



Las Universidades del CRUP frente a la reforma de la normativa de acreditación de posgrados.

Autor: José Luis Fliguer



Las Universidades del CRUP frente a la reforma de la normativa de acreditación de posgrados.

Autor: José Luis Fliguer

CONSEJO DE RECTORES DE UNIVERSIDADES PRIVADAS

MARZO de 2013

Datos del Autor

José Luis Fliguer es Licenciado en Filosofía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Posee formación de posgrado de Especialista en Políticas Públicas y Evaluación de la Educación Superior (Universidad Federal de Paraná, Brasil), Especialista en Gestión y Evaluación de instituciones educativas (UNTREF) y estudios de Doctorado en Filosofía en la Universidad Nacional de Lanús. Es docente e investigador en temas de filosofía práctica, epistemología y educación superior en UBA y en UCES.

Desde el año 2002 se desempeña como Secretario Académico de Posgrado en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Es Director de la Especialización en Docencia Universitaria en Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Docente en UBA - UCES. Es consultor del CRUP y ha asesorado a instituciones del CRUP y del CIN en temas de evaluación y acreditación universitaria.

INDICE

Apartados	Página
Presentación del Dr. Héctor Sauret	6
Introducción: Marco de referencia y Objetivos del Informe.	8
Primera parte: Análisis Contextual.	12
La evolución del Posgrado en Argentina. Antecedentes históricos.	12
Evolución y análisis de la normativa vigente para la acreditación de posgrados.	17
Análisis comparado del subsistema privado en el marco de la oferta global del posgrado en Argentina.	25
Factores incidentes en la evolución reciente del sistema	35
Segunda Parte: El debate en el Consejo de Universidades Modificación de la normativa de acreditación de posgrados	42
La 1168/97: gestación de un experimento normativo de más de una década.	42
Una larga marcha hacia la reforma de la normativa.	45
El debate en el CRUP del proyecto de la Resolución 160 de 2011 M.E. La consolidación de los posgrados profesionales.	57
Reflexiones sobre la nueva norma. Logros, limitaciones y una agenda pendiente.	62
Consideraciones Finales.	69
Referencias.	72

Presentación.

Presentar este trabajo es en gran medida un ejercicio de reflexión personal, en la medida de que este recoge una experiencia en la que me tocó en suerte participar en cumplimiento de las funciones que me encomendó el Consejo de Rectores de Universidades Privadas a partir de las funciones otorgadas a este cuerpo por la ley 24.521 de Educación Superior sancionada en 1995.

Tanto en mi carácter de miembro de CONEAU como integrando diferentes funciones en el CRUP, tuve como prioridad de la agenda, discutir los mecanismos de evaluación de calidad de las carreras de posgrado y su impacto en las universidades de gestión privada, asumiendo la difícil misión de incorporar la mirada del CRUP al proceso de formulación de estándares y criterios de calidad del Sistema Universitario. Uno de los ejes de este trabajo a partir del año 1997 fue la aplicación de la resolución 1168/97 para acreditar la calidad de las carreras de posgrados ofrecidas por las universidades de Argentina. En varios momentos de esta tarea conté con la colaboración y el aporte técnico de José Fliguer por lo que reconozco en su trabajo diferentes momentos de objetivos y reflexiones compartidas.

Trascendiendo esa perspectiva personal, el trabajo constituye una útil reflexión sobre la actividad que realizó el Consejo de Rectores de Universidades Privadas como legislador del Sistema Universitario Nacional al interior del Consejo de Universidades. Otro aporte destacable es que el trabajo rescata la importancia de un esfuerzo conjunto de las instituciones que integran el CRUP a los fines de fijar un paradigma para la gestión universitaria privada. Esfuerzo que ha dado evidencia de la proyección de la cooperación entre los diversos actores del sistema para construir un modelo de calidad adecuado a la diversidad institucional y disciplinar de nuestra educación superior universitaria.

Desde el comienzo de los procesos de acreditación de posgrados se inició un largo debate propiciado, en gran medida, por la misma resolución 1168/97, en cuyo cuerpo resolutivo se anunciaba su carácter experimental. La posibilidad y necesidad de su modificación fue un eje que inició su elaboración en el seno del órgano de aplicación y que fue siendo asumido por los diferentes actores responsables durante la realización de sucesivos talleres que contaron con

la participación de los Rectores y responsables de posgrado de las instituciones universitarias, así como de miembros de CONEAU y funcionarios del Ministerio de Educación de la Nación.

Como es sabido los tiempos del debate se fueron apresurando a partir del año 2010, generando durante ese año y el siguiente una intensa agenda de trabajo que culmina en la resolución ministerial ahora vigente.

El resultado de ese trabajo ha sido fructífero en más de un aspecto, figurando entre lo más destacable la especificación de criterios para evaluar las carreras de posgrado de perfil profesional y la concreción de estándares para el desarrollo de carreras en la modalidad a distancia. Sin embargo, los pendientes que aún quedan, a pesar de los consensos alcanzados en la nueva norma, son numerosos.

En tal sentido el análisis realizado por José Fliguer exhibe la situación del sistema de posgrado en su conjunto y las características de las carreras que conforman el subsistema privado así como su desempeño en los procesos de acreditación y categorización. De modo complementario el estudio intenta registrar la memoria de los debates que tuvieron lugar en prosecución del objetivo de lograr una nueva norma. Estos debates, probablemente, deban ser retomados para evaluar los resultados obtenidos de su aplicación.

Finalmente el esfuerzo del autor da testimonio de la importancia del trabajo de los equipos técnicos para apoyar la acción política del CRUP como protagonista de las transformaciones del Sistema Universitario Nacional.

Dr. Héctor Sauret

Vicepresidente

Consejo de Rectores de Universidades Privadas

Introducción

Este trabajo se tiene su origen en un informe elevado a la presidencia del Consejo de Rectores de Universidades Privadas en los inicios del año 2012 a solicitud del Dr. Héctor Sauret con el objetivo de ofrecer un balance de la participación del CRUP en los debates sobre la reforma de la Resolución Ministerial 1168/97 que culminara a fines del pasado 2011 con la sanción de la Resolución Ministerial 160/11.

En el marco del papel asignado al CRUP por la Ley 24.521 de Educación Superior, ha sido una de las tareas trascendentes para fortalecer el protagonismo de las Universidades Privadas en el Sistema Nacional de Educación Superior, participar en el debate técnico y político que ha tenido lugar durante los últimos años con vistas a la modificación de la Resolución 1168, que desde 1997, establecía los estándares de acreditación de posgrados cuya aplicación se encuentra en la esfera de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Argentina.

El Consejo de Rectores de Universidades Privadas se constituye a partir de la Sanción de la Ley 24.521 de Educación Superior (LES) como un actor del Sistema Nacional Universitario, siendo el ámbito de representación política para las Universidades de Gestión Privada. El CRUP, al interior del Consejo de Universidades, aporta la perspectiva del subsistema privado al desarrollo de los procesos de evaluación y acreditación de la calidad de la oferta universitaria que prevé la citada norma.

De acuerdo al artículo Nº 71 de la Ley de Educación Superior, el CRUP es un órgano de coordinación del sistema universitario. El artículo Nº 46 de la LES establece que, como integrante del Consejo de Universidades ha de participar en la generación de los estándares y criterios para acreditar las carreras de grado de interés público y en los que deben establecerse para la acreditación de la totalidad de las carreras de posgrado.

La iniciativa de elaborar este trabajo constituye un intento de realizar un balance de la evaluación de posgrados en el marco de la resolución 1168/97 que reguló la evaluación y acreditación de la calidad de la oferta de posgrados de las universidades argentinas a partir de 1997, como también de recoger la historia de los debates que, tanto al interior del CRUP, como los que sus integrantes sostuvieron como protagonista en su rol de miembros del Consejo de Universidades, tuvieron como eje la formulación de una nueva normativa. En tal sentido, la participación directa del responsable de este trabajo en las actividades desplegadas

en el CRUP durante ese período facilitó significativamente el desafío planteado por ese objetivo¹. En idéntico sentido han resultado decisivos los aportes del Dr. Héctor Sauret, tanto conceptuales como en lo referente a los documentos de circulación restringida que soportan este estudio. Finalmente el trabajo se plantea como último objetivo realizar algunos análisis y consideraciones respecto a la nueva normativa vigente.

El informe se estructurará del siguiente modo: en primer lugar, se precisan los objetivos del trabajo. En segundo lugar, se realiza un informe preliminar sobre la evolución del posgrado en Argentina a los fines de contextualizar históricamente las condiciones en que se han desarrollado los procesos de acreditación de posgrados y los criterios de aplicación de la

¹ 1°. Taller CRUP-CONEAU, mayo de 2004. El Dr. Ricardo Dominguez y el Lic. José Luis Fliguer, fueron responsables por encargo del entonces presidente del CRUP, Dr. Avelino Porto, de la coordinación del proceso de elaboración de un documento de opinión del CRUP referido a la modificación de la resolución 1168/97.

2°. A instancias de CONEAU el Lic. José Luis Fliguer, participó como responsable de procesos de acreditación de posgrado en Universidades Privadas durante la evaluación externa de CONEAU por IESALC. Julio de 2007.

3°. Participación de diferentes integrantes del CRUP como expositores en la etapa de conclusiones en el Taller CONEAU- CU referido a la aplicación y reforma de la normativa que regula la acreditación de posgrados. Diciembre de 2007.

4°. Elaboración de un documento sobre Posgrado e Investigación a cargo de Mabel Dávila y José Fliguer para el Seminario “La Investigación en las Universidades Privadas” del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), Palais Rouge, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 27 y 28 de abril de 2010.

5°. La Presidencia, a cargo del Dr. Héctor Sauret, propuso la conformación de un equipo de expertos del CRUP integrado por Osvaldo Barsky, José Luis Fliguer y Mabel Dávila, responsables de la elaboración y síntesis de un documento que propuso los lineamientos para modificar la resolución 1168/97, consensuado oportunamente por el Plenario del Consejo. La actividad del equipo se desarrolló entre agosto y diciembre de 2010.

6°. Organización de los talleres para el debate de estándares de posgrados en el marco del CRUP para áreas específicas durante 2010: a) para Ciencias de la Salud realizado en el CEMIC el 29 de septiembre; y, b) para el área de negocios en el CEMA, el 6 de octubre.

7°. Participación de José Luis Fliguer y Mabel Dávila en calidad de asesores de expertos de la presidencia en ocasión de las reuniones sostenidas por la Comisión Directiva del CRUP con la DNGU, a los fines de consensuar una propuesta de modificación de la resolución 1168/97. Octubre 2010.

8°. Participación, de Mabel Dávila y José Luis Fliguer con carácter de asesores técnicos de los Rectores del CRUP, en la reunión de la Comisión de Asuntos Académicos del CU, realizada con representantes del CIN, CONEAU Y CRUP, a los fines de consensuar la propuesta de despacho para presentar al plenario del CU con vistas a la modificación de la resolución 1168/97. Diciembre de 2010.

9°. Participación de Mabel Dávila y José Luis Fliguer en carácter de asesores de los Rectores del CRUP participantes en la reunión de la Comisión de Asuntos Académicos del Consejo de Universidades, en el que se consensuó la versión definitiva del documento que constituyó la base del despacho conjunto CAA 91 y despacho C.I. y R. N° 13, durante el año 2011.

normativa. En el tercer apartado, se realizará una revisión de la legislación vigente en la educación superior al momento en que se desarrolla el trabajo de las comisiones que culminará en la publicación de la R.M 160/11.

En el siguiente apartado, se realiza un análisis comparado del subsistema privado en el marco de la oferta global del posgrado en Argentina, a los efectos de hacer visible el desempeño de la oferta de posgrado de las instituciones del CRUP durante el período de aplicación de los estándares de la resolución 1168/97 bajo el impacto de los procesos de acreditación. A continuación, se adelantará un análisis de los factores incidentes en la actual evolución del sistema, tales como: los procesos de expansión y planificación de la oferta universitaria, la internacionalización de la Educación Superior, y la creciente vinculación de la formación de posgrados con las demandas de recursos humanos en el sistema productivo.

Establecido el marco general, se analizarán los debates que tuvieron lugar durante el período de aplicación de los referidos estándares de posgrado, puntuando sus principales momentos y procurando identificar en ellos la dinámica subyacente entre los diferentes actores a través del análisis de los talleres en que se participó, los documentos generados y distribuidos en el CRUP y las propuestas de modificación de la normativa que se produjeron en ese período. El relevamiento de estos documentos y discusiones ha parecido importante a los fines de que el informe permita dimensionar la incidencia de la oportuna participación del CRUP, así como la continuidad de las posiciones asumidas en la coyuntura con consensos ya construidos.

A continuación se presentará un análisis de la Resolución Ministerial 160/11 en el que se procederá a dar una evaluación de sus principales logros y limitaciones, determinando la agenda que queda aún pendiente con miras a ajustar el funcionamiento de la nueva normativa a los requerimientos del sistema.

En su cierre, el trabajo presentará algunas consideraciones sobre el impacto de la nueva norma, colocando en primer plano los logros y desafíos que esta reforma presenta para el Consejo de Rectores de Universidades Privadas con el objetivo de proporcionar un insumo útil para las futuras tareas que deberá afrontar la próxima gestión respecto de los procesos de acreditación de posgrados.

Para finalizar esta presentación no quiero dejar pasar la oportunidad de agradecer a quienes hicieron posible tanto la elaboración como la edición de este trabajo.

En primer lugar quiero agradecer al Dr. Juan Carlos Mena, Presidente del CRUP, quien se ofreció su apoyo para la edición de este trabajo con el Sello editorial del CRUP.

Un agradecimiento muy especial al Dr. Héctor Sauret quien siempre compartió generosamente su conocimiento y experiencia en las cuestiones de calidad de la educación superior, durante las tareas que nos tocó compartir.

Agradezco también a Marcela Groppo, Directora de Acreditación de CONEAU, quien me proporcionó una inapreciable información estadística y su valiosa perspectiva crítica para que yo pudiera culminar este trabajo.

Agradezco también al Dr. Horacio O'Donnell, miembro de la CONEAU, por las diferentes oportunidades en que pudimos intercambiar perspectivas sobre los procesos de acreditación de posgrados.

Agradezco también a mi colega Cristian Perez Centeno quien leyó versiones iniciales de este trabajo contribuyendo a mejorarlos en aspectos decisivos.

Finalmente, agradezco al Dr. Gastón O'Donnell, Rector de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, el haberme dado su apoyo para la construcción de un espacio de reflexión e investigación sobre la educación superior, en el marco de mis apretados compromisos con la gestión del departamento de posgrados de esa Universidad.

Primera parte: Análisis Contextual.

El análisis del debate requiere de una puesta en contexto de las posiciones asumidas por el CRUP durante los debates desarrollados con miras a la modificación de la resolución que regula la acreditación de posgrados. Esta puesta en contexto desplegará los siguientes aspectos para enmarcar el análisis:

1º Marco histórico general del desarrollo del subsistema de posgrados en el marco del Sistema Educativo Nacional.

2º Marco normativo general que regula el funcionamiento de los mecanismos de acreditación de la de las ofertas de posgrados de las universidades.

3º Análisis comparado del desarrollo y desempeño en el proceso de calidad de las instituciones del CRUP, con las instituciones de gestión estatal.

4º Análisis de los factores de coyuntura que incidieron en el proceso decisorio que culminó en la nueva normativa.

1.1 La evolución del Posgrado en Argentina. Antecedentes históricos.

El cumplimiento del itinerario reflexivo propuesto, requiere una contextualización histórica previa de las características del subsistema de posgrados de Argentina a partir de su inserción en el sistema nacional de educación superior. Para lograr ese objetivo, resulta oportuno comentar algunas características del sistema de educación superior argentino que serán de utilidad para comprender la modalidad de desarrollo del subsistema de posgrados en particular.

Una primera característica importante es su estructura binaria que desagrega la educación superior en universitaria y no-universitaria. Esta estructura ha permitido, en un principio, la canalización de la demanda de educación superior por fuera de las instituciones universitarias², amortiguando el impacto de la expansión de la matrícula sobre las capacidades institucionales del sistema.

² Las instituciones terciarias no universitarias ofrecen carreras de formación docente y formación técnica profesional. Absorben aproximadamente el 25 % de la matrícula de Educación Superior.

A pesar de lo señalado, debe observarse que la tasa bruta de escolarización universitaria de la Argentina, la ubica como uno de los países con mayor cobertura en América Latina. Esto responde, entre otros factores, a que la Argentina tuvo históricamente un sistema de admisión abierta. A mediados del siglo XX, una propuesta del Consejo Nacional Universitario, facilitada por la legislación del gobierno peronista³, inicia esa tradición que se relevó pendularmente con períodos de instauración del ingreso durante los gobiernos de facto. Según señala Victor Sigal (2004), en la tradición de la educación superior argentina se establecieron relaciones falaces en la percepción de los actores del sistema, entre *ingreso-inequidad-dictadura* por una parte, y *apertura-equidad-democracia* por la otra. La ley de Educación superior dejó librada a la autonomía de los establecimientos universitarios nacionales y privados la definición de sus políticas de admisión, lo que diversificó las modalidades de ingreso aunque no modificó realmente las tendencias preexistentes. En los hechos, según Sigal, se desarrolló un sistema de ingreso diverso que incluye modalidades diferentes según los establecimientos y carreras: ingreso irrestricto, exámenes de ingreso sin cupos propuestos como ciclos de nivelación, e ingresos mediante prueba y examen final con cupo (fundamentalmente en carreras como medicina o ingeniería).

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

Si bien el sistema argentino se ha diversificado institucionalmente, no lo ha hecho exclusivamente a partir del crecimiento de instituciones privadas como ocurrió en otros países

³ La ley 13.031 que entró en vigencia en el año 1947 atribuyó al entonces Consejo Nacional Universitario la facultad de establecer las condiciones de admisión. A partir de allí, se impuso una tradición de eliminar los mecanismos de restricción al ingreso que fue interrumpida solamente por los gobiernos de facto.

de Latinoamérica. Por el contrario, la creación de nuevas universidades nacionales ha sido un proceso constante desde la década del '90 (Chiroleu, 2008). La expansión del sistema nacional tuvo como objetivo la diversificación de la matrícula de las megauniversidades y la búsqueda de desconcentrar la demanda universitaria de los grandes centros urbanos para intentar planificar en el nivel nacional el sistema universitario (Pérez Rasetti, 2007). Pero, a diferencia de las tendencias predominantes en América Latina y el Caribe, el sistema argentino se expandió de un modo más equilibrado, por el impacto de los procesos de evaluación y acreditación realizados por CONEAU que, desde su creación, ha evaluado externamente todos los proyectos privados⁴ y todas las instituciones públicas creadas por ley del parlamento nacional.

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

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

⁴ La recomendación de CONEAU resulta vinculante para la autorización de nuevas instituciones universitarias de gestión privada, mientras que en el caso de las instituciones públicas creadas por ley del congreso, la agencia se limita a dar recomendaciones para el proceso de implementación del proyecto original.

Como se ha señalado con frecuencia, esta tipología ascendente que no estaba articulada en los hechos, surgió de la superposición de dos tradiciones heterogéneas que impactaron en Argentina a través de la influencia de las tradiciones disciplinares: por una parte el sistema de Licenciatura –Doctorado de origen europeo, y la estructura del Ba-Ma-Do, de origen Americano, por la otra. La especialización respondía a la tradición de formación de posgraduados de profesiones con especialidades reguladas, como es el caso de las médicas⁵. Estas carreras que se dictaron tradicionalmente bajo la tutela de los colegios profesionales como condición para la certificación de una especialidad, fueron insertadas en el ámbito universitario de modo definitivo, por el artículo 39 de la ley 24.521. Un año antes de la sanción de la ley, el Ministerio de Educación crea la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP), en el marco de las políticas implementadas en el Programa de Reformas de la Educación Superior de la Secretaría de Políticas Universitarias. La CAP estaba conformada por cinco miembros propuestos por el Consejo Interuniversitario Nacional, tres por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y uno por el Ministerio de Cultura y Educación. También se inscribe en esta política que prepara el terreno para el futuro accionar de CONEAU, el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA), programa creado con financiamiento parcial del Banco Mundial para la asignación de recursos, a efectos de apoyar mejoras en la enseñanza de las Universidades estatales. Según la categoría de acreditación de la CAP, el Posgrado podía solicitar distintos tipos de cooperación para su financiamiento. De esta forma, la asignación de recursos constituyó una política de estímulo a la evaluación en el sector estatal, aunque la experiencia se implementó durante un plazo muy breve.

