

Expansión del posgrado en América Latina: tensiones emergentes y desafíos para las políticas de educación superior

Eje 3: Posgrados y Educación Permanente

Di Marco, Ma. Cecilia: cdimarco@fch.unicen.edu.ar

García, Lucía B.: lgarcia@fch.unicen.edu.ar

Zelaya, Marisa: marisazelaya@gmail.com

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Humanas. Núcleo de Estudios Educativos y Sociales.

Comunicación oral.

1. Introducción

La expansión del posgrado es un fenómeno comprobado en la mayoría de los países latinoamericanos, al menos durante las últimas tres décadas. Sin embargo aún resultan insuficientes las investigaciones, estudios e inclusive la producción de información estadística sobre el cuarto nivel.

A partir de la denominada década neoliberal (Mollis, 2010) se constató en la gran mayoría de países latinoamericanos una modificación en las relaciones entre el Estado, la universidad y la sociedad. Las directrices privatizadoras y mercantilistas de gobiernos neoliberales impregnaron las concepciones de políticas educativas y universitarias. Con las nuevas formas de intervención del Estado en la conducción de las políticas públicas emergió la polisémica noción de regulación, visibilizada en sistemas de evaluación y acreditación de la calidad de carreras de grado, postgrado, instituciones y desempeños individuales.

Indagar problemáticas nacionales del posgrado significa incursionar en un terreno complejo pues requiere abordar no sólo las políticas de educación superior sino las de ciencia y tecnología así como cuestiones del desarrollo nacional y regional, aseveración compartida por diversos investigadores del campo de la educación superior.

En esta ponencia abordamos la expansión del posgrado en Argentina, Brasil y Paraguay en el marco de los avances de una investigación en curso radicada en el NEIES y coordinada por la Universidad Nacional de Córdoba. Este proyecto en red “Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en el contexto de la evaluación de la calidad de la Educación Superior” (2013-15 y 2016/17) articula a docentes-investigadores de universidades públicas de Argentina (UNC y UNCPBA), Brasil (UNICAMP) y Paraguay (UNA).

En él se toman en consideración los cambios globales en las esferas política, económica, social, cultural, cuyas repercusiones en las relaciones entre el Estado y las instituciones de educación superior resultan visibles desde finales del siglo XX. Dos presupuestos orientan las decisiones de indagar las características que asume la formación de postgrado en los tres países: constituye un ámbito privilegiado para crear, transmitir, transferir conocimientos actualizados y competencias a diferentes ámbitos profesionales y académicos; asimismo, el incremento del postgrado en los referidos países posee una peculiar evolución cuyas características se comprenden en sus particulares contextos políticos y socioculturales.

Las tendencias internacionales de expansión de la oferta de carreras de postgrado se visualizan en forma categórica y diferenciada en los tres países del MERCOSUR explorados, en el marco de sistemas educativos con similitudes y diferencias. Nuestra aproximación comparativa permite resaltar la centralidad de analizar el papel del Estado en la configuración-reconfiguración de las esferas pública y privada; esto es fundamental para entender la concepción de evaluación y regulación de la educación superior en general y del posgrado en particular.

Concepciones inscriptas en un nuevo modelo de gestión pública: políticas reductoras de fondos estatales y promoción de competencia de mercado, en un entorno caracterizado por el valor mercantil del conocimiento, núcleo duro de las políticas públicas iniciadas en los años 1980, herederas del Consenso de Washington (García, 2014).

Las dimensiones priorizadas en nuestra matriz de análisis son: origen y desarrollo del postgrado, ofertas, evaluación y acreditación, financiamiento e internacionalización. Si bien esta ponencia recupera algunos aportes de la investigación conjunta, el foco principal se circunscribe a la caracterización de la actual oferta de posgrados en esos tres países (García, coord., 2016).

2. Aproximaciones teóricas-conceptuales sobre la regulación del postgrado en el escenario latinoamericano

Como ya hemos anunciado anteriormente, en materia de educación superior los diferentes países de América Latina tienen trayectorias históricas específicas y diferenciadas, sin embargo, durante las décadas finales del siglo anterior la mayoría comparten algunas transformaciones análogas en las relaciones entre el Estado, la universidad, la sociedad y el mercado. “Estas reformas se materializaron en distintas políticas educativas que algunos autores interpretan en términos de nuevas y renovadas fuentes de regulaciones educativas” (García, Manzione y Zelaya: 2015,119).

