentro de sus sistemas. La demanda de nuevos stakeholder empresariales o profesionales, encuentra cabida dentro del sistema académico de formación de posgrado, lo absorbe y evalúa con indicadores y dimensiones específicas a este tipo de carreras.

En segundo lugar, nos volvemos a preguntar: ¿Los stakeholders al sistema de educación superior (estudiantes, personal, gobierno, empleadores, docentes, etc) están en condiciones de entender los resultados de un sistema de evaluación de la calidad, en términos y vocabulario específico a su interés? Bien entendemos que existen diferentes razones para establecerse un sistema de calidad, pero: ¿Los destinatarios de sus resultados, lograr obtener un valor agregado en sus procesos de toma de decisiones, al enfrentarse a un informe?

¿O estamos desarrollando un complejo sistema que no permite establecer un parámetro, sino que retroalimenta un clase elitista oligarca académica sin comprensión para el resto de los stakeholders?

Entendemos que todos estos objetivos son válidos en la medida que los mismos se alineen a las metas trazadas por todos los stakeholders al proceso. No tiene sentido construir un Resolución o un Ranking para luego no ponderar en premios o castigos; así como considerar la evaluación como un proceso de mejora continua, pero sobre la cual se aplicarán y asignarán fondos públicos para el presupuesto educativo, o la inversión privada en la compra de un posgrado.

El más explícito en este sentido, cuando poco eficaz en determinados aspectos de la evaluación educativa, resulta el sistema brasilero y su modelo sumativo & formativo.

Surgido de la necesidad de encontrar un modelo que permita una adecuada asignación de becas y recursos, los informes y ranking sobre los cuales se fundamenta el sistema CAPES, permite indiscutidamente lograr ese objetivo de poner blanco sobre negro, una institución sobre obra, en referencia a un parámetro único de evaluación. Esta metodología ya descrita anteriormente, en donde las variable de estudio se clasifican, ponderan e informan en forma periódica, para luego de su procesamiento arribar a una escala de 1 a 7; mide la calidad según el Gobierno por disciplina de estudio y área de evaluación.

Desde el mismo surgimiento del sistema por los años ´60, se buscó fortalecer los indicadores relegando la acción reflexiva del proceso educativo. No ha sido un hecho fortuito o degenerativo, sino por el contrario, se pone en relevancia indicadores de productividad de insumos y productos sin relevar los procesos educativos. No ha sido el motivo germinal sobre el cual se construye este sistema, la practica diagnostica, evaluativa y reflexiva; sino la más ortodoxa métrica de contraposición en una escala de calidad surgida de rankings e índices.

Todos los stakeholders que pertenecen al sistema de educación superior brasilero, conocen los conceptos sobre el cual están contruidos y vuelve hacia ellos en resultados simples, asimilables y universales como ser, el ranking de calidad académica.

## Referencias bibliográficas

Argentina. Ley N° 24.521 (1995). Ley de Educación Superior.

Argentina. Resolución Ministerial N° 160 (2011). Ministerio de Educación.

Argentina. Resolución Ministerial N° 51 (2010). Ministerio de Educación.

Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica. (2012). Educación Superior. Informe 2012. *Centro Universitario de Desarrollo (CINDA). Universia*. Santiago: Ril

Brasil. Ministerio de Educación. Ley N° 9394. (2006). *Directrices y Bases de la Educación Nacional*. Brasilia. Recuperado de <http://www.cari.org.ar/publicaciones>

Clark, B. (1991). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Nueva Imagen.

Corengia, A. (2014). *Cultura de la calidad vs. burocracia evaluativa. Percepción de directivos universitarios acerca del funcionamiento de la CONEAU y su impacto en la institución*. En: *Evaluación y acreditación universitaria: actores y políticas en perspectiva*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Palermo

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.

Follari, R.; Stubrin, A.; Camau, A. y Marquina, M. (comp.) (2014). *La universidad entre la autonomía y la planificación: tres ensayos en diálogo*. Buenos Aires: IEC – CONADU.

Fundacao Capes. (ca. 2016). Recuperado de <http://www.capes.gov.br/>

Lemaitre, M. J. y Zenteno, M. E. (2012). *Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica: Educación Superior Informe 2012*. Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA).

Marquina, M. (2014). La arena evaluativa: tensiones, equilibrios e intereses de una política compleja. En: *Evaluación y acreditación universitaria: actores y políticas en perspectiva*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Palermo

Martínez Nogueira, N. (2000). *Evaluación de la Gestión Universitaria*. Informe preparado para la CONEAU. Recuperado de [http://www.coneau.edu.ar/evexte/evextact/taller\\_martinez\\_nogueira\\_98.PDF](http://www.coneau.edu.ar/evexte/evextact/taller_martinez_nogueira_98.PDF)

Vroeijenstijn, A. I. (1995). *Improvement and Accountability: Navigating between Scylla and Caribdis*. London: Jessica Kingsley. traducción CONEAU.

Unzue, M. (2012). Transformaciones recientes del Sistema de educación superior en Brasil. *Documentos de trabajo No 61*. Ciudad de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires: Instituto Gino Germani.

#### **Notas:**

[1] Aunque específicamente se debería hablar de Institutos de Educación Superior en la Argentina, diferenciando Universidades, de Facultades e Institutos; por uso y costumbre todo aquello que este fuera del Pregrado y de ubique en la formación de Grado, se lo reconoce como “ámbito universitario”.

[2] Recientemente se encuentra incorporada a la legislación brasilera, la maestría profesional strictu sensu, de corte tecnológico y si incluida en los procesos de acreditación de Capes.