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

⁵ Los títulos de Especialista emitidos por las universidades resultan habilitantes para el ejercicio de las especialidades médicas a partir de 1955, en que se promulgó la primera ley para su regulación. Esta tradición fue asumida por otras profesiones, como la odontología, ingeniería, arquitectura y derecho, dando al título de especialista una relevancia de carácter en gran medida exógeno al sistema universitario, en el que la formación de excelencia es concebida a través de posgrados de investigación como la maestría y el doctorado.

era voluntaria y guardaba estrecha conexión con las acciones del FOMEC, estaba destinada exclusivamente a las universidades estatales.

Puede decirse que la sanción de la ley de educación a mediados de la década del '90, impactó sobre la demanda⁶ aunque su crecimiento obedece a una diversidad de factores entre los que merecen mencionarse los cambios estructurales en el mercado laboral en el que emergieron nuevos nichos en las áreas más profesionales, la presión credencialista que se propagó en diferentes ramas de la actividad estatal, como por ejemplo el acceso a cargos en la magistratura, y, por último, la calificación de recursos humanos de un sistema universitario en expansión, tanto en su sector público como en su sector privado, para el cual la nueva normativa demandaba formación de posgrado para el ejercicio de la docencia universitaria. Por otra parte, se constituyó para universidades nacionales, la posibilidad de generar una fuente de recursos ya que, a diferencia de lo que sucedía en el grado, las instituciones no tenían comprometida la gratuidad de la oferta. La literatura especializada ha insinuado que en el caso argentino, podría apuntarse un uso inapropiado del concepto de sistema dada la dispersión, heterogeneidad y desarticulación de la oferta emergente (Jeppesen et al, 2004).

Sin embargo, debe señalarse que a pesar de que la presión legal que torna obligatoria la acreditación de todas las carreras del sistema procuró encorsetar las tendencias expansivas, las sucesivas convocatorias de CONEAU, no muestran aún un proceso de control del proceso de expansión según se aprecia en los guarismos registrados en el cuadro: 1. El cuadro presenta los números iniciales del sistema que fueron relevados durante la experiencia de la CAP, y los compara con el estado del sistema durante el 2003 en el que transcurría la segunda convocatoria realizada por CONEAU, para finalmente cotejarlos con los resultados del sistema en las postrimerías de la tercera convocatoria, durante 2011, cuya finalización sería acompañada por la sanción de la nueva norma de acreditación por el Ministerio de Educación de la Nación. Esta periodización amplia, de lapsos temporales homogéneos, exhibe que el sistema continuó su expansión en el marco de las restricciones impuestas por la acreditación aunque, como se verá según se avance en el análisis, este crecimiento ha tenido lugar a expensas del avance hacia el objetivo de consolidar un núcleo de alta calidad académica al interior del sistema.⁷

⁶ La ley establece, en su artículo 36, la relevancia de la formación de posgrado para la calificación del docente universitario.

⁷ Esta hipótesis se ve confirmada por varios aspectos que caracterizan la situación actual de los procesos de acreditación en Argentina. Por una parte se verifica una tendencia a la depuración de los programas de doctorado y maestría académicas, ya que, solidariamente a la disminución porcentual en el sistema, también han disminuido sensiblemente las resoluciones de no acreditación referidas a carreras de ese tipo

Cuadro: 1
Distribución de la oferta total de posgrados por modalidad de gestión

Modalidad de gestión	1995		2003		2011	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
	Sistema Estatal	518	65,3%	1403	72,3%	2787
Sistema Privado	275	34,7%	538	27,7%	1338	32,4%
Total	793	100%	1941	100%	4125	100%

Fuente: CONEAU.

Para reforzar lo afirmado, es oportuno observar que la configuración del sistema marca una tendencia al descenso proporcional de los posgrados de investigación (sobre todo los doctorados) y un giro profesionalista en la oferta, con expansión de especializaciones y también maestrías destinadas a formar profesionales requeridos fuera del contexto universitario. Esta última alternativa se debe, en gran medida, a la decisión política de CONEAU de acreditar maestrías profesionales, aunque su estatus resulte incierto ya que la normativa no las tipifica específicamente, introduciendo una mayor vulnerabilidad en los procesos de acreditación de los campos disciplinares en las que éstas se han ido consolidando. Esta cuestión en particular será abordada con algo más de detalle en los próximos apartados ya que constituyó uno de los ejes del debate sobre la modificación de la normativa de posgrados.

1.2 Evolución y análisis de la normativa vigente para la acreditación de posgrados.

La ley de Educación Superior 24.521 (LES) tiene un carácter general por lo que posee alcances tanto en la educación superior universitaria como en la no universitaria, prescribiendo y posibilitando la articulación entre ambos niveles. El título IV de la ley, que comprende los artículos del 26 al 73, se ocupa de precisar las características de la enseñanza universitaria en el ámbito nacional.

que se encuentran en funcionamiento. En contraposición, han aumentado porcentualmente las especializaciones ofertadas que han sido acreditadas como proyectos, es decir, que no estaban en funcionamiento en el momento de la evaluación de CONEAU (Fernández, 2009).

En dicho Título se establece que serán integrantes del Sistema Universitario Nacional las Universidades nacionales, provinciales y de gestión privada, así como los Institutos Universitarios privados o públicos. La misión de estas instituciones incluirá la de producir y comunicar conocimientos del más alto nivel. Las funciones básicas de las Instituciones Universitarias (IU) son: formar y capacitar científicos, profesionales, docentes y técnicos; promover y desarrollar la investigación científica y tecnológica; crear y difundir conocimiento; preservar la cultura nacional; y extender su acción y servicios a la comunidad contribuyendo a su desarrollo y transformación.

En el artículo 29 de la LES se definen las características y los alcances de la autonomía universitaria que determinan los marcos de derechos y responsabilidades de las IU, siendo el cumplimiento de estas últimas objeto de análisis durante los procesos de evaluación institucional. Los artículos comprendidos entre el 44 y 47 de la ley, definen los términos generales de la evaluación y acreditación. Específicamente, en los artículos 45 y 46 se establece que los estándares de acreditación serán definidos por el Consejo de Universidades y resueltos en una resolución ministerial que será aplicada por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.

Los artículos 39 y 40 de la ley establecen, en líneas generales, que los títulos de Magister y Doctor podrán ser otorgados exclusivamente por instituciones universitarias mientras que el título de Especialista podrá ser otorgado también por instituciones de investigación o formación profesional en el marco de convenios con Universidades firmados a tal efecto. Tales instituciones deberán ser evaluadas por CONEAU e integrarse al registro de Instituciones de posgrados de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria, en el marco de lo reglamentado a esos fines por el Ministerio de Educación.⁸

El artículo 76 de la LES establece los efectos de la no acreditación de las carreras de posgrado o las carreras de grado comprendidas en el artículo 43. En primer lugar, el artículo determina que la suspensión de la inscripción de nuevos alumnos será la consecuencia de la no acreditación de una carrera en funcionamiento, prevaleciendo el resguardo de los derechos de los alumnos ya inscriptos que se encuentren cursando el grado o posgrado universitario en cuestión. También en ese artículo, se establece la posibilidad de nueva obtención (o

⁸ La ley 25.754 de 2003, modifica el artículo 39 de la LES, incorporado como artículo 39 bis, precisando la figura de “centros de investigación o instituciones de formación profesional”. La resolución 1058, vigente desde 2002 reglamenta actualmente dicho proceso de evaluación.

rehabilitación) del reconocimiento oficial del título en caso de subsanarse las deficiencias encontradas. De modo complementario, el Decreto 499/95 establece con carácter general, un vínculo expreso y automático entre la acreditación o no acreditación de la carrera y la continuidad del reconocimiento oficial del título. Dicho decreto, también fija los plazos de acreditación que regirán para las resoluciones de acreditación de las carreras: tres años la primera acreditación; seis años a partir de la segunda acreditación. Posteriormente la CONEAU, mediante la ordenanza 51, dispuso que en las carreras que cuenten con egresados en el momento de su acreditación, sin importar que ésta sea la inicial, las resoluciones favorables tendrán una vigencia de 6 años. El Ministerio dispone, además, que la situación de la carrera frente al proceso de acreditación debe ser informada al público interesado, siendo sancionable la institución que incumpla esa disposición. (RM Nº 206/97 95/00)

La resolución 1168/97, es la norma que el Ministerio de Educación de la Nación estableció a partir del consenso del Consejo de Universidades para fijar los estándares y criterios de acreditación de las carreras de posgrado. La norma fija las definiciones de los tipos de carreras establecidos en la ley, dictando los criterios, estándares y dimensiones que deberán ser considerados durante el proceso de evaluación. Finalmente, la norma dispone una organización secuencial de la acreditación que incluye las instancias y los momentos que deberá atravesar el desarrollo que implementará CONEAU. Es necesario destacar que la resolución explicita que se trata de estándares mínimos, aunque prevé una instancia de categorización voluntaria y que en su aplicación debe respetar el principio de autonomía universitaria.

En verdad la norma define pocos estándares específicos vinculados a cada tipo de posgrado: fija la carga horaria mínima para cada uno, el tipo de trabajo terminal y los requisitos para la evaluación en sus instancias finales de titulación. El resto de la propuesta se compone de dimensiones con alcance general para los diferentes tipos de carreras. Estas son: Marco institucional, Plan de estudios, Cuerpo académico, Ámbitos para el desarrollo de actividades de investigación y transferencia, Alumnos y egresados, Equipamiento, Biblioteca y Centros de documentación. En cada dimensión, se establecen algunos indicadores y criterios a considerar durante el proceso de acreditación, los cuales han servido de base para el diseño de los instrumentos que CONEAU desarrolló en la perspectiva de lograr comparabilidad entre los diferentes casos evaluados por los comités de pares designados.

Un dato de importancia es que la resolución 1168 formula estándares con un alcance limitado a las carreras de modalidad presencial y que se encuentren en funcionamiento (tengan o no

egresados). Debido a esta limitación en los alcances de la norma, a lo largo de su aplicación han surgido normas complementarias. Con relación al proceso de obtención de la validez nacional de los proyectos de carrera se desarrollaron normas específicas. Actualmente, el procedimiento de obtención de la resolución de validez nacional provisoria de los títulos de carreras de posgrado se encuentra regulado por la resolución 51/10, la cual establece la necesidad de un dictamen favorable de CONEAU como requisito para la resolución ministerial⁹. Con relación a la oferta de posgrado no presencial, en el año 2004 el Ministerio estableció una norma general para regular la totalidad de la oferta de carreras en esa modalidad. La resolución ministerial 1717/04 exhibió algunas dificultades de aplicación para la oferta de posgrado, pero lo principal fue su inconsistencia jurídica con la resolución 1168/97. Por último, resulta necesario destacar que la resolución 1168/97, establecía el plazo de un año para su revisión. Las dificultades emergentes de su prórroga de facto condujeron al largo debate cuyo abordaje se abordará en un apartado posterior.

Las ordenanzas 16/97 y 04/99 CONEAU establecieron originalmente las etapas y procedimientos generales para la acreditación de carreras de posgrados. Dichos procedimientos se encuadran en la organización propuesta por la resolución 1168/97 y lo dispuesto para el funcionamiento de CONEAU por el Decreto 499/95. En líneas generales, la acreditación de carreras en funcionamiento tienen lugar en el marco de convocatorias periódicas que realiza la agencia, acotando cada convocatoria a carreras clasificables en áreas disciplinares específicas. La primera de las ordenanzas establece las condiciones generales mientras que la segunda especifica, entre otros aspectos del proceso, los perfiles de categorización de las carreras en funcionamiento según se trate de carreras nuevas (sin egresados) o carreras con egresados. En la ordenanza 031/02 y sus modificaciones (Ordenanza 034), los plazos previstos para la elaboración de la respuesta a la vista y el plan de mejoras

⁹ La resolución del Ministerio de Educación n° 2477 de 1998 establecía, en los inicios de la aplicación de la res. 1168/97, que los proyectos de carrera (carreras no iniciadas) eran evaluados por la Dirección Nacional de Gestión Universitaria y luego evaluadas como carreras nuevas por la agencia. Desde el inicio de estos procesos tuvo lugar una tensión entre dos lógicas: por una parte la de agilizar la creación del sistema permitiendo que la DNGU evalúe técnicamente los proyectos con el riesgo de que la CONEAU al acreditar la carrera, la considere fuera de estándar, u optar por una intervención inicial de la CONEAU que garantice una continuidad en los criterios, proporcionando legitimidad en el sistema de calidad a la validez nacional provisoria. Como intentos de procurar una solución satisfactoria a esta tensión, el Ministerio generó una sucesión de normas modificatorias del procedimiento de autorización de proyectos de carrera de posgrado: Las Resoluciones MCE 35/99, ME 51/00, MECyT y 532/02 representan otros tantos intentos de resolver satisfactoriamente el problema. Actualmente, la resolución 51 de 2010 M.E. establece que la CONEAU deberá dictaminar favorablemente para que una carrera pueda obtener la validez provisoria del título por el Ministerio de Educación. Este dictamen, que ya había sido introducido en la mencionada resolución 532/02 fue inicialmente pensado como un procedimiento simplificado, pero en los hechos tomó la forma de un proceso de acreditación con excepción de no introducir una instancia de autoevaluación, ya que se trata de un proyecto no implementado.

comprometido en la misma, tomaba un plazo de 180 días para desarrollar el plan de mejoras sustanciales, que podían resultar prorrogables. La ordenanza 045, del 2005 retorna a plazos más breves esa instancia definiendo un plazo de 30 días corridos a partir de la recepción de la vista por la Universidad. Otra modificación importante introducida por esta ordenanza hace referencia a la clarificación del proceso de decisiones de la Comisión respecto del proceso de acreditación. El punto 8.1 de la norma permite visualizar con claridad que el dictamen del comité de pares no resulta vinculante ya que está previsto que la comisión pueda solicitar otro comité si el inicial no resuelve de un modo consistente con la normativa. El procedimiento contempla, además, la posibilidad de que la institución retire la solicitud si considera que las debilidades señaladas hacen inviable un plan de mejoras. En tal caso, la CONEAU dictará una resolución de retiro. También, la nueva ordenanza establece un procedimiento preliminar de formalización de la presentación que permite a CONEAU establecer previsiones como así también, determinar si las carreras presentadas por la institución universitaria encuadran su perfil disciplinar correctamente en la convocatoria vigente, existiendo casuística referida a situaciones en que CONEAU ha recomendado presentar la carrera a una convocatoria con un encuadre disciplinar más adecuado.

En el marco de la resolución 51/10 M. E., la CONEAU promulgó la ordenanza 056/10 que dicta los procedimientos de evaluación de proyectos para la obtención de la validez provisoria del título. Las convocatorias de proyectos se realizan dos veces al año y los procedimientos establecidos son, en líneas generales, similares a los vigentes para carreras en funcionamiento, aunque poseen algunas diferencias significativas. En primer lugar, las convocatorias a proyectos son para todas las áreas disciplinares y están previstas en plazos teóricos más breves para la elaboración de la respuesta a la vista, no estando previsto en el procedimiento una instancia de reconsideración.

Las diferencias señaladas obedecen a que la evaluación de proyectos debería ser sumaria y no prevé profundos cambios del proyecto durante el procedimiento. En el caso de que las objeciones sean sustanciales, la previsión procedimental es que la institución universitaria deberá retirar el proyecto y presentarlo en la convocatoria inmediata. Por otra parte, el proceso de acreditación provisoria culmina con un dictamen favorable y no con una resolución, por lo que una solicitud de reconsideración no sería procedente en el marco del derecho administrativo, que proporciona el marco jurídico-legal de las resoluciones de CONEAU. Es oportuno señalar que, en la práctica, los tiempos reales de CONEAU no han sido los adecuados para permitir a las I.U. enfocar el procedimiento como un trámite ágil. Por otra

parte, no existen garantías normativas de que las recomendaciones del nuevo comité sean consistentes con los señalamientos que condujeron al comité de pares anterior a denegar la autorización provisoria.

Los instrumentos elaborados por CONEAU para que las instituciones realicen sus presentaciones al proceso de acreditación son una Solicitud de Acreditación que estandariza la carga de información y, más recientemente, guías para los procesos de autoevaluación. Una mención especial merece la guía de autoevaluación cuyo diseño se encuadra en lo establecido por el punto b.3 de la resolución 1168/97, punto procedimental de la norma donde se establece que los procesos de acreditación deberán realizarse a los efectos de dar oportunidad a las instituciones de mejorar el desempeño académico de las carreras.

La guía de autoevaluación organiza la información recolectada en la Solicitud de Acreditación en cuatro núcleos, a saber: 1) Inserción institucional, marco normativo y conducción del posgrado; 2) Diseño, duración y desarrollo del plan de estudios; 3) Proceso de Formación; 4) Resultados y mecanismos de revisión y supervisión. Estos núcleos temáticos fueron utilizados inicialmente por CONEAU para organizar los dictámenes de los comités de pares que son remitidos a la universidad en oportunidad de las vistas previstas en los procedimientos, que posteriormente constituyen el documento matriz de las resoluciones de acreditación de posgrados de CONEAU. Además de solicitar los juicios de calidad de la unidad académica respecto del estado actual de la carrera, se solicita un juicio global sobre la misma incorporando las medidas tomadas respecto a las recomendaciones sustanciadas en la resolución de acreditación previa. Con base en este dictamen global la carrera debe establecer el plan de desarrollo y mejoramiento previsto para el próximo sexenio de funcionamiento.

De este modo, los juicios del comité no hacen referencia solamente a la información presentada por la institución en la Solicitud de Acreditación, sino que evalúan su consistencia con el diagnóstico y el plan de mejoramiento comprometido. Con este enfoque, el procedimiento de autoevaluación propuesto proporciona al proceso de acreditación una perspectiva menos estática que la que caracterizó las etapas iniciales de la acreditación de posgrados.

Resulta oportuno agregar que, debido a los complejos cronogramas de CONEAU, los períodos teóricos previstos en la legislación se amplían en la práctica, mediante la prórroga automática de la acreditación de las resoluciones vencidas, hasta que CONEAU efectivice una convocatoria

del área disciplinaria que las incluye en cada caso. En los hechos esto puede representar un período temporal significativo.

Con relación a los procesos de categorización voluntaria previstos en la normativa, se ha observado que éstos resultan conflictivos con la tradición de la autonomía universitaria, adversa a los rankings. La obligatoriedad de los procesos de acreditación de posgrados en Argentina, en tanto la acreditación es precondition para que el Ministerio de Educación otorgue validez nacional a los títulos de los graduados, no va vinculada necesariamente a resultados localizables en una escala. La opción por la categorización es voluntaria, existiendo a la fecha tres categorías: A = excelente, B = Muy Buena y C = Buena; y, actualmente, no tiene mayores consecuencias normativas ni para los programas ni para sus graduados. No existe, a la fecha, ningún tipo de vinculación directa entre categorización y acceso a algún tipo de financiamiento¹⁰. En dicho contexto, resulta convincente la tesis de que la tendencia predominante en el sistema argentino es el aseguramiento de la calidad del conjunto de la oferta antes que el ranking de calidad, más apropiado para las agencias que actúan en marcos legislativos que prevén la concurrencia voluntaria a los procesos de acreditación de programas y/o instituciones.