En la literatura especializada abundan las referencias a los cambios que asumió la universidad desde la década de 1990, a partir de diversas formas de intervención estatal y de mayor presencia de relaciones de mercado vinculadas con diversos desplazamientos y determinados modos de regulación, con la impronta de los organismos internacionales. De este modo en la Argentina se desarrolló una política pública construida sobre la base de medidas y propuestas cuyo núcleo político-ideológico fue la evaluación.¹

Con estas formas de intervención del Estado en la conducción de las políticas públicas emergió la polisémica noción de regulación -con múltiples sentidos, vinculados a sus diferentes orígenes y contextos político-administrativos y lingüísticos- adquiriendo visibilidad en los sistemas de evaluación y acreditación de la calidad de carreras de grado y postgrado, de instituciones y desempeños individuales. .

Detenerse en el análisis de las regulaciones en el nivel universitario y en especial en el postgrado en el contexto latinoamericano de las reformas contemporáneas, conlleva a reparar en los aspectos teóricos-conceptuales y en los mecanismos actuales. De la misma manera lleva *“a la constatación de que las políticas de regulación siempre tuvieron su correlato en dispositivos normativos, que como mecanismos, actúan sobre los postgrados desde los espacios ministeriales”* (Lamfri, 2016,13).

Para abordar estas últimas cuestiones, partimos del concepto de regulación desde perspectivas amplias, que la entienden como cualquier forma de influencia dirigida por parte de un actor regulador o controlador presente en el sistema.²

Diferentes autores han recurrido a este concepto para aproximarse al análisis de los problemas asociados al gobierno de los sistemas en los procesos de reforma y cambio educativo de las últimas décadas.³ Miranda (2011) retomando a Barroso (2011) sostiene que en la Argentina el uso del concepto de regulación refiere al nuevo papel

¹ Ver Krotzsch, P.(1996) “El posgrado en la Argentina: una historia de discontinuidad y fragmentación”, en *Pensamiento Universitario* N° 4/5. UBA-CBC, Buenos Aires.

² Pedró, F. y Puig,I. (1998) “El análisis de políticas educativas”, en *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*, Barcelona, Paidós.

otorgado al Estado en los marcos legales de los noventa, con la descentralización educativa. En suma, se trata de “la interacción de varios dispositivos reguladores del funcionamiento del sistema educativo que resultan más potentes que la simple aplicación de la norma” (García, Manzione y Zelaya 2015: 119), emergiendo la noción de “multirregulación”.⁴ -

Para la educación superior Musselin afirma que la regulación remite a los modelos de orientación, coordinación y control del sistema universitario atendiendo al relacionamiento entre las autoridades públicas y las instituciones; hace referencia a los procesos de producción de reglas y de orientación de las conductas de los actores, así como a la apropiación de dichas reglas por parte de éstos y de su consiguiente transformación de acuerdo con los márgenes de maniobra que autoriza cada contexto (citada en Chiroleu, 2012: 24).⁵

En relación a las formas de regulación ejercidas sobre las universidades, la autora expresa que las mismas están estrechamente vinculadas con el tipo de relacionamiento entre éstas, el Estado y el mercado, lo cual permite vislumbrar diferentes formas o modalidades en cada uno de los contextos institucionales particulares.

3. Aportes de la investigación comparativa sobre la expansión del posgrado

Una primera aproximación comparativa permite afirmar que los tres países comparten la expansión y diversificación institucional en la oferta del postgrado desde la década de 1990 y la predominancia de carreras en Ciencias Sociales, Ciencias Humanas y Ciencias de la Salud, con algunas diferencias. En tal sentido, la maestría no es un requisito legal para acceder al doctorado en Argentina, a diferencia de Brasil y Paraguay.

Un nudo crítico para la comparación del posgrado son las áreas del conocimiento

³ Entre ellos: Barroso, J. (2011) “Apontamentos sobre os ‘novos modos de regulação’ à luz de estudos sobre as relações entre conhecimento e política”, *Propuesta Educativa*, año 20, vol. 2, N° 36, noviembre; Miranda, E. (2011), “Globalización periférica, regulación política del sistema educativo y producción de desigualdades en Argentina. ¿Dónde estamos ahora?”, *Rizoma Freireano*, Instituto Paulo Freire de España, N° 10. <http://www.rizoma-freireano.org/>

⁴ Barroso, João (2005), “O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas”, *Educação & Sociedade*, vol. 26, N° 92, Especial-Out, CEDES/UNICAMP.

⁵ Chiroleu, A. (2012) “La política universitaria como política pública”, en Chiroleu, A, Suasnabar, C y Rovelli, L . *Política universitaria en la Argentina: Revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*, UNGS, Buenos Aires.

debido a la inexistencia de estricta equivalencia en la clasificación disciplinar por países: son mayores las semejanzas en Ciencias de la Salud y relativas en Ciencias Humanas y Ciencias Sociales.