En un sentido convergente debe señalarse que la reciente inclusión de un proceso de autoevaluación de la carrera ha menguado las dificultades originadas en la aplicación de estándares generales y transversales a carreras de posgrado diseñadas en función de diferentes tipos y objetivos, e insertas en tradiciones disciplinares y contextos profesionales muy diferentes. Tanto la autoevaluación que realiza la universidad como la evaluación externa a cargo del comité de pares, son realizadas con referencia a la información consolidada en los formularios de CONEAU, desarrollados a los fines de confrontarlos con los indicadores establecidos por la norma ministerial rectora del proceso. La instrumentación de las guías mejora la posibilidad de un diálogo entre la institución peticionante y el comité de pares respecto del modo de ponderar las dimensiones generales en el marco específico de cada tipología de carrera y la tradición disciplinar¹¹, procurando establecer los estándares específicos que corresponde aplicar en cada caso (Pérez Rasetti, 2003).

¹⁰ Si bien en la Argentina no hay líneas de financiamiento para el posgrado, el repertorio de becas de proyectos de investigación otorgadas por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y por el CONICET, incluyen fondos para la formación de recursos humanos, que comprenden becas de iniciación para estudiantes de Maestría y Doctorado. Inicialmente, los proyectos PICT imponían a los becarios el requisito de que las carreras de Maestría o Doctorado elegibles para ejecutar la beca deberían ser A o B, pero ese requisito ha sido abandonado en las últimas convocatorias.

¹¹ La normativa que regula a CONEAU le permitió generar documentos de referencia por área disciplinaria para sugerir una orientación a los comités de pares sobre cómo ponderar las dimensiones y

Si bien la inserción de un proceso de autoevaluación como insumo de la evaluación que realiza el comité de pares da la oportunidad de incorporar una reflexión sobre los procesos de formación, también resulta visible que la diversidad del sistema de posgrados argentino y el procedimiento de evaluación diseñado por CONEAU parecen haber generado dificultades de consistencia. En efecto, si bien es cierto que los procedimientos de autoevaluación que establecen continuidad con evaluaciones anteriores, permiten introducir un diálogo entre las unidades académicas y los sucesivos comités que intervienen en la evaluación externa, es visible que en el sistema faltan mecanismos para mejorar la consistencia de los diferentes informes en el contexto de cada área disciplinaria. En el modelo de CONEAU, los sesgos introducidos por el Comité de Pares, son puestos a consideración de la subcomisión de posgrado¹² y luego consensuados por el plenario de la Comisión en el marco de una convocatoria a la acreditación de un área disciplinar¹³. Este procedimiento ofrece la posibilidad de corregir los sesgos de los comités en cada caso, desde la perspectiva de la Comisión, pero no genera documentos de referencia ni da garantías de consistencia, aún al interior de áreas de conocimiento específicas. La CONEAU ensayó, para resolver esta cuestión, la producción de documentos de Comisiones Asesoras¹⁴ en la que participaron expertos de cada área disciplinar, que podrían orientar la ponderación de los estándares específicos. Sin embargo, como la normativa no previó un carácter vinculante para los documentos producidos por estas comisiones, en la práctica no tuvieron un efecto clarificador. Existen investigaciones realizadas sobre las resoluciones de CONEAU que diagnostican una falta de uniformidad en la aplicación de los criterios de evaluación¹⁵. En este sentido, el trabajo de CONEAU no logró consolidar aún la consistencia de los dictámenes y resoluciones, lo que exhibe la necesidad de formular estándares específicos por área disciplinar, especialmente para el caso de las carreras de posgrados vinculadas a carreras de grado que son acreditadas en el artículo 43 de la LES.

utilizar los criterios propuestos por la norma, según el tipo de carrera y el área de conocimiento. Sin embargo, estos documentos de las comisiones asesoras no son jurídicamente vinculantes y en muchos casos no son utilizados como referencia por los comités de pares.

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

¹³ La CONEAU convoca periódicamente a la acreditación de carreras de posgrados de áreas específicas como Ciencias de la Salud; Ciencias Humanas; Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales; Ciencias Básicas, Ciencias Aplicadas.

¹⁴ Los documentos de las comisiones asesoras se realizaron originalmente como un aporte al Consejo de Universidades para la revisión de la resolución 1168/97.

¹⁵ Sería razonable matizar esta afirmación ya que, posiblemente, las resoluciones no reflejen la complejidad de un proceso en el que son relevantes la autoevaluación de la carrera y el diálogo con el comité llevado a cabo en el proceso de respuesta a la vista, que resulta un medio efectivo para que la carrera incorpore la mirada del comité en el proceso de autoevaluación. Ver BARSKY; DÁVILA, 2004.

1.3 Análisis Comparado del subsistema privado en el marco de la evaluación de calidad de la oferta global del posgrado en Argentina.

Un insumo relevante para el presente informe es el análisis de la evolución del desempeño de las carreras insertas en el subsistema de modalidad de gestión privada en el marco de la aplicación de la resolución 1168/97, utilizando como paradigma de comparación la performance de las instituciones universitarias de gestión pública.

De acuerdo a la información disponible en la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria; al mes de agosto de 2011, el sistema universitario argentino cuenta con 4125 carreras de posgrados, de las cuales el 32,4 % corresponden al sector privado. Esta participación demuestra una recuperación porcentual respecto a las dimensiones del subsistema privado durante la mayor parte de la década pasada.

Cuadro 2:							
Evolución de la distribución de la oferta por modalidad de gestión y según el tipo de programa durante el período 1995-2011.							
Modalidad de gestión	Tipo de programa	1995		2003		2011	
		Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Sistema Estatal	Especializaciones	214	41,3%	627	44,6%	1468	52,67%
	Maestrías	151	29,2%	534	38,1%	950	34,08%
	Doctorados	153	29,5%	242	17,3%	369	13,2%
	Subtotal	518	100%	1403	100%	2787	100%
Sistema Privado	Especializaciones	87	31,6%	257	47,8%	713	53,28%
	Maestrías	95	34,5%	206	38,3%	492	36,77%
	Doctorados	93	33,8%	75	13,9%	133	9,94%
	Subtotal	275	100%	538	100%	1338	100%
Total		793		1941		4125	
FUENTE: CONEAU.							

Al analizar el cuadro estadístico, se verifica un sostenido ritmo de crecimiento de la totalidad del sistema. Analizando el ritmo de desarrollos de cada subsistema, puede verificarse que el sistema público desaceleró su crecimiento en los últimos ocho años mientras que, de modo inverso, el sistema privado incrementó su velocidad de crecimiento. En este proceso prácticamente recuperó su participación en la totalidad del sistema que inicialmente era del 35 % y en 2003 había descendido al 27, 7 %. Esta tendencia marca un acomodamiento a los estándares de calidad por parte de las instituciones privadas que le ha permitido recuperar su participación.¹⁶

Con relación al tipo de programa es visible un predominio de las carreras de especialización cuya participación es mayor al 50 % en ambos subsistemas, lo que marca una tendencia al crecimiento de la oferta con perfil profesional. Esta hipótesis se fortalece al correlacionar el crecimiento porcentual sostenido de la oferta de carreras de especialización y la disminución de la participación de los doctorados en la oferta de ambos subsistemas. El caso de las maestrías requiere un enfoque de mayor complejidad: en ambos subsistemas se verifica una estabilización del porcentaje del tipo maestría en el conjunto de la oferta de las carreras, pero dificulta su análisis el hecho de que, como ha sido señalado, la oferta de maestrías incluye tanto programas de perfil profesional como de perfil académico.

Como diferencias más notables respecto de la comparación de los subsistemas, puede señalarse que el sistema privado exhibe una mayor participación porcentual de maestrías con relación al sistema público, mientras que el sistema estatal conserva una mayor participación porcentual en los doctorados.

En cuanto a la distribución de la oferta de posgrado según su campo disciplinario, en los diferentes subsistemas también exhibe diferencias significativas al trazar la comparación. Si bien la evolución presentada en el cuadro 3, registra una tendencia a la conservación de la participación en casi todas las áreas tanto en las instituciones de gestión estatal como privada, el análisis arroja algunas tendencias que es necesario considerar.

¹⁶ Los porcentajes señalados surgen de los números absolutos registrados en el cuadro n° 2. De la transformación a porcentajes de esos valores, surge que la oferta de posgrados se incremento 244% durante los primeros 8 años y 212 % entre 2003 y 2011. En 1995, la participación de la oferta privada era de 275/793, lo que representa un 35 % de la totalidad del sistema. Dicha participación desciende en 2003(538/1403) al 27 % y en 2011 se incrementa a 1338 carreras sobre un total de 4125, lo que representa una participación del 32, 43 % en el sistema.

Cuadro 3							
Distribución de la oferta por modalidad de gestión según el campo disciplinario							
Modalidad de gestión	Campo disciplinario	1995		2003		2011	
		Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Sistema Estatal	Ciencias Sociales	140	27,0%	408	28,9%	816	29,3 %
	Ciencias Exactas y Naturales	68	13,1%	107	7,6%	182	6,53 %
	Ciencias Aplicadas	131	25,3%	369	26,1%	692	24,8%
	Humanidades	70	13,5%	225	15,9%	442	15,8%
	Ciencias de la Salud	109	21,0%	303	21,5%	655	23,5%
	Subtotal	518	100%	1412	100%	2787	100%
Sistema Privado	Ciencias Sociales	144	52,4%	249	46,3%	557	41,6 %
	Ciencias Exactas y Naturales	2	0,7%	1	0,2%	20	1,5%
	Ciencias Aplicadas	45	16,4%	55	10,2%	157	11,7%
	Humanidades	55	20,0%	76	14,1%	220	16,5%
	Ciencias de la Salud	29	10,5%	157	29,2%	384	28,7%
	Subtotal	275	100%	538	100%	1338	100%
Total		793		1950		4125	

Fuente: CONEAU.

En primer lugar, se verifican transformaciones en la distribución porcentual de los diferentes campos al interior de cada subsistema. El único campo que aumentó la participación de manera significativa en el período 2003 – 2011 dentro de los posgrados del sistema estatal es el de Ciencias de la Salud (21,5% en 2003 a 23,3% en 2011). En Ciencias Exactas y Naturales, aunque aumentó la oferta de carreras, disminuyó la participación porcentual en el total, con un salto importante en el período 1995/2003 para amesetarse en el período siguiente. También en el primer período, se verifica un crecimiento en la participación en las Humanidades, las Ciencias Sociales y las Ciencias Aplicadas, aunque en estas últimas solamente se verifica un retorno a los valores iniciales en el período 2003/2011.

Por su parte, el subsistema privado mantiene la preponderancia de las Ciencias Sociales, que aportan el 41, 6% de las carreras de posgrados, quedando en segundo lugar Ciencias de la

Salud con el 28,7%, y en tercer lugar, las Humanidades. Se observa una pequeña tendencia al crecimiento de los posgrados en Ciencias Exactas y Naturales aunque estas siguen siendo porcentualmente marginales en el conjunto del subsistema. Durante el último período, se visualiza un tenue repunte de la participación de los posgrados en Ciencias Aplicadas después de una significativa caída en el período anterior.

1.3.1 Alumnos y egresados de posgrado

Según los datos estadísticos disponibles sobre posgrados en la Secretaría de Políticas Universitarias, la relación de estudiantes de posgrado en uno y otro subsistema es proporcional al número de carreras de posgrados ofrecidas por cada uno de ellos. Según mostró el análisis realizado en el cuadro 2, durante el período analizado, aproximadamente el 70 % de la oferta de posgrados se insertaba en instituciones de gestión estatal. La información disponible sobre alumnos y graduados muestra que las instituciones estatales han dado cobertura, con oscilaciones, a más del 70% de la matrícula de posgrados, mientras que el subsistema privado abarcó aproximadamente un 25% de la matrícula (Cuadro 4).

Cuadro 4

Estudiantes de posgrado por modalidad de gestión

<i>Modalidad de gestión</i>	<i>2000</i>		<i>2006</i>		<i>2007</i>		<i>2008</i>		<i>2009</i>	
Sistema Privado	11.411	28,72 %	14539	23,1 %	16.815	24,63 %	19.196	24 %	20442	25,3 %
Sistema Estatal	28.314	71,27 %	48331	76,87%	50.725	74,30 %	60.115	75%	58968	73 %
Total	39.725	100 %	62870	100 %	80.160	100 %	80.160	100 %	80703	100 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SPU (Anuarios 2006, 2007.2008, 2009).

Los porcentuales de estudiantes no presentados en el cuadro se insertan en las instituciones universitarias internacionales y extranjeras que actúan en el sistema.

Por otro lado, si se considera la proporción de graduados en las dos modalidades de gestión durante los mismos años, el registro exhibe que el subsistema privado ha generado una masa de graduados cuya participación oscila alrededor de un 40 % de los producidos por la totalidad del sistema. (Cuadro 5)

Cuadro 5

Graduados de posgrado por modalidad de gestión

<i>Modalidad de Gestión</i>	<i>2000</i>		<i>2006</i>		<i>2007</i>		<i>2008</i>		<i>2009</i>	
Sistema Privado	1.840	36,50 %	1.980	43%	2.685	40, 5%	2.918	38,2 %	3.120	42, 6 %
Sistema Estatal	3.204	63, 50%	2.630	57%	3.308	50%	4.551	59, 6 %	3.819	52,1 %
Total	5.044	100%	4.610	100%	6.614	100%	7.632	100%	7.329	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SPU (Anuarios 2006, 2007.2008, 2009).

Los porcentuales de estudiantes no presentados en el cuadro se insertan en las instituciones universitarias internacionales y extranjeras que actúan en el sistema.

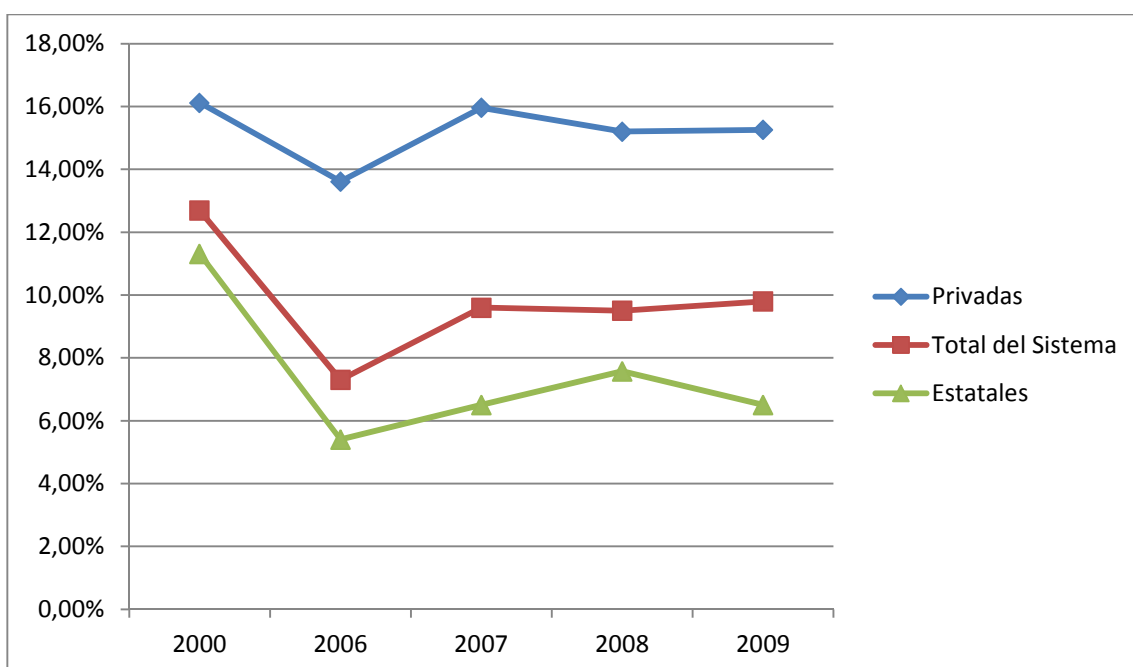
Los datos analizados permiten avanzar en una comparación de la eficiencia de ambos subsistemas. Si tomamos como indicador la relación graduados/estudiantes de posgrados en los años comparados, resultan observables comportamientos significativos de la totalidad del sistema y de cada subsistema en particular. En primer lugar entre los años 2000 y 2006, puede visualizarse una abrupta caída de la graduación en la totalidad del sistema lo que puede interpretarse como efecto del impacto de la evaluación de calidad sobre las exigencias de los procesos de graduación del sistema. A partir de allí se visualiza una recuperación de la eficiencia de titulación al correlacionar graduados y estudiantes en la totalidad del sistema, indicador que a partir de 2007 se ameseta en un valor porcentual cercano al 10 %.

Al analizar cada uno de los subsistemas por separado se comprueba que, durante los años analizados el sistema privado se mantiene en todo momento por arriba de la media del sistema. En tal sentido debe señalarse que dicho comportamiento parece sostenerse a pesar de la creciente presión que ejercen los procesos de acreditación sobre la calidad de los

procesos de graduación de las carreras de posgrados. En términos generales puede decirse que aunque la información disponible no permite captar la dinámica de los procesos de graduación de los diferentes subsistemas¹⁷, la relación graduados/estudiantes de posgrado en cada subsistema permite visualizar una mayor eficiencia en la titulación de posgraduados en la universidades de gestión privada para los períodos analizados. (Cuadro 6).

Cuadro 6

Evolución de la relación Graduados/ Estudiantes de posgrado en la totalidad del sistema y desagregados por modalidad de gestión



1.3.2 Acreditación y Categorización.

El siguiente cuadro compara las carreras acreditadas en el sistema nacional en los años 2003 y 2011. Puede verse que las cifras arrojan una evolución de la acreditación en Argentina que

¹⁷ El análisis de la tasa de graduación y el comportamiento de la cohortes requerirían un análisis de flujo que no puede realizarse como la información disponible. Sin embargo, la información referida a stock de estudiantes y graduados de posgrado en los años analizados proporcionan un indicador aproximado de la eficiencia de titulación del sistema suficientemente fiable.

exhibe similitudes y diferencias según las modalidades de gestión institucional de las carreras de posgrado. En las dos modalidades aumentó la cantidad y la participación relativa de los posgrados acreditados, pero el incremento es mayor en los posgrados de gestión privada. (Cuadro 7)

Si se considera a la acreditación como una señal de calidad, puede decirse que el sistema privado se está consolidando, siendo visible el esfuerzo de las instituciones por mejorar la calidad de la oferta de posgrados desde una perspectiva construida por la aplicación de los estándares consensuados por el Consejo de Universidades.

Cuadro 7					
Distribución de la acreditación por modalidad de gestión					
Modalidad de gestión	Acreditación	2003		2011	
		Cantidad	%	Cantidad	%
Sistema Estatal	Acreditados	785	55,6%	1599	57,4%
	Sin acreditar*	627	44,4%	1188	42,6%
	Subtotal	1412	100%	2787	100%
Sistema Privado	Acreditados	218	40,5%	618	46,2%
	Sin acreditar*	320	59,5%	720	53,8%
	Subtotal	538	100%	1338	100%
Total		1950		4125	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CONEAU.

*Los posgrados sin acreditar incluyen carreras en proceso de acreditación sin resolución o dictamen en la fecha en que se realiza el análisis estadístico

El cuadro 8 permite apreciar un comportamiento diferencial por modalidad de gestión respecto de la categorización. Al interior del subsistema estatal, aproximadamente el 75% de los posgrados acreditados, ya sea de ciclo completo o nuevo, ha solicitado categorización. Contrastando con ese porcentaje, las carreras de posgrado del sistema privado muestran otra tendencia: el 75% de las carreras que recibieron acreditación son proyectos o no solicitaron categorización. Solamente el 25% de la oferta de posgrados de gestión privada solicitó su categorización.

Cuadro 8					
Distribución del tipo de acreditación por modalidad de gestión					
Modalidad de gestión	Tipo de acreditación	2003		2011	
		Cantidad	%	Cantidad	%
Sistema Estatal	Categorizadas Ciclo Completo	512	65,2%	829	54,4%
	Categorizadas Nuevas	139	17,7%	222	20,2%
	No Solicitaron Categorización	61	7,8%	189	10,9%
	Proyectos	73	9,3%	356	14,5%
	Subtotal	785	100%	1596	100%
Sistema Privado	Categorizadas Ciclo Completo	51	23,4%	145	19,3%
	Categorizadas Nuevas	16	7,3%	18	5,5%
	No Solicitaron Categorización	107	49,1%	188	36,2%
	Proyectos	44	20,2%	266	39,0%
	Subtotal	218	100%	617	100%
Total		1003		2213	
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CONEAU.					

Puede observarse, también en el mismo cuadro, que las carreras pertenecientes a universidades de gestión privada que han tenido un dictamen favorable de CONEAU en calidad de proyectos que aún no se encuentran en funcionamiento alcanzan un 40 % del total del subsistema; mientras que al considerar la oferta de las universidades de gestión estatal, esa situación encuadra solamente al 19 % de su oferta total. Por otra parte, el subsistema estatal posee un 20 % de carreras acreditadas y categorizadas como nuevas (sin graduados) frente a solamente un 5 % de carreras del subsistema de gestión privada en esa misma situación. Estos porcentuales se explican también por una tendencia del sistema estatal a iniciar las carreras sin dictamen previo de la CONEAU, en el marco proporcionado por su autonomía, y por el hecho de que la resolución 1168/97 no establecía con claridad el requerimiento de acreditar proyectos.

La resolución 532/02 y, posteriormente, la R.M. 51/10, han establecido con claridad el requerimiento de intervención de CONEAU como condición para la obtención de la validez nacional provisoria, lo que explica el actual incremento de la tendencia a la acreditación de proyectos.

Con relación a la categorización, puede decirse que en el caso de los posgrados de gestión estatal, la participación relativa de los programas categorizados como buenos (C o Cn¹⁸) tendió a aumentar en el último período y es de mayor importancia relativa, mientras que la participación de los posgrados categorizados como excelentes (A o An) o muy buenos (B o Bn) tendió a disminuir en forma perceptible. En el sistema de gestión privada, por el contrario, se observa una disminución del porcentaje de los programas categorizados como buenos (C o Cn), quedando solamente un 5% más alto que los porcentuales de la oferta del subsistema de gestión estatal para la misma categoría. De modo complementario, puede señalarse que hay un acortamiento de las diferencias con respecto al peso relativo que tienen en 2011 las carreras de posgrado consideradas muy buenas o excelentes, que representan el 51,8 % de las categorizadas del sistema estatal, frente a un 46,9 % en el caso de las carreras del sistema privado (Cuadro 9). Cruzando esta información con la del cuadro 7, es verosímil la interpretación de que las variaciones señaladas se correlacionan con un leve incremento porcentual de las carreras del subsistema privado que no han sido categorizadas, aunque esta tendencia resulta similar en el comportamiento a la vigente en el subsistema estatal durante el mismo período. En definitiva, es sostenible la tesis de una tendencia a lograr una mayor comparabilidad de la calidad de los sistemas en el último período ponderado, a pesar de que el comportamiento del subsistema privado frente al proceso de categorización ha sido de baja participación.

¹⁸ Según se explica en el apartado 1.3, las letras A, B, C, establecen las categorías de calidad de las carreras categorizadas. El agregado de la letra n (An, Bn y Cn) indica que las carreras han sido categorizadas en funcionamiento pero no teniendo egresados, por lo que son consideradas carreras nuevas en las que la evaluación de los productos de los procesos de formación (egresados y calidad de las tesis) no han podido integrarse en el dictamen.

Cuadro 9					
Distribución del nivel de categorización por modalidad de gestión					
Modalidad de gestión	Nivel de categorización	2003		2011	
		Cantidad	%	Cantidad	%
Sistema Estatal	A + An	129	19,8%	159	15,3%
	B + Bn	273	41,9%	385	37,1%
	C + Cn	249	38,2%	500	48,2%
	Subtotal	651	100%	1037	100%
Sistema Privado	A + An	6	9,0%	18	11,1%
	B + Bn	22	32,8%	58	35,8%
	C + Cn	39	58,2%	86	53,08%
	Subtotal	67	100%	162	100%
Total		718		1206	
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CONEAU.					

Por último y para concluir este apartado, resulta oportuno señalar que, en ocasión de la finalización de la tercera convocatoria para la acreditación del sistema de posgrado por la CONEAU, se observa que el sistema de posgrado se encuentra todavía en proceso de consolidación. Por ello lo integra una composición porcentual alta de carreras que son acreditadas sin haber culminado su ciclo completo y, por lo tanto, su evaluación está aún demasiado centrada en los insumos y escasamente en sus productos (generación de conocimientos y cantidad y calidad de graduados).

1.4 Factores incidentes en la evolución reciente del sistema

Según se adelantó al presentar este trabajo, el análisis que se busca desplegar en este informe requiere de su contextualización en las tendencias que influyen tanto en la dinámica del sistema como en la opinión de los actores que impulsan la transformación del actual marco regulatorio. En tal sentido, pueden identificarse diferentes tipos de factores que poseen alguna relevancia para la evolución del sistema de posgrado, alguno de los cuales resulta necesario considerar en relación con una reforma de sus parámetros de calidad. Un primer aspecto que

ha tomado creciente importancia en los actuales debates es que la demanda que dinamiza el presente crecimiento de la oferta de posgrado se genera desde espacios exógenos al sistema universitario. Para clarificar esta cuestión puede ser oportuno utilizar las categorías propuestas por Ricardo Lucio (1997) para conceptualizar el desarrollo de los sistemas de posgrado de América Latina. Lucio diferencia una función endógena destinada a proveer la masa crítica de docentes-investigadores al sistema científico-académico, de una función exógena destinada a graduar recursos humanos demandados por procesos de producción de conocimiento que se desarrollan por fuera del sistema universitario. Si bien la clasificación de Lucio se esforzaba en conceptualizar una oferta destinada a satisfacer una demanda exógena de carácter credencialista y calidad difusa en un escenario muy diferente; en el contexto argentino actual, ordenado por los mecanismos de acreditación de la calidad implementados por CONEAU, su diferenciación resulta fundamental para poder comprender las tensiones que fueron surgiendo en la aplicación de la normativa actualmente vigente en las sucesivas convocatorias de acreditación.

Todavía resulta de una fuerte presencia en las representaciones de los actores del sistema universitario la idea de que el posgrado se encuentra centralmente destinado al perfeccionamiento de recursos humanos que harán carrera al interior del mismo sistema. Sin embargo, por una parte, estudios elaborados sobre el desarrollo de la profesión académica muestran que la formación de posgrados no es aún un factor decisivo en el desarrollo de la carrera académica o de investigador en la Argentina (Aiello - Perez Centeno, 2010); y, por otra parte, recientes estudios demuestran que la generación de oferta de posgrados se encuentra traccionada por una demanda externa que proviene del sector productivo como también de otras dependencias estatales u organizaciones no gubernamentales. En efecto, incluso los doctorados son títulos que han comenzado a solicitarse para desempeñar jefaturas de departamento en áreas de salud u otorgar puntaje para cargos relevantes en el sistema judicial.

El estudio, ya mencionado, que en 2004 realizó la Dirección de Acreditación de Posgrados de CONEAU enfatizaba que el alto ritmo de expansión del sistema tenía un creciente perfil profesionalista. Un diagnóstico de este tipo colisiona con la idea de un sistema de posgrado cuya principal función estructural sería formar recursos humanos que se desempeñan en las Universidades y en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Graciela Riquelme (2003) había señalado hace algunos años que la demanda de educación superior debía considerarse desde una perspectiva comprensiva de una pluralidad de sectores: el sistema científico

tecnológico, el estado, el sector privado de servicios (no productivo), el sector privado productivo y la sociedad en general. En definitiva, el dinamismo de la demanda exógena al sistema universitario contrasta con procesos de evaluación cuya percepción se encuentra frecuentemente sesgada por una mirada que prioriza los objetivos endógenos de ese sistema.

Un segundo aspecto de indudable relevancia para emprender una reforma de la normativa es la actual tendencia a la internacionalización de la matrícula. Se impone, en esa perspectiva, un análisis de la sensibilidad de la nueva norma a la dinámica de internacionalización de la educación superior. El actual debate sobre la acreditación de posgrados, tiene lugar en el marco de una pronunciada tendencia al incremento de los flujos de alumnos internacionales en las Universidades argentinas. El crecimiento a nivel global de la movilidad de estudiantes y académicos, y la internacionalización de las trayectorias de formación de RRHH, han sido señaladas por numerosos autores. En contraste, el sistema argentino exhibe dificultades de compatibilidad con otros sistemas y marcos regulatorios restrictivos de América Latina, distando los procesos de reconocimiento de carreras y trayectos de posgrado del dinamismo logrado por el espacio europeo. En efecto, los procesos de integración al interior del MERCOSUR, por ejemplo, han funcionado como espacios de carácter experimental para el desarrollo de una acreditación regional que, a la fecha, posee solamente algún impacto en el grado universitario. Sin embargo, en los últimos años se verifica un crecimiento de la internacionalización de la matrícula del posgrado con alumnos provenientes de otros países de la región. Tres razones son las principales: en primer lugar, existen razones económicas dado el tipo de cambio favorable y que, si bien la formación de posgrado no tiene gratuidad, resulta en general menos costosa que en otros países. En segundo lugar, la menor dificultad de acceso a los estudios superiores característica del sistema de educación argentino, se refleja también en el posgrado y finalmente, el hecho de que la oferta de posgrado de Argentina está en su totalidad acreditada por una única agencia nacional, lo que establece un aseguramiento de calidad para los estudiantes internacionales con independencia de la reputación del establecimiento universitario donde concreten sus estudios.

Esta tendencia a la internacionalización, ha generado la necesidad de avanzar en las modalidades de dictado con mayor accesibilidad a estudiantes internacionales así como avanzar, en lo posible, a criterios compatibles al menos con otros países de la región, aunque las relaciones con el sistema europeo imponen cada vez más la necesidad de un marco normativo que facilite la comparabilidad de las titulaciones.

Un tercer aspecto, es la relación entre el posgrado y el proceso de expansión de la educación superior en el nivel nacional. Este proceso de gran complejidad involucra diversos factores del Sistema Nacional de Educación Superior. Un primer factor es el crecimiento del número de instituciones del sistema nacional en sus diferentes modalidades de gestión que, iniciada en la década del 90, no se ha detenido. Este proceso de expansión del número de instituciones universitarias fue regulado por la ley 24.521 previendo un proceso de planificación regional que fuese capaz de sostener una iniciativa con la capacidad de dar la cobertura requerida por el crecimiento de la demanda de E.S.; y que buscarse planificar la oferta con el objetivo de garantizar en el conjunto de las regiones del país que esa cobertura se realice con calidad y pertinencia.

El Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior, en el marco de lo establecido por el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1047/99, ha cobrado protagonismo para la implementación de políticas de expansión de la oferta en el marco de un crecimiento institucional que, a pesar de la participación de CONEAU, no ha logrado compensar suficientemente la tendencia de concentración de instituciones universitarias en los CPRES MET¹⁹ y BON²⁰. Esta situación explica que las estrategias de cobertura de la oferta implementadas por diferentes instituciones hayan puesto en el eje del debate actual la evaluación de la calidad de la llamada educación a distancia o, de modo más apropiado, educación mediada por nuevas tecnologías de información y comunicación. La resolución 299 de 2009, crea el Programa de Diagnóstico y Evaluación de la Educación Superior, para superar la fragmentación del sistema nacional y la proliferación de ofertas basadas en la demanda directa; e implementar estrategias para desconcentrar la educación superior apoyándose en las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Sobre la base de dicho programa, un reciente acuerdo plenario del Consejo de Universidades estableció estándares para el funcionamiento de los Centros Regionales de Educación Superior (CRES), para proporcionar un marco de calidad a la iniciativa de dar soporte normativo y apoyo financiero a consorcios de universidades creados con el objetivo de proporcionar cobertura a demandas específicas detectadas en cada región. Si bien el proyecto de los CRES no incluye explícitamente la oferta de carreras de posgrado, es también cierto que la aplicación del artículo 36 de la LES reclama la formación de una masa crítica de recursos humanos en el nivel de posgrados que resulten suficientes para acompañar el proceso de expansión de la E.S.

¹⁹ Región Metropolitana.

²⁰ Región Bonaerense que comprende la Provincia de Buenos Aires.

Finalmente, el análisis de las diferentes propuestas de reforma normativa que formaron parte del debate desarrollado en la Comisión de Asuntos Académicos del Consejo de Universidades para la elaboración de nuevos estándares de posgrado, requiere de una perspectiva que incorpore las interacciones de los diferentes actores que han participado del proceso decisorio que condujo al establecimiento de los nuevos estándares de calidad. En tal sentido, el análisis que se propone incorporará reflexiones sobre las posiciones adoptadas por los distintos actores que protagonizaron iniciativas que buscaban modificar la normativa. Estas fueron motorizadas por su estado de opinión, intereses o la percepción que tuvieron del impacto que la aplicación de los mecanismos previstos en la ley tuvieron en la oferta de posgrado validada en el sistema. El trabajo procura identificar esos actores y comprender sus estrategias de participación en el proceso de la evaluación de la calidad y el modo en que han incidido las mismas tanto en el debate como en su resultado. A ese objetivo aporta el sugestivo trabajo de Antonio Camou (2007), quien se propone un abordaje de los procesos de calidad en la perspectiva de un juego de actores racionales que buscan maximizar sus intereses y posición. La sugerencia metodológica se propone captar la modalidad de regulación del sistema con sus tres dimensiones centrales: la responsabilización, la evaluación y acreditación, y el control. Abordando estas dimensiones a partir de la centralidad que la autonomía universitaria tiene en la legislación argentina, trata de definir coordenadas para una interpretación de la relación entre las políticas de estado, la universidad y la cobertura de la demanda social. Partiendo de ese carácter central de la autonomía universitaria en la lógica de la educación superior argentina, el enfoque del artículo propone analizar su dinámica en relación al comportamiento de los profesores-investigadores como actores racionales de ese sistema. Si bien su enfoque general no responde plenamente a los objetivos y perspectiva adoptados en este trabajo, la propuesta del artículo introduce criterios de utilidad. En primer lugar, señala que en el juego de la evaluación y la acreditación tal como lo ordena la legislación vigente, los profesores-investigadores universitarios visualizan la evaluación de posgrados como un espacio de alta ponderación de prestigio y valor económico. Este enfoque cobra relevancia al considerar el protagonismo de los pares académicos en los procedimientos previstos para la aplicación de la norma. En tal sentido, poseen también interés los estudios realizados por Mónica Marquina (2009) sobre los procesos de *peer review*; y, en particular, el trabajo de campo realizado sobre la actuación de los pares evaluadores durante los primeros 10 años de acreditación de posgrados en la Argentina. Los resultados de ese estudio permiten constatar la consolidación y alto compromiso de los pares evaluadores provistos por las universidades para agenciar los procesos de acreditación. La verosímil interpretación de Marquina, es que esto se debe a que son beneficiarios de una cuota de poder y prestigio al interior del campo académico que

estructura el sistema (Bourdieu, 2008). El mismo estudio indaga también en la percepción de los evaluados, señalando que estos observan problemas de todo tipo en la actuación de sus colegas: desconocimiento de su tarea, poca preparación, sesgos por procedencia institucional, sesgos disciplinares, sesgos por la propia experiencia personal. En las conclusiones del estudio se diagnostica que esta “brecha en las opiniones podría obedecer a la distribución simbólica y/o material de poder que implican los procesos de evaluación y que es inherente a la pertenencia al campo académico de evaluadores y evaluados” (Marquina et al, 2009).

En el presente análisis, el diagnóstico de Marquina parece insuficiente si nos atenemos al criterio básico que sostiene al sistema de revisión por pares: evaluadores y evaluados, son integrantes (al menos potencialmente) de una misma comunidad en términos de estatus académico. Es verdad que el relevamiento empírico del estudio evidencia un fuerte sesgo en la composición real del banco de evaluadores contratado por CONEAU. El estudio relevó una composición mayoritaria de evaluadores pertenecientes a Universidades Nacionales (82 %), con dedicación exclusiva (64,9 %), siendo el 59 % profesores titulares, con un perfil que prioriza la investigación académica (52,6 %). Esta constatación, más que evidenciar un conflicto entre evaluadores y evaluados al interior del campo académico, exhibe una cierta distorsión entre el perfil de los pares convocados, y el objeto a evaluar, si tenemos en cuenta que más del 30 % de la oferta de posgrados se dicta en instituciones de gestión privada, y puede apreciarse que aproximadamente un 70 % de la oferta evaluada está conformado por posgrados que forman egresados para un desempeño profesional extrauniversitario²¹. En definitiva, esta composición de la “comunidad de sabios” comprometida con el proceso de evaluación, exhibe un perfil con discutible pertinencia si consideramos la evolución real del sistema argentino de posgrados cuyo estudio global muestra un marcado corrimiento desde lo académico hacia lo profesional como lo evidencian los datos estadísticos y los estudios mencionados.

Por lo argumentado, el análisis de los actores en conflicto no puede agotarse en la caracterización de una tensión entre las instancias gubernamentales y la comunidad de docentes/investigadores de alta posición académica por el control del sistema, ni en términos de conflictos de poder al interior del campo académico. En la perspectiva de este informe, el análisis de la dinámica de los actores deberá asumir, en su sentido más literal que el proceso

²¹ El porcentaje de posgrados con perfil profesionalizante en el sistema es difícil de precisar dada la ausencia del tipo de maestría profesional en la normativa. En principio más del 50 % de las carreras son Especializaciones que, por definición son profesionales. Aproximadamente el 35 % de las carreras de posgrados son maestrías de las cuales una porción muy significativa poseen un perfil profesionalista, de acuerdo a lo señalado por el estudio de 2004. Asumiendo que la mitad de ese porcentaje corresponde a una oferta de maestrías profesionales nos acercamos al porcentaje sugerido.

de acreditación, requiere ser comprendido como un proceso de conocimiento, interpretación, atribución de juicios de valor, organización y diseño de estrategias de mejoramiento en función de las políticas públicas y las metas que las instituciones universitarias establecen para insertarse en su entorno (Diaz Sobrinho, 2003).

Incorporando esta perspectiva, el análisis debe dimensionar el hecho de que el posgrado es, para las diferentes instituciones universitarias que integran el sistema, un recurso de calidad que habilita a la generación de masa crítica de recursos humanos, producción de conocimiento y desarrollo del proyecto institucional en general. En tal sentido, los procesos de acreditación y categorización de posgrados ponen en juego una diversidad de intereses referidos a la diversidad posicional de las diferentes comunidades de docentes e investigadores agrupados por disciplina como también de los diversos tipos de Instituciones universitarias existentes en un sistema nacional tan diversificado como el argentino. Esta diversidad es tipificable por diversos recortes: la modalidad de gestión (privada/pública), el período de creación y/o porte institucional, la localización regional (oposición metrópolis/interior) e incluso por adscripciones político-ideológicas. Tales diferenciaciones se cruzan transversalmente generando una diversidad de perspectivas e intereses que deberían considerarse al abordar el análisis del “juego” de la evaluación. La limitación del análisis a las dimensiones planteadas en los estudios de Camou o Marquina puede conducir a un análisis de los actores, que no otorgue un peso merecido a las instituciones universitarias y la diversidad de intereses y perspectivas que operan al interior de los órganos que ellas integran de acuerdo a lo dispuesto por la legislación. En tal sentido, las previsiones de la LES, ponen en manos de los Rectores que integran el Consejo de Universidades la responsabilidad de formular los estándares de acreditación en función de los objetivos y metas de las instituciones que integran en el sistema universitario, en el marco de parámetros de calidad y pertinencia consensuados. En definitiva, es preciso integrar en el análisis, la diversidad de perfil de los diferentes tipos de establecimientos universitarios que integran el sistema, en función de sus misiones específicas y su vinculación al entorno, ya que este es un aspecto que incide en los consensos a que arribará el Consejo de Universidades.