En vinculación con lo anterior cabe resaltar los déficits en el relevamiento de información y estadísticas oficiales debido a discontinuidades y carencias en Argentina, con información procesada y de acceso público en los últimos años, mientras que Paraguay aún carece de registros estadísticos. En contraposición, Brasil presenta información sistematizada y continua, con acceso público desde varios años atrás.

Con respecto a las características propias de la oferta de posgrado en cada país, en esta presentación acotada en extensión sólo se sintetizan algunos de sus principales rasgos.

a) Argentina: en 2014, 51% de la oferta de carreras acreditadas corresponden a Especializaciones, 34% a Maestrías y 15% a Doctorados, éstos con tendencia al decrecimiento en el tiempo. El sector estatal reúne las carreras con mayor calificación en las acreditaciones, mientras que los postgrados de perfil profesionalista tienen mayor presencia en sector privado. El postgrado acreditado se concentra en cuatro regiones (las de mayor población y recursos socioeconómicos): Metropolitana, Centro-oeste, Bonaerense, Centro-este. Cabe destacar que la cantidad de instituciones privadas es mayor que las públicas pero reúnen menor matrícula.

Los estudiantes de postgrado en la Argentina, al año 2013, en todas las áreas del conocimiento mayoritariamente pertenecen al sector estatal, con la siguiente distribución: 43% son de Ciencias Sociales, de los cuales 47% son de Maestría, 40% de Especialización y 13% de Doctorado; 22% de Ciencias Humanas, con 50% en Especialización, 33% en Maestría y 17% en Doctorado; 17% están en Ciencias de la Salud, 74% son de Especialización, 18% de Maestría y 8% de Doctorado; 13% son de Ciencias Aplicadas, con 47.5% en Especializaciones, 31.5% en Maestrías y 21% en Doctorados; finalmente Ciencias Básicas representa sólo 5% de alumnos de posgrado, distribuidos entre Doctorado (67%), Maestría (24.5%) y Especializaciones (8.5%).

En relación a los graduados de posgrado en 2013, 64% fueron de Especialización, 21% de Maestrías y 15% de Doctorados. Un 87% de doctores se graduaron en sistema estatal y 13% en privado; en Maestrías, 51 % en privado y 47% en estatal; en Especializaciones, 63% en estatal, 18.5% en internacional y 18.5% en privado.

b) Brasil: al año 2014, 52% de la oferta *stricto sensu* -sólo se analizó este posgrado acreditado- son Programas maestría/doctorado, 33% Maestrías, 14% Maestrías Profesionales; 1.57% Doctorados independientes. Su distribución territorial está

concentrada en tres regiones (las de mayor población y recursos socioeconómicos): Sudeste, Sur y Noreste. La oferta pública cubre todo el espectro *stricto sensu*: 91 % doctorados, 82 % maestrías, 86% maestría-doctorado. Existe mayor participación relativa del sector privado en Maestrías profesionales (33.5%).

Cuatro áreas disciplinares concentran la oferta *stricto sensu* (CAPES- categorización 2014): 16% Ciencias de la Salud; 15% Multidisciplinar; 14% Ciencias Humanas y 13% Ciencias Sociales Aplicadas. Cs. Agrarias (11%); Ingeniería (10.5%); Cs. Exactas (8.5%); Lingüística, Letras y Artes (5%).

Los estudiantes (año 2013) se distribuyen de la siguiente manera: 43% en Ciencias Sociales, Maestría (47%), Especialización (40%), Doctorados (13%); 22% en Ciencias Humanas, Especialización (50%), Maestría (33%), Doctorado (17%); 17% en Ciencias de la Salud, Especializaciones (74%), Maestrías (18%), Doctorados (8%); 13% en Ciencias Aplicadas, Especializaciones (47.5%), Maestrías (31.5%), 21% (Doctorados); 5% en Ciencias Básicas, Doctorado (67%), Maestrías (24.5%), Especializaciones (8.5%). En todas las áreas son mayoría los estudiantes del sector estatal (83%), concentrados en maestrías (66.5%), 25% en doctorados y 8.5% en maestría profesional.

Por último, la relación estudiantes-graduados de postgrado no presenta diferencias significativas entre sector público y privado en doctorado y maestría; mientras que los posgraduados de maestrías profesionales son mayores en el sector privado.

c) Paraguay: ante la mencionada carencia de estadísticas oficiales, los datos fueron obtenidos por muestra mediante formulario Microsoft Word y cuestionario tipo encuesta Google.doc. Al año 2015 se relevaron 818 carreras de posgrado, 49% eran de Especialización, 40% Maestrías y 11% Doctorados, concentrando el sector privado la mayor oferta de carreras (76%).