Si bien un estudio exhaustivo en tal sentido excede las posibilidades de este trabajo, la incorporación genérica de este enfoque es imprescindible para analizar, de modo específico, el trabajo desarrollado al interior del CRUP, ya que los consensos logrados no pueden ser analizados sin localizarlos adecuadamente en los alineamientos de las diferentes instituciones que integran el CRUP, situadas en relación con las estrategias de los demás actores que han

construido progresivamente el entramado en el que se estableció una propuesta para reemplazar la resolución 1168/97. En tal sentido, el marco normativo para la acreditación de posgrados forma parte de un avance necesario en pos de establecer reglas suficientemente claras, estables, equitativas y transparentes para la consolidación del funcionamiento y desarrollo de la totalidad del sistema (Camou, 2007: p. 58).

Segunda Parte: El debate en el Consejo de Universidades

Modificación de la normativa de acreditación de posgrados

La reforma de la normativa que regula la acreditación de posgrados supuso un largo proceso de discusión que involucró a la totalidad del sistema, aunque las instancias de carácter decisorio tienen como protagonistas centrales, de acuerdo con la legislación vigente, a la Secretaría de Políticas Universitarias y al Consejo de Universidades.

Un aspecto que el análisis se ocupará de destacar es el papel que jugó la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria en ese proceso. Por una parte, fue colocada en el centro de las controversias y críticas por las inequidades e inconsistencias resultantes de los procesos de acreditación, que entre otros factores estaban relacionadas con las limitaciones del estándar vigente para evaluar la diversidad de la oferta real del sistema. Pero de modo simultáneo, CONEAU se transformó en un actor que promovió el cambio al generar ámbitos de reflexión compartida por los actores del sistema que permitió construir una lectura dinámica de su evolución.

Este apartado presentará a continuación, los diversos momentos del debate suscitado por la aplicación de la norma procurando perfilar la posición de los actores sobre los diferentes tópicos. En esta presentación se particularizará sobre algunos debates desarrollados al interior del Consejo de Rectores de Universidades Privadas que constituyen el objetivo específico del presente informe.

2.1 La 1168/97: gestación de un experimento normativo de más de una década.

Un primer señalamiento necesario para caracterizar este debate se relaciona con lo expresado en la misma RMNº 1168/97. De acuerdo a lo establecido en el cuerpo resolutivo, ésta debía revisarse antes de agosto de 1998. El breve período previsto, parece indicar el carácter provisorio de los estándares fijados en la norma, una suerte de congelamiento del debate, en beneficio de una primera etapa de aplicación de la CONEAU, con el objetivo de dar un contexto más rico que el generado por la breve experiencia de la CAP. Testimonian este espíritu de la norma la prescripción de que la aplicación de los criterios y estándares debía ser gradual para permitir la adecuación de las carreras existentes, permitiendo también una reflexión sobre su impacto.

Al respecto, resulta oportuno recordar el debate que tuvo lugar en el CU, previo a la aprobación de su Acuerdo Plenario Nº 6 de 1997, en el que se establecieron los estándares, posteriormente resueltos en el cuerpo y los anexos de la Res. 1168 del mismo año. En esa oportunidad, el documento presentado por el Consejo Interuniversitario Nacional, fue en definitiva el que proporcionó la base estructural de la norma.

Alrededor de esa propuesta se enriqueció el debate a partir de los documentos generados por Osvaldo Barsky, Jorge Balán, Juan Carlos Hidalgo y Cinthia Jeppensen.

Los citados documentos convergirán en algunos puntos que no fueron incorporados por la decisión final del plenario del CU, pero que situarán los términos del debate que desarrollarán los actores del sistema durante la próxima década:

- A) Un primer aspecto es el carácter general y el grado de flexibilidad de los criterios y estándares propuestos en la norma, así como el carácter holístico del juicio de calidad que debía tender a integrar aspectos cualitativos y cuantitativos en el proceso de evaluación. El marco institucional; el plan de estudios – con las especificaciones sobre carga horaria-; el cuerpo académico; los alumnos; el equipamiento, biblioteca/ centros de documentación y disponibilidades para investigación, se integraron indistintamente en la regulación de la calidad de los diferentes tipos de posgrados. Este enfoque en la redacción de la norma generó, al ser aplicada, una tensión en el proceso de evaluación que fue percibido por las instituciones que concurrían al proceso de evaluación, como arbitrariedad de los comités de pares o la Comisión misma. En gran medida, el carácter abarcador de las dimensiones e indicadores propuestos para la evaluación de los diferentes tipos de carreras de posgrado, dejó a discreción de los comités de pares o, en última instancia, de la Comisión, en qué medida correspondía exigir a los diferentes tipos de carreras ciertas condiciones para la acreditación. En tal sentido, a pesar de que la norma preveía una tipología de carreras diversa, no se establecían las diferencias de estándar que debían aplicarse en cada caso al momento de evaluarlas más allá de las cargas horarias obligatorias u otros estándares que no eran necesariamente decisivos en el proceso de acreditación. De modo convergente, el carácter holístico de la evaluación precarizó, en cierto modo, los fundamentos de los juicios de calidad generando que en algunos casos, observables o indicadores recogidos en los formularios de acreditación se integraban en una resolución de no acreditación y, en otros casos, esos mismos indicadores se utilizaban para recomendar mejoras en el marco de una resolución favorable.

- B) Un segundo aspecto, complementario del primero, es la insuficiente definición de algunos estándares e indicadores de fuerte impacto en el proceso de evaluación como es el caso del cuerpo académico de la carrera o de la dimensión investigación desarrollada en el marco de la misma. La definición de suficiencia de estos estándares quedó subsumida en un debate más general sobre el grado de autonomía de CONEAU para generar procedimientos de acreditación, cuya aplicación resulta generadora de observables e indicadores específicos, que pronto se consolidaron como criterios y estándares cuya aplicación no tenía respaldo en una formulación o fundamento claro en el articulado o anexos de la resolución 1168/97. El diagnóstico de situación indicaba que, el modo general y flexible en que se formularon los criterios y estándares que se establecen en la resolución, habría generado un vacío interpretativo del estándar que fue completado por las definiciones operacionales surgidas de la aplicación de los procedimientos de acreditación de CONEAU a través de las solicitudes y guías de evaluación. De este modo, las decisiones de tipo procedimental de CONEAU tendrían por consecuencia delimitar el escenario de futuras controversias a partir del argumento de que los procedimientos de CONEAU son generadores de estándares específicos, quedando cuestionada en este sentido, la correspondencia entre los juicios de calidad generados en las resoluciones de CONEAU y los estándares consensuados por el Consejo de Universidades. Este debate fue enfocado por la Comisión, en la perspectiva de que el CU y CONEAU, tendrían facultades concurrentes en el marco de las políticas generales establecidas por el Ministerio de Educación de acuerdo a lo establecido por el artículo 70 de la LES, pero esta interpretación sería objeto de recusación en múltiples instancias por las instituciones integrantes del CU.
- C) Un tercer aspecto, no suficientemente definido en la norma, es el del establecimiento de mecanismos de asociatividad institucional en el marco del respeto de la autonomía universitaria. Desde la fallida experiencia del SICUN, se planteó la necesidad de integrar de modo eficiente los recursos existentes en el sistema universitario para el desarrollo de ofertas de alta calidad, pero la norma no estableció mecanismos precisos que facilitasen la implementación de iniciativas de ese orden.
- D) Finalmente, uno de los grandes debates que quedó planteado en aquella etapa fundacional se vinculaba a la tensión entre la orientación académica y profesional de la oferta de posgrados que generaría el sistema. Si bien los documentos referidos argumentaban alrededor de esta cuestión propiciando la necesidad de reconocer la existencia de carreras de orientación profesional, tanto del tipo Especialización como

el de Maestría, el debate del Consejo de Universidades asumió como modelo de la carrera de posgrado profesionalista, el proporcionado por la tradición de las especialidades médicas.

2.2 Una larga marcha hacia la reforma de la normativa.

En junio de 2002, coincidiendo con la finalización de la primera convocatoria de acreditación de carreras de posgrado realizada por CONEAU, la Comisión aprueba un documento en el que solicitaba una revisión de la Resolución 1168, como corolario de un taller interno organizado por la subcomisión de posgrado, desarrollado durante el año anterior. Los términos generales de esta etapa del debate prolongaban los ejes ya enunciados, así como la necesidad de consensuar una definición de algunos indicadores que resultaron de gran impacto en los procesos de acreditación. Durante ese año la CONEAU convocó a Comisiones Asesoras para que definiesen criterios y estándares de aplicación específicos de la norma en áreas y subáreas disciplinares. El objetivo del trabajo de las comisiones era superar las dificultades de aplicación de una formulación excesivamente general de los criterios y estándares que, por su carácter transversal, constituían un instrumento poco sensible a las especificidades generadas por el cruce de distintos tipos de carreras con tradiciones disciplinares muy diferentes. Se convocaron entonces comisiones para las siguientes áreas y subáreas: Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales, Ciencias Humanas, Ciencias Básicas, Ciencias Aplicadas, Educación, Psicología y Administración. En cada uno de los documentos de área se realizaron especificaciones sobre los estándares, tanto de los perfiles de acreditación como de categorización en un nivel de excelencia, para cada uno de los tipos de carreras tomando como referencia las tradiciones de cada una de las áreas y subáreas consideradas. En muchos de los documentos, los pares convocados realizaron sugerencias que suponían la aplicación de criterios y estándares alternativos a los establecidos en la Resolución 1168. Ejemplos de este apartamiento de la norma, fueron la no exigencia de horas de investigación independientes del trabajo de tesis requeridas en las carreras de maestría, o la viabilidad de maestrías profesionales cuya instancia final fuese un examen integrador o trabajos finales que no requerían evaluación por jurados, como en el caso del documento referido a las maestrías tipo MBA de la subárea Administración.

Aunque los documentos de las comisiones asesoras fueron originalmente generados para orientar un futuro debate sobre la reforma de la normativa, su publicación *on line* por la CONEAU hizo que, en los hechos, se transformasen en documentos de referencia para la evaluación de las carreras del sistema, en el marco de los procedimientos implementados por

la Comisión. Sin embargo, en virtud de que las previsiones de la legislación no otorgan valor vinculante a los documentos de las comisiones asesoras, se produjo una tensión entre el impacto de la publicidad de las orientaciones de esos documentos, tanto en las autoevaluaciones de las carreras como en la elaboración de las respuestas a las vistas generadas por los comités de pares, y la aplicación de la norma para la resolución de los procesos de acreditación. De hecho hubo casos testigo, como el del documento referido a la evaluación de las carreras tipo MBA inserto en el informe referido a la subárea Administración, en el que los criterios sugeridos por la Comisión Asesora, eran radicalmente distintos a los establecidos en la norma.

Durante el año 2004, la CONEAU intenta revitalizar el debate realizando sendos talleres con el CIN y con el CRUP, con una agenda que entre otros temas pretendía promover la discusión de los resultados de la investigación realizada por la Dirección de Acreditación de Posgrados, a cargo de Cinthia Jeppessen, con el apoyo de IESALC-UNESCO. Este trabajo exhibe un sistema de posgrado en transición, con baja tasa de egreso, una masa crítica de recursos humanos sin consolidar, con grandes asimetrías regionales en su desarrollo, y altamente diversificado en sus características por el impacto de las tradiciones disciplinares y por su corrimiento hacia lo profesional. Esta distorsión se expresa claramente en la diversificación del tipo maestría, cuyas características están tensionadas entre la demanda de mercados de trabajos transnacionalizados para los que la maestría es un título profesional y la tradición latinoamericana que la localiza como un título de posgrado académico comparable al doctorado en algunas áreas, como es el caso de las ciencias sociales.

En los talleres convocados por CONEAU, se expuso el debate que internamente tramitaba la agencia con la expectativa de definir lineamientos para la reforma que esperaba consensuar con el Consejo de Universidades. El acta 178 de marzo de 2004 de CONEAU, da registro a la elaboración de un “Balance de la Resolución Ministerial 1168” que fue trabajado en comisión. El documento propone algunos ejes y temas que ordenarán el debate posterior. Como primer eje, se instala la necesidad de incluir en la nueva junto a los estándares transversales aplicables a la totalidad de las carreras de posgrados, estándares específicos agrupables por disciplina. Por una parte, los estándares transversales, requerirían definiciones de mayor precisión y sistematicidad, ya que su amplitud y flexibilidad han conducido a interpretaciones divergentes durante su utilización por los comités de pares. Con relación a los estándares disciplinares, los lineamientos dados por las Comisiones Asesoras proporcionaban una matriz razonable para su incorporación en el cuerpo de la futura resolución. El documento sugiere, además, la

necesidad de que la nueva norma se refiera a las modalidades de dictado semipresencial y de Educación a Distancia (E.D).

Con relación al debate sobre la tipología de carreras, el documento realiza varias observaciones de interés. Un diagnóstico del documento retoma la necesidad de diferenciar maestrías orientadas hacia el desarrollo profesional, que no estarían orientadas al desarrollo científico y la investigación. La resolución debería establecer tanto los requisitos comunes a ambas como los específicos de cada modalidad. El documento sugiere, incluso, la posibilidad de que ambas maestrías conduzcan a titulaciones diferentes: “master” para las profesionales y “magister” para las carreras con perfil de investigación. También considera la posibilidad de generar carreras de tipo MBAs con características comparables a las especializaciones pero respetando una tradición internacional que existe, en efecto, en otros países de América Latina como Brasil.

En cuanto a las Especializaciones, el documento reclama que la nueva normativa realice precisiones sobre las características del trabajo final de especialización. Respecto de la carga horaria de las especializaciones, es necesario hacer precisiones disciplinarias. Particularmente, la carga horaria normal de las especializaciones médicas es muy superior al piso mínimo fijado en la Resolución.

En los doctorados, las definiciones previstas no contemplan la posibilidad de realizar desarrollos aplicados como resultado de estas carreras, los que son especialmente pertinentes en algunas disciplinas, como las tecnológicas. Por otro lado, pone un excesivo énfasis en la *originalidad* y *universalidad* de los aportes producidos en las tesis. Por ello, sería conveniente revisar la definición de la norma, a la luz de los productos que son actualmente exigidos a nivel nacional e internacional para acceder al título de Doctor.

Otros análisis del documento enfatizan la necesidad de avanzar en las particularidades de los posgrados interdisciplinarios. Se trata de posgrados que se definen por su ámbito de aplicación o problema abordado y que suponen la convergencia de varias disciplinas (por ejemplo, Oceanografía) y de aquellos que combinan en su denominación varias disciplinas (por ejemplo, Derecho y Economía). Estos posgrados deben avanzar sobre los conocimientos de grado propios de cada una de las disciplinas involucradas y realizar una efectiva integración entre las mismas, lo cual debería estar definido explícitamente en la norma. Otro aspecto de estos posgrados es la precisión de los requisitos de ingreso y trayectos de nivelación en estas carreras. Por otro lado, hay posgrados interdisciplinarios ligados a las disciplinas comprendidas

por el artículo 43 de la LES, cuyos títulos otorgan incumbencias siendo de hecho títulos “semi habilitantes”, lo que impacta en el grado exigible, los contenidos básicos a impartir y la exigencia de práctica profesional.

Solidario de ese análisis, el documento sugiere la posibilidad de generar una categoría o especificidad a algunos posgrados que clasifica como “innovativos”. Al respecto, recomienda crear una categoría que contemple específicamente estas propuestas y/o hacer convocatorias especiales para su acreditación. La normativa debería proveer asimismo algunas definiciones para caracterizar estas propuestas, que podrían incluir a los posgrados interinstitucionales, interdisciplinarios “novedosos”, virtuales, entre otros.

Otra recomendación es la de establecer un marco normativo para la articulación horizontal y/o ascendente de las carreras de posgrado de diverso tipo, permitiendo la acreditación de programas. Esta modalidad aportaría como ventajas, una mejor evaluación de la masa crítica de docentes con las que la institución cuenta y una más clara evidencia de la vinculación entre las estructuras y proyectos de investigación y los posgrados en particular; y, en segundo lugar, ampliaría el margen de creatividad de las instituciones para el diseño de la articulación de las actividades de desarrollo.

Además de estas puntuaciones, el documento recomienda modificaciones y precisiones de dimensiones e indicadores específicos que presentaron dificultades de interpretación por los comités de pares.

Merecen ser destacados, entre otros, los problemas suscitados por el tipo de vinculación del cuerpo docente con el posgrado o con la institución en que este se inserta. También se tematizan las dificultades para objetivar los requisitos de dedicación, ya que su ponderación es influida tanto por estándares transversales como disciplinarios. En la controversia, la definición de docente estable es el punto que más discrepancias y discrecionalidad ha generado en la experiencia de acreditación, por lo que la nueva norma debería precisarlo de un modo más adecuado. Por otro lado, el cálculo de la proporción de docentes estables (del 50 %) fue interpretado por los comités de pares de forma diversa: sumando profesores o sumando separadamente las horas de actividad docente a cargo de profesores estables y de profesores invitados. El documento propone como una alternativa superadora reemplazar el porcentaje por un número absoluto en un estándar transversal. Este debe establecer concretamente un piso mínimo de docentes de dedicación exclusiva que realicen investigación en la institución que dicta el posgrado. Adicionalmente, para evitar los desacuerdos e imprecisiones relevados durante la aplicación de la RM. 1168/97 respecto de la interpretación de la categoría de

docente estable, resulta necesario precizarla atendiendo a la dinámica con que efectivamente se lleva a cabo la formación de posgrado en cada área disciplinaria.

Otras de las propuestas significativas del documento están referidas a la dimensión “investigación”. Este sugiere que la nueva resolución establezca una definición más precisa de la importancia del desarrollo de la investigación en la institución para cada tipo de posgrado. La existencia de investigadores y de programas de investigación en las instituciones sin duda constituye un elemento que aporta a la calidad del posgrado, a su adecuada inserción en la institución y a que se genere una retroalimentación positiva entre el conjunto de actividades que la institución desarrolla. En este sentido, debe valorarse la contribución del posgrado al fortalecimiento institucional de las universidades, aspecto fundamental para el mejoramiento de la calidad del sistema universitario. El documento sugiere que, en el caso de carreras “virtuales” dictadas en cooperación por diversas instituciones, no correspondería distinguir entre la investigación que realizan los docentes –independientemente del ámbito en que ésta se lleve a cabo- y la desarrollada en el ámbito institucional del posgrado.

Otra propuesta de trascendencia es la inclusión, en la futura norma de criterios especiales para las segundas evaluaciones. La primera evaluación gira en torno a los insumos y los procesos, mientras que las segundas evaluaciones deberían poner el acento en los resultados. Para hacer operativa la diferenciación, deberán establecerse condiciones de evaluabilidad o elegibilidad a los efectos de la convocatoria, estableciendo requisitos específicos mínimos para que una carrera pueda ser aceptada en segunda acreditación. La introducción de criterios de elegibilidad para que una carrera ingrese al proceso de acreditación, requeriría de definiciones sobre la condición en que quedarían los posgrados acreditados que no reúnen los requisitos para una segunda evaluación. En el mismo sentido, el documento proponía la posibilidad de instaurar la auditoría académica (en vez de analizar la calidad del programa, evaluar la calidad de los mecanismos de mejoramiento del programa) para los posgrados acreditados por 6 años. Incluso, podría pensarse igual tratamiento para las especializaciones médicas, que tienen entre uno y dos alumnos por año. Por último, el documento sugiere la posibilidad de que la nueva norma suprima el Capítulo II B de la 1168 referido a la organización de los procedimientos de acreditación, dejándolo totalmente en el ámbito de CONEAU, y plantea una discusión sobre la pertinencia de la categorización de los posgrados en función de determinar cuál sería su efecto o consecuencia esperada.

La postura del CIN en aquel debate puso en el centro el análisis de la tipología de posgrados definida por la norma. Como es sabido, esa tipología está establecida nominalmente en el

articulado de la Ley 24.521, por lo que las posibilidades de alteración resultan relativas, aunque las definiciones de cada carrera están abiertas a revisión al generarse una nueva norma. Sin embargo, en el borrador circularizado por el CIN para la reforma de la 1168/97 no hay propuestas de modificaciones significativas a la tipología de carreras establecidas en la Res. 1168²². Su estrategia en el debate proponía incorporar a la nueva norma precisiones para asegurar la calidad de la oferta educativa. En tal sentido expresaba el proyecto que: “ es necesario fijar estándares mínimos, pautas y criterios que permitan la utilización de indicadores tan necesarios en la instancias de evaluar los distintos modelos y posgrados que se formulen, dentro de un marco suficientemente amplio y flexible como para posibilitar la consideración de tipologías”.

Para lograr ese objetivo proponía una grilla en la que las dimensiones a evaluar son ponderadas porcentualmente con relación a su importancia relativa en la evaluación holística de la carrera²³. En tal sentido la posibilidad de flexibilizar la tipología original de las carreras se centraba en una diferencia de ponderación, en un rango del 8 % al 12 %, de las dimensiones de investigación y transferencia, alumnos e infraestructura y equipamiento. En resumen, la reforma propuesta entonces por el CIN se limitaba a ponderar de manera diferencial la pertinencia que algunas dimensiones tendrían para evaluar la calidad de los diferentes tipos de carreras.

El documento de opinión elaborado por el CRUP en 2004, aunque abordaba solamente algunos aspectos, jerarquizaba los mismos temas incluidos en la agenda por CONEAU. En primer lugar, se sitúa en un total acuerdo con generar, para la nueva norma, estándares transversales y disciplinarios en función de las siguientes coordenadas: diferenciación de estándares según el tipo de carrera (Especialización, Maestría, Doctorado), según orientación científico/profesional y finalmente por grupo disciplinar. El documento manifiesta un consenso generalizado para establecer una evaluación diferenciada entre maestrías científico-académicas y profesionales. Al respecto, el CRUP ponía énfasis en la búsqueda de pertinencia de los trabajos finales de este

²² El acta plenaria N°529/04 del Consejo Interuniversitario Nacional aprobó una propuesta de reforma de la Res. 1168/97. El borrador de la misma fue circulada al CRUP en el marco de los talleres realizados con CONEAU en 2004 con perspectivas a impulsar la reforma de la normativa.

²³ La grilla propuesta ponderaba de la siguiente manera: Aspectos Generales e Institucionales 14%, Organización y Gobierno 16 %, Perfil de la Carrera y Plan de Estudios 22%, Cuerpo Docente 18 %, Actividades científico –tecnológicas y de transferencia, 8 % al 12%, Alumnos 8 % al 12 %, Infraestructura y equipamiento 8% al 12 %. La oscilación de la importancia relativa de las tres últimas dimensiones se vinculan a la ponderación diferencial de esos indicadores según se trate de carreras de Especialización, Maestría o Doctorado.

tipo de carreras y en revisar la exigencia de la composición de los jurados con miembros externos al establecimiento universitario.

Otro aspecto en el que el CRUP tomó posición fue en lo referido a la definición de profesor estable. Tal definición se proponía sobre la base de la continuidad en el desarrollo curricular del curso, estableciendo el requisito en la composición porcentual sobre la cantidad de horas designadas y no en el número de profesores. En este sentido proponía que el estándar reconociera porcentajes diferenciales según: orientación (científica/profesional), estado de desarrollo de la disciplina, contexto regional en el cual se inserta la Universidad, entre otros factores. El CRUP proponía, además, la aplicación del “principio de gradualidad” para evaluar el cuerpo académico, tomando un diagnóstico ambiental (tanto disciplinar como regional) del ámbito en el que se crea o funciona la carrera.

Sobre la investigación, el documento propuso ponderarla como parte de la dimensión institucional en general, como un estándar de acreditación en las carreras científico-académicas. En las carreras profesionales (Especializaciones/MB) no debería constituir un requisito necesario, aunque su existencia podría considerarse como un indicador de excelencia. También proponía determinar indicadores que permitan evaluar la incidencia *real* de la investigación en la calidad del proceso de formación proporcionado por la carrera de posgrado evaluada. En cambio, el documento circularizado por el CRUP enfatizaba la conveniencia de establecer un estándar de horas de práctica profesional, que en los posgrados profesionalizantes podía tener mayor impacto formativo que las actividades de investigación, dado que en el marco de la aplicación de la Res. 1168 su existencia y suficiencia quedaba librada a la opinión de los pares evaluadores.

También, como el CIN, el CRUP propone adoptar la idea de programa para la articulación horizontal entre carreras y vertical entre niveles de postgrado, proponiendo así establecer puentes entre perfiles de carreras profesionales y académicas. Con relación a los problemas de articulación del sistema de educación superior en general, el documento del CRUP señala que la norma debería clarificar criterios en relación al impacto de la modificación del art. 39 por la Ley 25754, ya que los dictámenes reclaman estrategias de nivelación para los alumnos no egresados de carreras universitarias, con un criterio puramente posicional, obstaculizando sin mayor fundamento la articulación entre niveles. También coincide con el CIN en la necesidad de pautar la evaluación de la interinstitucionalidad, no solamente en el nivel nacional, sino a través de consorcios internacionales para la oferta de carreras con doble diploma. También, en tal sentido, el documento acusa la ausencia de reglamentación y estándares específicos para la

Educación a Distancia. En el mismo año, el Ministerio de Educación sanciona la Res. 1717/04 que establecería los marcos normativos de la oferta de educación a distancia que inicia las experiencias y el debate sobre el posgrado en esa modalidad.

Un reclamo especial del CRUP se relacionaba con el relevamiento de las dificultades de implementación de la Resolución RM 532/02 en el proceso de evaluación de proyectos. La posición del Consejo era, en general, la de retornar a las normativas precedentes en las cuales la evaluación técnica inicial la debía realizar la Dirección Nacional de Gestión Universitaria y no la CONEAU, aunque el documento no discutía las dificultades que presentó en el pasado la adopción de esa modalidad²⁴.

Pese a la actividad desarrollada por CONEAU y las instituciones integrantes del Consejo de Universidades, no se avanzó suficientemente en la construcción de consensos para la modificación de la norma.

Recién en 2007 se reactiva el debate, en el marco de la evaluación externa de la CONEAU realizada por IESALC-UNESCO. En las conclusiones que constan en el informe se observa “la percepción que tienen algunos sectores en el sentido de que prevalece una sola visión – universitaria y excesivamente academicista- acerca de la educación superior, y en particular del posgrado, que va en contra de la diversificación, flexibilidad y plasticidad de las carreras, la formación profesional, los posgrados, la docencia y el aprendizaje”. En la perspectiva de CONEAU, esta dificultad no podría ser abordada de modo adecuado sino se procede a una reforma de la normativa que proporcione el soporte legal para un enfoque diferente.

En diciembre de ese mismo año, cumplidos diez años de la sanción de la Resolución 1168/97, CONEAU convoca a un taller de acreditación de posgrados al que asisten Rectores del Consejo de Universidades, Decanos, Secretarios de Posgrado y responsables de acreditación de posgrados de las distintas universidades. En ese taller se procede a una actualización del debate sobre la reforma de la normativa para la acreditación de posgrados, en busca de consensos.

Resulta ilustrativo que la convocatoria al taller se realice sobre la base del siguiente material: el documento resolutivo, los diez documentos de las Comisiones Asesoras generados a esa

²⁴ Era frecuente que las evaluaciones del Ministerio fueran fundamentalmente disonantes con los resultados de la acreditación de CONEAU. En tales casos la situación de la carrera se tornaba precaria en cuanto a su calidad, y la no acreditación era perjudicial para los alumnos de las cohortes iniciales. Esas condiciones hacían difícil la puesta marcha de proyectos.

fecha, la resolución 1717/04 de E.D. y la R.M 95/00 referida a la publicidad de las ofertas de posgrados de las instituciones universitarias que integran el sistema. Esto señala la importancia que tendrá en el debate posterior la cuestión de la evaluación de proyectos, la necesidad de formular estándares más específicos y la inclusión en la nueva norma de la modalidad del dictado a distancia. Haciendo eje en estos aspectos, el taller de 2007 repasó los tópicos de la agenda preexistente, exhibiendo un alto consenso la acreditación aunque enfatizando debilidades de formato y tiempo de ejecución de los procedimientos implementados por CONEAU.

Un aspecto importante que cobró relevancia durante el taller fue la cuestión de los procesos de evaluación de proyectos de carreras. El debate se centró en la sucesión de normativas vinculadas a la evaluación de esta etapa inicial para proyectos que las instituciones universitarias pretenden poner en funcionamiento. Las resoluciones 206/97, 95/00 y 532/02 que sucesivamente se propusieron para regular esa etapa inicial de la evaluación, no pudieron escapar a una alternativa de hierro: o bien el Ministerio se hace cargo de una evaluación sumaria de esta etapa, arriesgándose a autorizar carreras que en un momento posterior tuvieran objeciones de calidad serias en las evaluaciones de la agencia; o bien, se asume la necesidad de una intervención inicial de la agencia, lo cual establecería un proceso dificultoso y lento de generación de nueva oferta a causa de los ritmos de evaluación que fuerzan las limitaciones operativas de CONEAU.

La Resolución Ministerial 532/02, vigente en aquel momento, proponía en su letra la revisión sumaria de un experto designado por CONEAU para la obtención de un dictamen favorable pero, en los hechos, los proyectos fueron evaluados por comités de pares con una lentitud y complejidad similar a las evaluaciones de carreras. En tal sentido, fueron objeto de debate los procedimientos diseñados por CONEAU para la aplicación de la normativa. Los temas destacados se relacionaban en su mayoría con algunas cuestiones que precarizaban la calidad de los procedimientos, como la insuficiencia del equipo técnico afectado a la tarea, la falta de preparación técnica de los pares y/o la insuficiente transparencia del proceso de su designación, o la escasa implementación o jerarquización del proceso de visita del comité a la institución. Esta diversidad de cuestiones discutidas coincidían en apuntar que las instituciones evaluadas percibían dificultades en los procesos de aplicación de los estándares que podrían interpretarse como debilidad en la fundamentación o incluso arbitrariedad de los dictámenes, en el seno de un proceso en el que el desempeño de los pares, la inadecuación de la normativa o la capacidad operativa de la agencia coadyuvaban en la obtención de resultados con

significativas inconsistencias. En el mismo sentido, se estableció la necesidad de adecuar la normativa vigente para educación a distancia a las particularidades de la oferta de posgrados.

El taller de 2007 tuvo la utilidad de actualizar la agenda para poner en marcha el debate que culminaría en la propuesta que sería aprobada por el Plenario del Consejo de Universidades a finales del 2011. La iniciativa en este trayecto final la tuvo, en primera instancia, el Consejo Interuniversitario Nacional. En su Acta Plenaria nº 688 de 2009, el CIN resuelve abrir la elaboración de un proyecto de reforma de la Res. 1168 para discutir en el Consejo de Universidades. La versión final de ese documento se consensuó durante talleres realizados en Marzo de 2010 en Rosario mediante el acuerdo plenario nº 729/10.

La propuesta elaborada por la comisión de posgrados del CIN, era un proyecto de norma integral. El proyecto de norma poseía las siguientes características: a) No realizaba diferenciación entre proyectos y carreras, proponiendo la diferenciación de carreras nuevas y carreras en funcionamiento; b) asumía en su articulado que la normativa de E.D debía revisarse, incluyendo un apartado específico para la regulación del posgrado en esa modalidad; c) incluía también una tipificación de carreras interinstitucionales; y d) la norma proyectada, más que innovar, pretendía definir y precisar una serie de aspectos ya presentes en la Res. 1168/97: las definiciones de tipo de carreras, los diferentes trabajos finales de las carreras y su evaluación, las características del cuerpo académico y el cuerpo docente, entre otros. Otro rasgo que singularizaba la propuesta elaborada por el CIN era la búsqueda de una mayor precisión metodológica “de las variables y aspectos necesarios para evaluar la calidad de la carrera”. El proyecto de norma incluía anexos precisando los aspectos o dimensiones a evaluar, desagregando indicadores y los criterios a aplicar para verificar el cumplimiento del estándar.

Este esfuerzo de precisión metodológica del proyecto estaba visiblemente dirigido a limitar los márgenes de discrecionalidad en la ponderación de la calidad de las carreras durante el procedimiento de acreditación, que constituía sin duda, uno de los objetivos que motorizaron la revisión de la norma. Asimismo la propuesta innovaba en la escala de categorización, proponiendo un rango de cuatro niveles, lo que constituía un intento de afinar la evaluación de

calidad realizada en el marco del proceso de categorización²⁵ con miras a ponderar la gradual consolidación de las ofertas del sistema.

Además de los aspectos enunciados, lo más característico de la propuesta es que materializaba una estrategia direccionada más allá de la formulación de estándares para fijar también el diseño de los procedimientos e instrumentos que debería aplicar la agencia de calidad en los procesos de acreditación. En tal sentido el proyecto incluye especificaciones tanto sobre un proceso de autoevaluación de la carrera en acreditación como del proceso de evaluación externa de la misma. En sus anexos, retoma los modelos de la presentación institucional, solicitud de acreditación de carrera y guía de autoevaluación desarrollados por CONEAU para su aplicación durante la tercera convocatoria. Este aspecto del documento no refleja un desacuerdo técnico con las actuaciones de CONEAU, sino un desacuerdo político sobre los roles que competen a la agencia acreditadora y al Consejo de Universidades en el marco de la doctrina de las facultades concurrentes de ambos organismos bajo el paraguas del artículo 70 de la LES, cuyas implicancias han sido ya comentadas. En tal sentido el documento procura restringir las atribuciones de CONEAU estableciendo los procedimientos e instrumentos de evaluación bajo la doctrina de que los procedimientos e instrumentos generan estándares que deben ser establecidos por el CU.

Confirman esa interpretación la inclusión en la propuesta de la nueva norma de un anexo de procedimientos que debería implementar CONEAU, en el que se pautan la autoevaluación de la carrera, los procedimientos y convocatorias para la evaluación externa, el funcionamiento del banco de evaluadores y los comités de pares así como las modalidades de presentación de documentación en la Solicitud de Acreditación, que en la normativa vigente se encuentran reguladas por las ordenanzas de la agencia.

Un aspecto que surge del análisis de la propuesta del CIN, que transparenta los objetivos estratégicos del proyecto, es que este no modifica las posturas originales de la Resolución 1168/97, con relación a sostener una concepción excesivamente academicista del posgrado universitario. La propuesta no retoma el diagnóstico que, según surge del análisis, había penetrado en el estado de opinión de los diferentes actores del sistema universitario respecto de la existencia de maestrías profesionales. La única huella que el proyecto de norma registraba de ese debate era la aceptación de Maestrías que finalizaban con trabajos con características diferentes a las de las tesis, aunque en ese aspecto no hacía más que retomar y

²⁵ La propuesta del CIN proponía la siguiente escala de categorización: A- Excelente, B- Muy Bueno, C- Bueno y D- suficiente.

especificar la clasificación existente en la RM 1168/97. Las precisiones realizadas sobre esa tipología de trabajos destacan la particular vinculación de las tesis, obras o proyectos con la investigación en sus diversas modalidades. Por otra parte el proyecto establece que los trabajos finales de especialización deberán cumplir “requisitos académicos”, incorporando al estándar la posibilidad de un examen final integrador como parte de la evaluación final, la que debería complementarse obligatoriamente con un trabajo final o un proyecto de carácter individual. Es incluso notable que en la redacción de la norma no se perciben mayores diferencias entre los proyectos que podrían corresponder al trabajo terminal de una especialización o de una maestría.

Finalmente, otro aspecto que es consistente con lo dicho es que la norma especifica la necesidad de dar registro y evaluar investigaciones vigentes en la carreras durante el proceso de acreditación, sin vincular este requerimiento a ningún tipo de carrera en especial, aunque sí lo hace con la exigencia de actividades de transferencia, las cuales serían exigibles en el caso de carreras de especialización profesional. En contraste con esta propuesta, aproximadamente en el mismo período CONEAU había desarrollado una guía de evaluación de especializaciones en las cuales se orientaba el dictamen de pares a prescindir del requerimiento de investigación en ese tipo de carrera.

El análisis induce el diagnóstico de que el proyecto inicial del CIN materializaba la visión y la estrategia de los docentes investigadores del sistema que veían al posgrado como su ámbito natural, sosteniendo implícitamente que el giro profesionalista del sistema expresaba una lógica credencialista orientada a concebir en términos de mercado la creciente demanda de posgraduados universitarios. Es plausible que el balance realizado por el conjunto de las instituciones participantes del CU respecto de la evolución del sistema de posgrados a la luz de la experiencia acumulada por CONEAU, condujese a la necesidad de superar definitivamente esa perspectiva.

Esta interpretación ilumina las razones del CIN para consensuar una revisión de aquel proyecto inicial en el marco de una iniciativa que fue impulsada por la Dirección Nacional de Gestión Universitaria. Durante los años 2010 y 2011 la DNGU, realizó reuniones con los rectores del CIN y del CRUP partiendo de una propuesta que difirió en muchos aspectos del documento original producido por la Comisión de Posgrados del Consejo Interuniversitario Nacional.

2.3 El debate en el CRUP del proyecto de la Resolución 160 de 2011 M. E. La consolidación de los posgrados profesionales.

La matriz inicial del proyecto que dio origen a la norma que reemplazaría a la Resolución 1168/97, se organizaba en tres títulos: I- criterios a considerar en los procesos de acreditación; II- estándares a considerar en los procesos de acreditación; y III- criterios y estándares específicos para posgrados con modalidad a distancia. Esta versión inicial fue ofrecida al debate persiguiendo la construcción de un consenso en el que actuaron los plenarios del CIN y del CRUP con la asesoría de sus equipos técnicos, como instancias preparatorias del trabajo de la Comisión de Asuntos Académicos del CU, a las que fueron invitados también representantes de CONEAU. El resultado de ese trabajo dio lugar al Despacho de la Comisión de Asuntos Académicos del Consejo de Universidades N° 91 que, consensuada y votada en el acuerdo Plenario N° 100 del CU, dio lugar a la Resolución 160 de 2011 del Ministerio de Educación, que establece los nuevos estándares de acreditación de posgrados.

El Lic. Jorge Steinman, Director de Gestión Universitaria, presentó el nuevo proyecto de reforma normativa a los rectores y equipo técnico del CRUP, a los efectos de movilizar el debate interno. La presidencia encargó al equipo técnico asesor inicialmente conformado por Osvaldo Barsky, Mabel Dávila y José Fliguer, el análisis del proyecto, propiciando la realización de dos talleres específicos vinculados a áreas disciplinares en las que las universidades miembros del consejo poseen un desarrollo relevante: Ciencias de la Administración y Ciencias de la Salud. En dichos talleres se propició un debate interno del CRUP con la participación de directores de posgrados y especialistas del área disciplinar en representación de las instituciones con mayor oferta en las áreas específicas. Además de los documentos de opinión generados por el equipo técnico asesor de la Comisión Directiva, se circularizaron los documentos del CUP MET²⁶, y el generado por el equipo técnico de la Universidad Torcuato Di Tella, en el que se incorporaban algunos enfoques alternativos para la consideración del plenario del CRUP.

A fin de presentar el trabajo realizado al interior del CRUP sobre la norma, que constituye una de las metas de este informe, es necesario seguir la evolución del citado proyecto inicial para propiciar el análisis de los sucesivos consensos hasta arribar a la versión aprobada en la

²⁶ El CUP-MET, Consejo de Universidades Privadas Metropolitanas, es una red de Universidades Privadas que trabajaron separadamente de la comisión directiva del CRUP en diferentes temas. A los efectos del debate de la reforma de la Res. 1168/97 presentaron su propio documento.

Comisión de Asuntos Académicos, que más tarde sería votada sin modificaciones en el Plenario del Consejo de Universidades.

Si bien son diversas las modificaciones destacables de la nueva normativa, en este apartado el trabajo se detendrá en un aspecto que constituyó uno de los objetivos centrales del CRUP durante todo el debate sobre los estándares de posgrados, y que el CIN consensuó efectivamente en el trayecto final de la reforma de la normativa: la necesidad de crear estándares adecuados para las carreras de orientación profesional.