En Especializaciones, el sector privado reúne 73% de la oferta y 27% el público. En Maestrías: 76% pertenece al sector privado y 24% al público. En Doctorados: 94 % en sector privado, 6 % en público.

Con respecto a la distribución territorial del postgrado se visualiza que se ofrecen los tres tipos de carreras en Asunción (Capital del Paraguay) y en catorce de los diecisiete Departamentos del país, si bien es mayor la concentración de carreras en Asunción y el Departamento Central.

Por otra parte, además de evidenciar un perfil privatista, el postgrado en este país tiene una orientación profesionalista: la mayoría de los matriculados y egresados proceden de Ciencias Sociales, Educación Comercial y Derecho, especialmente en Doctorado y Maestría, mientras que de Especialización en el área de Salud y Servicios Sociales.

Asimismo, Paraguay comparte con Argentina y Brasil la concentración geográfica de ofertas del posgrado en las grandes ciudades.

4. Tensiones y desafíos para las políticas de educación superior en posgrado

Esta investigación corrobora la permanencia de dinámicas de expansión del postgrado iniciadas en los noventa para los casos de Argentina y Paraguay, dado la predominancia de las especializaciones de perfil profesionalista, vinculadas al mercado laboral y de empleo; en cambio Brasil sostuvo en un tiempo de mayor duración políticas públicas para la formación de postgrado orientadas hacia la investigación.

Tal como se desarrolló, en los tres países se expandió el posgrado durante los últimos treinta años, incrementándose el espectro de carreras y ampliándose la cobertura de la población al ofrecerse en un territorio más amplio, fuera de las capitales nacionales, provinciales y grandes conglomerados urbanos. Sin embargo se mantiene un perfil mercantilizado, de concentración en ciudades con mayor población, asegurando el funcionamiento del mercado de postgrado pues constituye una formación arancelada mayoritariamente.

Los avances de nuestra aproximación comparativa sobre postgrado en tres países del MERCOSUR posibilitan afirmar que una cuestión crucial es el papel del Estado en la configuración-reconfiguración de las esferas pública y privada. Esto es fundamental para entender la concepción de evaluación y de regulación de la educación superior.⁶

Tal como compartimos y sostenemos en nuestra investigación en Red, resulta llamativo que en los casos comparativamente analizados las políticas de evaluación de la calidad de la educación superior y del postgrado, vinculadas con estructuras normativas y administrativas del aparato de Estado, exhiban un nuevo modelo administrativo centrado en el papel de las agencias reguladoras, las cuales concentran poder coercitivo a partir de lo normativo- administrativo.

Estas tendencias demuestran que las agencias reguladoras -o estructuras similares- han perdurado desde la década de 1990, adhiriendo a las recomendaciones del Banco Mundial y la OCDE; en tal sentido las continuidades parecen haber superado a los cambios en materia de políticas de posgrado en los tres países analizados.

La reorientación de estas tendencias por parte de los gobiernos de los tres países explorados ¿constituirá un punto central en la agenda de las políticas públicas de

⁶ Ver Rodrigues Filho y Aguilar (2016), “Orígem e desenvolvimento da pós-graduação na Argentina, Brasil e Paraguai. Ensaio Comparativo”, en Lamfri, N. (coord.gral.) *Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay. Aproximaciones comparadas en contextos de evaluación de la calidad de la Educación Superior*. Brujas, Córdoba.

educación superior en el futuro inmediato-mediató? Los cambios recientes en los elencos de gobierno de los países explorados no han puesto en evidencia intenciones en tal sentido.

Bibliografía

De la Fare, M. y Lenz, S. (2012) *El posgrado en el campo universitario. Expansión de carreras y productividad de tesis en la Argentina*. UNGS, IEC-CONADU, Buenos Aires.

García, L. coord. (2016) Cristaldo de Benítez, M.; Di Marco, C.; García, L.; Rodrigues Filho, J.A.; Zelaya, M. "Situación actual del posgrado en Argentina, Brasil y Paraguay: carreras, estudiantes y egresados", en Lamfri, N. (coord.gral.) *Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay. Aproximaciones comparadas en contextos de evaluación de la calidad de la Educación Superior*. Brujas, Córdoba.

García, L. (2014). "Universidad y profesión académica: crisis y reconfiguraciones", en Corbalán, A. (comp.) *La cultura al poder. Red de educación, cultura y política en América Latina*. Biblos, Buenos Aires.

García, L., Manzione, M.A. y Zelaya, M (2015) *Administración y gestión de la educación. La configuración del campo de estudio*. Editorial Universidad Nacional de Quilmes, Bernal

Mollis, M., Núñez Jover, J., García Guadilla, C. (2010) *Políticas de posgrado y conocimiento público en América Latina y el Caribe. Desafíos y perspectivas*. CLACSO-Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.