Un rápido análisis permite ver que la nueva normativa fue diseñada para diferenciar con mayor claridad la oferta de posgrado de orientación profesional, con el objetivo de limitar el impacto del sesgo academicista que acusaron las acreditaciones durante la última década. En tal sentido, la resolución introduce varias especificidades limitantes del carácter transversal que aún poseen los estándares establecidos en ella. La postura del CRUP, siguiendo los lineamientos ya trazados en los talleres de 2004, enfatizó el establecimiento de estándares sensibles a las características de las carreras profesionales tomando la perspectiva de que esta problemática excede a un tipo específico.

La norma intenta diferenciar al interior de las carreras del tipo Especialización, las que se encuentran vinculadas a un campo de aplicación genéricamente de aquellas vinculadas directamente a una práctica profesional específica exigiendo, solamente en este caso, un componente de práctica intensiva. Los títulos de especialista otorgados deberán detallar una profesión o campo de aplicación. Es oportuno señalar que fue el equipo técnico del CRUP quien introdujo la distinción entre especializaciones con mayor o menor énfasis en la práctica profesional. Tal señalamiento resulta relevante ya que exhibe que en todos los niveles de posgrado es preciso distinguir el estándar con el que se evaluará la calidad de una formación que, tanto por el espacio formativo como por los criterios de evaluación, excede al ámbito universitario.

El tipo Maestría es el que acusa el mayor impacto de la reforma normativa. La norma retoma las posiciones de CONEAU, apoyadas por el CRUP, diferenciando claramente dos subtipos: la maestría académica vinculada a un campo de investigación en un campo de saber disciplinar o interdisciplinar; y la maestría profesional vinculada específicamente al fortalecimiento y consolidación de competencias propias de una profesión o un campo de aplicación profesional. Los títulos de Magister otorgados deberán especificar un área disciplinar o interdisciplinar, o bien un campo de aplicación profesional.

Respecto de la definición del doctorado también el equipo técnico de CRUP dio apertura a un debate que luego fue consensuado por el CIN. El proyecto original presentado por la DNGU proponía la siguiente definición de doctorado: *“el Doctorado tiene por objeto la formación de investigadores que puedan lograr aportes originales en un área de conocimiento -cuya universalidad deben procurar-, dentro de un marco de excelencia académica”*. Esta definición pareció muy restrictiva al CRUP quien sostuvo la necesidad de sensibilizar al sistema argentino a las tendencias internacionales que contemplan efectivamente la existencia de doctorados profesionalizantes. En tal sentido, los representantes del CRUP enfatizaron que la nueva definición acotaba al doctorado a la tarea de formar investigadores para el sistema científico, cuando el impacto real de esa titulación resulta mucho más amplio si consideramos el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación productiva en su conjunto. Un ejemplo palmario son los doctorados en Ciencias Jurídicas y de la Salud, tienen un impacto relevante para el desarrollo profesional en ámbitos extrauniversitarios por lo que, resultaba razonable una definición atenta a que la graduación de doctores excede la provisión de investigadores del CONICET o de las Universidades. La comisión de asuntos académicos resolvió con una nueva definición que generaliza el objeto del doctorado a *“la formación de posgraduados que puedan lograr aportes originales en un área de conocimiento”*. Esta definición resulta menos restrictiva respecto del objetivo profesionalizante de algunos doctorados.

Otro aporte en el sentido de adecuar la norma a los procesos de acreditación de posgrados profesionales se relaciona con la formulación de precisiones en los criterios de evaluación de las dimensiones de Investigación y Formación Práctica. Respecto de la primera, el artículo 12 de la nueva resolución establece que *“en las carreras de Maestrías Académicas y Doctorados se explicitará el detalle, de acuerdo con los requerimientos de la carrera, de los ámbitos institucionales de investigación y desarrollos tecnológicos previstos para la ejecución de los trabajos, proyectos, obras o actividades propios de la institución universitaria o en convenio, haciendo referencia particular a centros, e institutos. De igual modo, se detallarán los programas, proyectos y líneas de investigación consolidadas en vinculación con la temática propia de la carrera y las previsiones realizadas para sostener y aumentar gradualmente las mismas”*. De esta definición surge con claridad que la evaluación exhaustiva de la dimensión investigación no incluye a las especializaciones y maestrías profesionales.

Asimismo, en el punto 8 de la norma se especifican las características y modalidades de evaluación de los trabajos finales correspondientes a los distintos tipos de carreras. Se establece allí que *“la decisión respecto a qué tipo de trabajo final se propone, será fundamentada a partir de los objetivos y el perfil específico de la carrera”*. Tanto las carreras

de especialización como las maestrías profesionales requieren de la producción de un trabajo final individual bajo el formato de proyecto, obra, estudio de casos, ensayo, informe de trabajo de campo u otras. Las diferencias entre ambos tipos se sitúan en que, por una parte, los productos finales de las especializaciones deberán tener un carácter integrador, y los de las maestrías profesionales deberán ser trabajos evaluables por jurados constituidos del mismo modo que las maestrías académicas y doctorados.

El formato tesis con defensa por jurados que incluyen un miembro externo constituye la modalidad propia de las maestrías y doctorados. Debe señalarse que en el punto 1.2 referido a la maestría profesional figura en el listado la posibilidad de que esta carrera incluya el formato tesis, debido a que existen maestrías profesionales centradas en formar investigadores que se desempeñan en ámbitos extrauniversitarios en áreas de Investigación y desarrollo. Con relación a la dirección de los diferentes formatos de trabajos terminales de posgrado, la norma establece que “los directores de tesis en Maestrías y Doctorados deberán tener antecedentes en el campo de la investigación que los habiliten para la orientación y dirección de dichos trabajos. Cuando el trabajo terminal no requiera ser elaborado bajo el formato de tesis, el director y codirector deberán tener méritos suficientes en el campo científico, tecnológico o artístico que corresponda”.

De modo complementario, respecto a la formación profesional requerida por los posgrados de esa orientación, la norma específica, en el punto 7.3.5.5., un requerimiento de formación práctica, cuya ausencia en la Resolución 1168 había sido enfatizada por los documentos de la CONEAU y el CRUP en los sucesivos momentos del debate. Sobre esa dimensión la norma establece que “si la índole de la carrera lo requiere se explicitarán las modalidades, las instituciones y los convenios que permitan complementar las actividades académicas de índole prácticas, actividades de campo o similares. Del mismo modo se indicarán las formas de seguimiento que se implementarán para la realización de dichas actividades. En Especializaciones y Maestrías Profesionales especialmente, se procurarán ámbitos de práctica o dispositivos institucionales que garanticen el desarrollo de las habilidades y destrezas con que se intenta formar a los estudiantes.”

Por último, la nueva norma proporciona precisiones sobre un estándar capital de la acreditación: el cuerpo académico de la carrera. En tal sentido, la nueva normativa introduce dos matices decisivos para lograr una evaluación diferencial de los posgrados profesionales. Ambos fueron sugeridos por el CRUP en las sesiones de la Comisión de Asuntos Académicos del CU. El primer matiz del estándar se relaciona con la exigencia de formación de posgrado: a

diferencia de la Resolución 1168/97, la aceptación de méritos equivalentes ya no está formulada en términos de excepcionalidad, sino que se encuentra condicionada exclusivamente a que “el caso lo amerite” lo que incluye la consideración del perfil del docente con relación al perfil de la carrera. En tal sentido, la nueva definición disminuye la presión sobre la titulación del cuerpo académico en los posgrados profesionales.

El segundo matiz, complementario del primero, precisa que el gradual aumento de dedicaciones debe ser considerado especialmente para las maestrías académicas y doctorados, atentos a que la suficiencia de las dedicaciones debe apreciarse al considerar los requerimientos específicos de la carrera, los que resultan menores en el caso de las carreras profesionales que demandan docentes con inserción en el área profesional o campo de aplicación para garantizar la pertinencia de la formación. Es oportuno comentar que, para resolver la controversia alrededor de la categoría de profesor estable y la exigencia de un porcentaje relevante (50 %) de profesores de esa categoría, el articulado de la norma la vincula a la trayectoria o pertenencia institucional del docente. La definición establecida establece un mínimo de masa crítica de pertenencia institucional para la generación de oferta de posgrados en un ámbito institucional o interinstitucional, pero no parece un estándar sensible a la medición de la calidad de la docencia que constituye un objetivo central de la evaluación de esa dimensión en el marco del proceso de acreditación.

El análisis de la norma deja en claro que su diseño estratégico se dirige a demarcar con la mayor claridad posible los estándares entre los posgrados profesionales y los académicos, aunque muchas veces esta distinción continúe siendo algo difusa para dar a la norma la flexibilidad requerida por la diversidad del sistema.

Finalmente, un logro en particular del Consejo de Rectores de Universidades Privadas consiste en que la norma preserva la posibilidad de que agencias privadas, además de CONEAU, puedan actuar en la acreditación de posgrados de acuerdo en las previsiones el artículo 45º de la Ley 24.521. Actualmente el único obstáculo en ese sentido son los dictámenes de CONEAU referidos a FAPEYAU y la Fundación Agencia Acreditadora de las Américas, los que no han sido favorables con relación a sus facultades para desempeñarse como agencias acreditadoras de carreras, reservando esa función a CONEAU. Sin embargo, mientras la Ley de Educación Superior no sea modificada, la posibilidad de gestionar la revisión de ese dictamen sigue vigente tomando en cuenta lo expresado en la nueva resolución.

2.4 Reflexiones sobre la nueva norma. Logros, limitaciones y una agenda pendiente.

Las características centrales de la Resolución 160/11 son, por una parte, su alcance comprensivo tanto de la educación presencial como de la educación a distancia y por la otra, la ya analizada iniciativa de proporcionar estándares diferenciados para evaluar la calidad de maestrías académicas y profesionales. Con relación a la primera de ellas, resulta visible una estrategia en la que las modalidades presenciales y a distancia son presentadas al interior de un continuo en el que la clasificación de una carrera como perteneciente a la modalidad de ED esté definido en términos de su proporción de carga horaria dictada a través del uso de tecnologías de información y comunicación. En la primera versión, el porcentaje límite para considerar una carrera como presencial era que el 75 % de las horas del plan de estudio se dictasen efectivamente en la modalidad presencial, quedando reducida en la versión definitiva a 2/3 de la carga horaria total del plan de estudios. Esta definición flexible de las modalidades se vincula con la propuesta de flexibilizar el concepto de ED para dar apertura a diferentes diseños mixtos de la oferta de posgrado. Complementando esa visión, la norma solicita precisiones sobre la organización curricular en modalidades intensivas, aclarando que “en aquellos casos en que el cumplimiento de las horas presenciales se concrete bajo formato intensivo, concentrando varias horas de dictado en un mismo día, se harán explícitas las previsiones de índole metodológica que se han tenido en cuenta para garantizar el desarrollo de las clases, la participación atenta y activa de los alumnos” o alternativamente las previsiones para dar cobertura al plan de estudios con actividades académicas no presenciales. En particular, el diseño de la propuesta sobre regulación de la E.D contó con fuerte protagonismo del la SPU y aportes del CIN siendo consensuado sin mayores objeciones por la mayoría de las Universidades Integrantes del CRUP²⁷.

En cuanto a la segunda característica, el análisis impone comentar el giro del CIN plasmado en su voluntad de consensuar una evaluación más precisa de la oferta de posgrados profesionales, que se apartó de los lineamientos formulados por la subcomisión de posgrados del CIN. Dicho giro requiere una interpretación en el marco de las políticas generadas por los Ministerios de Educación y de Ciencia y Tecnología.

²⁷ El Rector Barceló, que actuó como responsable del análisis de la normativa de E.D en la Comisión Directiva del CRUP, y el equipo técnico designado para trabajar con la temática del posgrado aceptaron de conjunto la propuesta del CIN. Tampoco el plenario propuso modificaciones substanciales a esa propuesta inicial.

Sin duda puede decirse que los Rectores del CIN, en la etapa final de la reforma de la normativa de posgrado, mostraron un cambio radical de perspectiva con relación a las posiciones implícitas en los sucesivos documentos generados por la Comisión de Posgrado del cuerpo, centrados como hemos visto, en limitar los márgenes de aplicación de CONEAU y dar precisiones a los estándares definiendo dimensiones, criterios e indicadores pero sin modificar, en líneas generales, la concepción academicista del posgrado.

La receptividad del CIN a los aportes de la agenda de CONEAU consensuados por el CRUP tuvo lugar en el marco de políticas que han puesto un creciente énfasis en el papel de la vinculación tecnológica y la innovación productiva como parte de las funciones que las Universidades deben asumir en el marco de las políticas públicas implementadas, en conjunto por la Secretaría de Políticas Universitarias y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Estas políticas confluyen a poner de relieve que la formación de posgrado debe generar recursos humanos especializados tanto para el ámbito público como para las empresas privadas que integran las cadenas de valor. Los avances de la CECYT en la conformación de criterios para evaluar proyectos de desarrollo tecnológico y social, así como el desempeño de los recursos humanos afectados a estos, establecen nuevos parámetros para acreditar y evaluar las nuevas modalidades de gestión y producción de conocimiento que poseen afinidad con los campos de aplicación definidos por los posgrados profesionales²⁸.

Otro impacto innegable de esa nueva visión de la relación entre el sistema universitario y el sistema nacional de innovación, está relacionado con abandonar una visión del posgrado como medio de estructuración del campo académico en el que los docentes investigadores desarrollan sus carreras, para considerarlo como una dimensión estratégica del desarrollo del proyecto institucional de las universidades en su ámbito regional. Esta mirada se plasma en algunos lineamientos de la normativa, a través de la inclusión de precisiones sobre la localización del posgrado en el marco del funcionamiento de los organismos de planificación

²⁸ El Documento 1 de la Comisión Asesora sobre Evaluación de Personal Científico Tecnológico del MINCYT, firmado en septiembre de 2012, define los parámetros generales de los Proyectos de Desarrollo, Tecnológico y Social, que integrarán el banco nacional, de proyectos de investigación aplicados al desarrollo tecnológico y social. Asimismo la Comisión 7 que funciona en el marco de la Secretaría de Articulación del MINCYT, ha programado definir los mecanismos de acreditación y las pautas de evaluación de los recursos humanos en futuros documentos.

Por otra parte el decreto 257 de 2009, definió el marco normativo para articular un sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación en una perspectiva inclusiva de los recursos e investigadores de los diferentes organismos públicos, ONG y empresas privadas del país vinculadas a la producción y gestión de diferentes modalidades de conocimiento. Dicha perspectiva converge con la consideración de la especificidad de los posgrados que forman perfiles profesionales de alto desempeño.

regional previstos en la legislación. A tales efectos, el punto 7.3.3. pauta la localización de las carreras vinculando la viabilidad de “la/s localización/es institucional/es y geográfica/s en la/s que se llevará a cabo la actividad académica”. A esos efectos la norma establece requisitos: “Si la misma está prevista para su desarrollo, total o parcial, en sede de otra institución, se adjuntará el convenio correspondiente y se describirán las condiciones institucionales, académicas y de infraestructura en las que se prevé dictar la misma; se especificará la correspondencia con el CPRES de pertenencia de la institución o, caso contrario, se adjuntará el dictamen favorable del CONSEJO DE UNIVERSIDADES (CU) o la documentación pertinente que habilite el dictado fuera del mismo de acuerdo con la normativa vigente”.

De modo convergente, en el artículo 3.3.2. de la norma, se dan precisiones sobre las formas de implementación de carreras interinstitucionales. Se advierte el énfasis en dar cobertura a distintos tipos de asociatividad. Por ejemplo, si la institución universitaria se asocia con instituciones dedicadas a la investigación y/o vinculación tecnológica y/o artística, de acuerdo a las previsiones del artículo 39º de la LES, se enfatiza el encuadre de la cooperación en el marco de la problemática de la expansión del sistema. También se rastrea la influencia de esa problemática en otros aspectos como en la consideración de algunos estándares, como el perfil del cuerpo académico, cuando se trata de evaluar propuestas en zonas del interior del país o áreas formativas con escasa tradición.

El tratamiento de la regulación de la E.D. en la norma se inserta también en esa perspectiva particular. En tal sentido puede verse que ésta especifica los tipos de Unidades de Apoyo para la E.D. (tecnológicas, Académicas, o mixtas), con el objetivo de instrumentar una evaluación más ajustada de funciones y recursos afectados en los proyectos. Si bien es cierto que la E.D. se encuentra excluida del campo de acción de los CPRES en la letra del Decreto Reglamentario 1047, la Resolución 160/11 establece que las Unidades de Apoyo que realicen actividades académicas deberán ser registradas debidamente en los términos de la Resolución Ministerial Nº 1180/07, norma que establece el registro de convenios de articulación de la E.S., en el ámbito de la Secretaría Ejecutiva de los CPRES. En el mismo sentido, tanto la normalización de la cooperación institucional como la regulación de la ED, coordinan la norma en el Programa de Expansión de la E.S.

Del análisis de la norma surge un conjunto de cuestiones que, en la perspectiva de este informe, quedan como una agenda pendiente que, tarde o temprano los diferentes actores del sistema deberán abordar con vistas al futuro mejoramiento de los procesos de acreditación.

- I. Un primer aspecto digno de ser destacado en este sentido, es que la R.M. 160/11 establece estándares que serán aplicados de modo diferenciado, “en lo referido a su amplitud, según se trate de una carrera nueva o una carrera en funcionamiento, primera acreditación o sucesivas y/o posgrados que se vinculen con carreras de grado incluidas en el artículo 43º de la Ley 24.521 o no”. Esta definición recoge la perspectiva sugerida por CONEAU en tal sentido, quedando en su ámbito la operacionalización de estos criterios diferenciales. Esto sin duda, constituye un pendiente de la norma ya que la generación e implementación de esos criterios específicos puede dar origen a situaciones conflictivas en los procesos de evaluación.
- II. Otra deuda pendiente de la nueva normativa se refiere al proceso de categorización. La R.M. 160/11 reafirma la vigencia de los procesos de categorización, con el objetivo de enfocar el sistema más allá del cumplimiento de estándares mínimos. Preserva el carácter opcional de la categorización y establece que los perfiles de calidad específicos serán fijados por el Consejo de Universidades. Esta es una tarea pendiente que debería cumplirse a la brevedad ya que la norma fija la opción de acreditar para las instituciones pero, con la sanción de la R.M. 160/11, caduca de jure la vigencia de la ordenanza 4/99 de CONEAU que establecía los perfiles de categorización vigentes hasta la sanción de la nueva resolución. En perspectiva, puede decirse que en el capítulo destinado a los procedimientos se ha logrado sostener un equilibrio de las tensiones planteadas. Si por una parte la Comisión de Posgrado del CIN había propuesto que la norma determinase los procedimientos de un modo exhaustivo y CONEAU sugería eliminar de la norma el capítulo de procedimiento o reducirlo drásticamente para liberar su iniciativa, el CRUP logró consensuar durante el proceso de revisión que ese capítulo se mantuviese en los términos aproximados propuestos en la R.M. 1168/97, agregando algunos matices importantes que habían sido sugeridos por el documento de la Comisión de Posgrados del CIN, donde se enfatizaba la necesidad de jerarquizar el papel de las visitas y las entrevistas para desburocratizar el proceso de evaluación. En términos generales la norma pauta los procedimientos, pero otorga iniciativa a CONEAU para la generación de ordenanzas y procedimientos que se vayan ajustando a la evolución del sistema, ya que la propuesta original del CIN encerraba el riesgo de fijar procedimientos no modificables sin alterar la norma, lo que implica un elevado riesgo de burocratización del proceso de acreditación.
- III. Un tercer punto pendiente de la norma aprobada debe anotarse también, la falta de concreción de estándares específicos disciplinares que complementen los estándares transversales. Tal vez se pueda avanzar en esa dirección en el proceso de formulación

de perfiles específicos para la categorización de las carreras, cuya elaboración tiene pendiente el Consejo de Universidades.

- IV. Resulta paradójico que la norma establezca la existencia de carreras profesionales pero explicita en el cuerpo resolutivo que, las titulaciones de posgrado no habilitarán a nuevas actividades profesionales ni especificarán actividades para las que tengan competencia sus poseedores. Esta dificultad es palmaria en el caso de las carreras de Especialización del campo de las Ciencias de la Salud. En este caso, la cuestión se plantea en la dificultad de coordinar las competencias del Ministerio de Educación y del Ministerio de Salud. Con fundamento en la ley 23.873, que regula las especialidades en la República Argentina, la Resolución 1923/06 establece el listado de especialidades médicas aceptado por el Consejo Federal de Salud (COFESA), el cual puede ser actualizado a través del mecanismo instituido por la Resolución Ministerial Nº 1105 de fecha 27 de julio de 2006. Para coordinar con ese mecanismo, la Resolución 160/11 establece que “Las titulaciones de Especialización en el área de la salud que no se correspondan con las denominaciones habilitadas para matricularse en el MINISTERIO DE SALUD DE LA NACION requerirán una consulta previa que deberá realizarse por escrito ante el MINISTERIO DE EDUCACION en la cual se fundamentará la pertinencia de la solicitud.”

Sin embargo, la norma también establece que “la respuesta que se reciba al respecto será incorporada a la presentación y no será de carácter vinculante”, preservando la autonomía universitaria para la innovación de la oferta académica, aunque es previsible que la consulta tenga un significativo impacto sobre la generación de nuevas especialidades de salud en el ámbito universitario.

En el mismo sentido, debe señalarse que estas precisiones de la norma, y el resguardo de la necesidad de consideraciones específicas en posgrados vinculados a carreras de grado que se acreditan en el marco del artículo 43, hacen visible que la definición de estándares mínimos establecidos para las carreras de especialización en la Res. 160/11 ha dejado pendiente la generación de estándares de esas carreras que, tanto en los hechos como de derecho, poseen efectos habilitantes especificando actividades para las que tienen competencias sus poseedores. Al respecto, la comisión de asuntos académicos del Consejo de Universidades acordó la elaboración de un documento complementario a los fines de orientar la acreditación de las especializaciones en medicina. Los avances logrados han dado consenso a algunos estándares y criterios

que establecen diferencias con lo establecido, de modo genérico, en la resolución 160/11 para la acreditación de carreras del tipo especialización. Las especializaciones médicas²⁹ tienen por objeto profundizar en el dominio de un tema o área determinado dentro del campo profesional de la medicina. Estas se clasifican entre tres niveles: las especialidades médicas se clasifican Especialidades de primer nivel o básica, Especialidades de segundo nivel o posbásicas y, finalmente, Especializaciones con calificaciones agregadas o capacidades especiales³⁰. Se deberá señalar, en cada caso, la formación teórica y práctica exigida para adquirir las competencias profesionales de la especialidad. Dicha formación será continuada, pertinente y evaluada y deberá realizarse en Hospitales y Centros de Salud reconocidos y vinculados con la Universidad que otorga el título a través de un convenio en el cual se describirán las condiciones académicas y de infraestructura en las que se prevé dictar aquella. En los casos que las competencias a adquirir lo requieran se deberá realizar una residencia que tendrá el carácter de Residencia Universitaria a tener lugar en el Hospital o Centro de Salud, previo convenio, como se señalara anteriormente. Durante la especialización se debe fomentar la investigación y la formación en la metodología científica. La carga horaria estará acorde con la especialidad que se cursa y se la reglamentará de acuerdo con el criterio y decisión de la universidad responsable de la carrera. Se deberá realizar un trabajo final individual para evidenciar la formación científica, el espíritu crítico y la capacidad de fundamentar las decisiones y una evaluación final integradora que verifique si el postulante a la especialidad ha adquirido las competencias profesionales que la misma exige. En el diploma se deberá especificar la profesión de base o título de grado del egresado. Estos criterios generales aún no han recibido una sanción ministerial adecuada aunque son de referencia para la CONEAU en su calidad de órgano de aplicación de la resolución 160/11.

Finalmente, debe destacarse que en Marzo de 2013 los ministerios de Educación y Salud de la nación, suscribieron una resolución conjunta³¹ para permitir la convalidación provisoria de matrículas profesionales para los estudiantes extranjeros que pretenden realizar su formación de posgrado en carreras profesionales vinculadas

²⁹ Agradecemos al Rector Héctor A. Barceló la información aquí volcada respecto de los avances logrados con relación al documento de referencia para la acreditación de especialidades médicas.

³⁰ Las diferenciaciones básicas permiten el ingreso con el título de médico. Las Especializaciones posbásicas y las que definen calificaciones agregadas o capacidades especiales, requieren al ingresantes poseer títulos de Especialista especialmente definido en cada caso.

³¹ Dicha resolución es la 351/13 del Ministerio de Educación y 178/13 en el ordenamiento normativo del Ministerio de Salud de la Nación.

al campo de la Salud. Esta iniciativa muestra con claridad tanto el impacto real de la formación de posgrado en el ejercicio profesional todavía no resuelta suficientemente en la regulación nacional, como la tensión de característica de nuestro sistema con la dinámica de internacionalización a la que nos referiremos inmediateamente.

- V. Otro aspecto cuya resolución queda pendiente, es la ausencia de prescripciones para lograr una mayor articulación de la diversidad del sistema a través de programas de posgrado que articulen carreras de una o más instituciones. A pesar de que el análisis de los documentos muestra que en diversos momentos todos los actores se pronunciaron a favor de esa posibilidad, la norma no la incorpora aunque tampoco genera obstáculos para su implementación. La existencia y consolidación de programas de posgrado en otros países como, por ejemplo Brasil, muestra el efecto benéfico que podría tener esa figura en un sistema tan diversificado como el argentino
- VI. Finalmente, debe señalarse que la nueva normativa argentina no ofrece una respuesta adecuada a las tendencias observables en los procesos de internacionalización de los estudios de posgrado. La recepción de alumnos de pregrado para realizar maestrías en nuestro país, o la constitución de carreras con diplomas dobles con la Comunidad Europea todavía tropieza con obstáculos no previstos en la nueva normativa. Como caso testigo puede mencionarse la formación del Centro Universitario Argentino-Alemán (CUAA), cuya implementación, en el marco de la resolución recientemente publicada, presenta una serie de dificultades que la CONEAU deberá resolver ad-hoc en una convocatoria de acreditación especial durante el año 2012. El CUAA, cuya función central es la de ejecutar fondos gubernamentales de Argentina y Alemania para financiar consorcios universitarios capaces de poner en funcionamiento carreras con doble titulación de Alemania y Argentina, plantea algunos desafíos: mientras en las maestrías alemanas la condición de ingreso es un pregrado de tres años aunque con intensidad horaria comparable, en la Argentina el requisito previsto de ingreso a posgrado exige carreras de duración no menor a 4 años. En verdad estas dificultades del ingreso de alumnos internacionales dependen de la letra de la ley 24.521 y deberán ser resueltas por la vía de la excepcionalidad planteada por el artículo 39 bis. En cuanto a las dificultades que la nueva normativa presenta en este proceso, está el requerimiento de evaluación por jurados de los trabajos finales de maestría, siendo que las maestrías alemanas tienen una evaluación comparable a las que la nueva normativa regula para especializaciones. Por último, la nueva normativa realiza previsiones sobre la evaluación presencial de las tesis en aulas de la universidad que

otorga el título y el documento a evaluar deberá estar redactado en español. Estas dificultades deberán ser enfrentadas y resueltas a través de una casuística pero demuestra que la normativa producida presenta brechas a la hora de acompañar de modo adecuado la dinámica de internacionalización de la oferta de posgrados de nuestro país.

2.5 Consideraciones Finales.

La sanción de la R.M. 160/11 marca el inicio de una nueva etapa en los procesos de acreditación de los estudios de posgrado en la Argentina, dirigida a la consolidación del sistema. La gestación de su antecesora, la R.M. 1168/97, estuvo determinada por una tensión conflictiva de polaridad múltiple que se plasmó en la estructura de la norma y se prolongó en una implementación que tuvo un indudable impacto en la actual conformación del sistema de posgrados de Argentina. Durante aquel prolongado período de aplicación de la norma inicial por CONEAU, el sistema fue gestionando su diversidad articulando en su accionar las perspectivas de calidad que fueron construyendo sus diferentes actores que, como señaláramos anteriormente, no fueron ajenas a las tensiones generadas por su creciente diversificación institucional en la que se polarizaron las visiones de las universidades públicas con las de gestión privada, las tradicionales con las de creación reciente, y las insertas en la región metropolitana con las que desarrollan sus proyectos en las regiones del interior del país. A esta diversidad de perspectivas e intereses se articuló, además, la lógica de los juegos de poder del campo académico conformado por los docentes investigadores del sistema universitario, que se expresó en los dictámenes de los comités de pares, construyendo una brecha de percepción entre evaluadores y evaluados.

Es justo decir que fue CONEAU quien asumió la tarea de construir una agenda de reformas posibles de la norma e impulsó luego su discusión entre las diferentes instituciones que integran el Consejo de Universidades. La contribución de la experiencia de CONEAU en la consolidación del sistema de calidad requirió del protagonismo de las instituciones del C.U., quienes avanzaron en la construcción de acuerdos necesarios, en el marco de las iniciativas políticas impulsadas por la Secretaría de Políticas Universitarias y el actual Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. El texto mismo de la resolución da testimonio de la participación del CIN, el CRUP y CONEAU, lo que en sí mismo supone un proceso de construcción de acuerdos y consensos para confluir en una agenda en común para el desarrollo del Sistema de Educación Superior. Esto resulta especialmente visible al constatar

el cambio de postura del CIN, observable en la comparación del texto definitivo de la norma con los documentos producidos por su Comisión de Posgrado, en los que se reflejaba una perspectiva afín al paradigma sostenido por los profesores investigadores pertenecientes a las universidades nacionales de mayor tradición e inserción en el sistema científico.

El CRUP en particular, se propuso impulsar el concepto de que la nueva norma debía diferenciar adecuadamente los estándares de las carreras profesionales de las científico-académicas. El análisis comparado por modalidad de gestión realizado en la primera parte del informe permite ver que, en el marco de un sistema cuya evolución se sesgaba crecientemente a la formación de profesionales no universitarios, el CRUP exhibió allí su mayor consolidación relativa. Especialmente en las áreas de Ciencias Sociales y Ciencias de la Salud, y en los tipos de carreras profesionalistas (Especializaciones y Maestrías profesionales) los números del CRUP muestran una oferta de mayor consolidación en el sistema. Estos avances fueron realizados por las universidades del CRUP en un escenario de acreditación sesgado por estándares académicos que resultaron distorsivos de la percepción de la calidad de sus carreras, en la medida en que esos estándares vigentes no consistían con las metas y procesos formativos desarrollados por las universidades de gestión privada para responder a los requerimientos de los profesionales que se forman en ellas. En tal sentido, la estrategia no participativa de las instituciones del CRUP en los procesos de categorización y el bajo desempeño obtenido por sus carreras que se pedían categorización, pueden también vincularse a los efectos distorsivos generados por la aplicación de los estándares transversales de la Res. 1168/97, que no fueron pensados para la evaluación de posgrados profesionales, en procesos de revisión llevados adelante por comités integrados por pares que se desempeñaban como docentes-investigadores en Universidades Nacionales.

Si esta hipótesis fuese correcta, los avances logrados en el establecimiento de una demarcación entre posgrados profesionales y académicos proporcionan un escenario más promisorio para las instituciones del CRUP, creando un espacio más adecuado para su inserción en el juego de la acreditación y categorización. Por supuesto, esa posibilidad abierta depende del proceso de elaboración de los perfiles específicos de categorización por el Consejo de Universidades, que las previsiones de la nueva norma han dejado en su ámbito como una tarea pendiente de gran trascendencia cuyos resultados definirá, en gran medida, la evolución futura del sistema.

Resulta oportuno señalar que, en términos más generales, las políticas acordadas recientemente por la presidencia del CRUP con la SPU y el MiNCyT para la categorización de los investigadores de las Universidades Privadas, y su inclusión entre los actores del plan nacional de expansión abren, para las instituciones integrantes del CRUP, un escenario de

posibilidades pero también de desafíos significativos para su estrategia de consolidación en su rol de actor del Sistema de Educación Superior de la República Argentina.

Referencias.

- Aiello, M., Pérez Centeno, C. (2010) *La formación de posgrado de los académicos argentinos desde una perspectiva internacional y comparada*. Trabajo presentado en el I Congreso argentino y latinoamericano de posgrados de Educación Superior, San Luis. Disponible en <http://untref.academia.edu/CristianPEREZCENTENO/Papers/166189/> Última consulta realizada: 10 de Enero de 2012.
- Barsky, O. (1997) *Los posgrados universitarios en la República Argentina*. Buenos Aires: Troquel.
- Barsky, O.; Dávila, M. (2004). *Las tendencias actuales de los posgrados en Argentina*. Documento de Trabajo N° 117. Buenos Aires: Universidad de Belgrano. Disponible en http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/117_barsky.pdf . Última consulta realizada: 10 de Diciembre de 2011.
- Barsky, O.; Dávila, M. (2009). *La evaluación de posgrados en Argentina*. Documento de trabajo N° 226. Buenos Aires: Universidad de Belgrano. Disponible en http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/226-barsky-davila.pdf .
- Bourdieu, P. (2008). *Homo Academicus*, Bs. As: Siglo XXI.
- Camou, A. (2007) “Los juegos de La evaluación de posgrados en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y Universidad”. En: *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*, Bs. As.: Prometeo.
- Chiroleu, A. (2008). *Los contextos que enmarcan la reforma de la ley de educación superior: entre desafíos y posibilidades*. Buenos Aires: Conicet. Disponible en <http://www.conicet.gov.ar/scp/detalle>
- Del Bello, J.C; Barsky, O.; Gimenez, G. *La Universidad Privada*. Buenos Aires: El Zorzal, 2007.
- Diaz Sobrino, J. (junio, 2003). *Avaliacao da Educacao Superior. Regulacao e emancipacao*. *RAIES*, Vol. 8, No. 2.
- DIAS SOBRINHO, J. (2003). “Avaliacao da Educacao Superior. Regulacao e emancipacao”. *RAIES*, Vol. 8, No. 2. Junio.
- Fernandez Lamarra, N. (2003). *La Educación Superior Argentina en Debate*, Bs. As., EUDEBA.
- Fernandez Lamarra, N, (2007). *Educación Superior y Calidad en América Latina y Argentina* , Bs. As., IESALC-EDUNTREF.
- Fernandez, L. (2009). *Evolución de los posgrados universitarios en Argentina entre 2002 y 2007*. Documento de Trabajo N° 223. Buenos Aires: Universidad de Belgrano. Disponible en http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/223_fernandez.pdf Última consulta realizada: 4 de septiembre de 2011.

Fliguer, J. (2007). "El problema de la calidad en la formación de posgrado desde una perspectiva epistemológica: el caso del campo de la investigación de los sistemas de servicios de salud.", *Revista Científica de Vol. XI Nº 1 -Otoño 2007*, UCES, Buenos Aires.

Fliguer, J. y Davila M. (2010). "Relación entre Investigación y Posgrados en las Universidades Privadas Argentinas" Documento preparado para el seminario "La investigación en las universidades privadas" del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), Palais Rouge, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 27 y 28 de abril de 2010. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/64931269/Fliguer-y-Davila-2010-Investigacion-y-posgrados>

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

Jeppesen, C.; Nelson, A.; Guerrini, V. (2004). *Diagnóstico y perspectiva de los estudios de posgrado en Argentina*. IESALC – UNESCO. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001494/149465so.pdf> Última consulta realizada: 10 de Diciembre de 2011.

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

Marquina, M. (2005). *La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Un estudio comparativo de seis casos nacionales*. Ensayo encomendado por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Evaluado por comité de pares. Libro en proceso de publicación. Disponible en: <http://www.coneau.gov.ar/archivos/1331.pdf> Última consulta realizada: 10 de Enero de 2012.

Marquina, M. et al (2009). La Actuación De Pares Evaluadores De Carreras De Posgrado: Percepciones Desde El Propio Campo Académico. *RAES, Revista Argentina de Educación Superior*, Año 1, Nº1.

Pérez Rasetti, C. (sep-dic. 2007). Ocupación y Conquista: La dimensión geográfica del sistema universitario argentino. *Revista atos de pesquisa em educacao*. Universidad Regional de Blumenau, v. 2, n 3. p. 383-413. Disponible en <http://www.proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/search/titles> Consulta realizada en: 6 de Diciembre de 2011.

Pérez Rasetti, C. (2003). Cuestiones Teóricas y Metodológicas de Evaluación y Acreditación. Disponible en: <http://www.coneau.edu.ar/archivos/1246.pdf>

Riquelme, Graciela C. (2003). *Educación Superior, demandas sociales, productivas y mercado de trabajo*. Buenos Aires: Miño y Dávila srl.

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

Documentos *online*

REPÚBLICA ARGENTINA. Ley nº 24.521. Ministerio de Cultura y Educación. **Ley de Educación Superior**. Buenos Aires, 1995. Disponible en http://www.me.gov.ar/spu/legislacion/Ley_24_521/ley_24_521.html

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

REPUBLICA ARGENTINA. Resolución nº 160/11 sobre educación superior Ministerio de Educación, Buenos Aires, 2011 Disponible en: http://www.eldial.com/nuevo/archivo-legislacion-detalle.asp?base=99&id=11389&id_publicar=30233&fecha_publicar=12/01/2012

REPÚBLICA ARGENTINA Decreto Reglamentario 576/96 del poder ejecutivo de la República Argentina. Disponible en: http://www.me.gov.ar/spu/legislacion/Ley_24_521/Decretos_Ley_24_521/Decreto_Nacional_No_576/decreto_nacional_no_576.html

REPÚBLICA ARGENTINA Decreto reglamentario N 1047/99 del poder ejecutivo de la República Argentina Disponible en: http://www.me.gov.ar/spu/legislacion/Ley_24_521/Decretos_Ley_24_521/Decreto_Nacional_No_1047/decreto_nacional_no_1047.html

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Argentina). Actas, resoluciones, ordenanzas y documentos. Recuperados de <http://www.coneau.edu.ar>

CONEAU- Taller de Acreditación de Posgrados, 6 de Diciembre de 2007, Archivos.Disponible en <http://www.coneau.edu.ar/archivos/TallerPG07.pdf>

IESALC - Informe de Evaluación Externa de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Argentina. Disponible en <http://www.coneau.edu.ar/archivos/InformeEvExCONEAU.pdf>

Documentos de Archivo:

Consejo de Universidades (1997) Actas (CAA), Bs. As. C.U.

Aportes personales que brindaron ante la CAA, el 21.3.97 y el 6.5.97 :

- a) Osvaldo Barsky [comentarios en base su informe “ El sistema de postgrados en la Argentina”, SPU, Noviembre de 1995] ;
- b) Jorge Balán [“La acreditación de carreras universitarias de postgrado : una propuesta al CU, sobre los ”estándares” que aplicará la CONEAU”, Febrero de 1997] ;
- c) Cynthia Jeppesen [“Observaciones sobre el documento “Propuesta de criterios para la acreditación de carreras de postgrados”, del CIN”]; y,
- d) Juan Carlos Hidalgo [“Opiniones sobre estándares y criterios de acreditación de postgrados”

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Argentina) (2004). ACTA de la reunión de CONEAU del 8 de marzo de 2004, sesión 178. Bs. As. CONEAU.

Consejo de Rectores de Universidades Privadas (2004). Relevamiento de opinión de los directores Posgrado para la modificación de la resolución 1168/97, Bs. As: CRUP.

Consejo Interuniversitario Nacional (Buenos Aires). (2004). Propuesta de modificación de la Resolución 1168/97 del Ministerio de Educación, Ciencia Y Tecnología, Bs.As. CIN.

Consejo Interuniversitario Nacional.(2010) Acta Plenaria 729 Proyecto de Modificación de la Resolución 1168/97., Rosario, CIN.

Consejo de Universidades (2011). DESPACHO C.A.A. N° 91 DESPACHO C.I. y R. N° 13. Bs.As., C.U.