

	<p>Revista Electrónica de Didáctica en Educación Superior</p>	<p>Nro. 7, Abril 2014</p>
<p>ISSN: 1853-3159</p>		

LA INVESTIGACION CIENTIFICA COMPARADA DE LEYES DE EDUCACION SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA¹

Alicia Iriarte (2) Ana Ferrazzino (1)

(1) Facultad de Agronomía - UBA. (2) Ciclo Básico Común - UBA

Antecedentes

En la perspectiva interdisciplinaria de la Sociología y el Derecho, diversos autores (Sánchez Martínez, 2003; Bernasconi y Rojas, 2004; Rama, 2006), han demostrado la necesidad de conceptualizar la legislación sobre Educación Superior (ES) como emergente de la realidad social y como instrumento para solucionar problemas sociales. A tal fin, las normas legales son hipótesis de trabajo que deben ajustarse operacionalmente a la cambiante realidad y deben ser investigadas, armonizadas y ajustadas a la realidad social de la que emerge y que pretende modificar.

Si bien es válido que una ley no garantiza por sí sola que un sistema de ES cambie, también es cierto que no resulta igual tener como instrumento cualquier texto normativo, en tanto implica consecuencias materiales, institucionales y subjetivas. Todo intento de reforma de una ley de ES de cualquier país debe tener en cuenta los factores socioeconómicos y políticos que transversalizan a las sociedades inmersas en el mundo globalizado. En la discusión para la elaboración de esas nuevas normas, debe considerarse que el bienestar general de la sociedad no se limita sólo a satisfacer los requerimientos científico-tecnológicos modernos y los

¹ Proyecto UBACYT. *“Transformaciones del sistema universitario argentino (1995-2010): su adecuación a las tendencias del nuevo escenario internacional, la globalización y los cambios epocales. Un estudio comparado con países de la región”*. Directora: Dra. Alicia Iriarte.

intereses del mercado, ni puede ser la lógica de éste la que se imponga en todos los ámbitos institucionales.

Precisamente, inmersa en las mutaciones del contexto mundial, la problemática de los cambios en el sistema de ES tanto en Argentina como en otros países latinoamericanos incrementa el interés por los estudios comparados durante las últimas décadas. En esta línea, es importante la multiplicidad de estas investigaciones (Brunner, 2005; Krotsch, 2001; Altbach, 1999; Moraes, 2002; Nieto Caraveo, 2001), surgidas como resultado de modificaciones estructurales en nuestras sociedades –“urbanización, cambio demográfico, transformación productiva y apertura económica”, que impactan en sus sistemas universitarios -“proceso de masificación, regionalización, privatización, feminización, diferenciación y segmentación” (Rama, 2006).

El *método comparativo* posee una extensa tradición en la metodología de las Ciencias Sociales, particularmente en la Educación (Hilker, 1964; Bereday, 1968; Rossello, 1964; Raventós Santamaría, 1983). En efecto, gran parte de los objetos investigados con este método se focalizan en los países como *unidades de análisis* para comprobar la posibilidad de generalizar relaciones y regularidades detectadas entre variables.

Asimismo, el aporte de la perspectiva comparada es valioso como herramienta de análisis de la cuestión y en la búsqueda de soluciones a problemas que, de alguna manera, afectan globalmente a diversos países. La indagación de propuestas creativas en otros países para problemas similares, posibilita acciones para encontrar soluciones semejantes, cuando se contextualiza su viabilidad en la especificidad local. Asimismo, resulta de interés realizar una aproximación a los debates académicos explorando, también, las tendencias de cambio globales que ha sufrido la educación.

En el marco de la Sociología de la Educación, orientada a la comprensión de las relaciones entre educación y sociedad, con una actitud crítica ante las influencias sociales de la educación, es menester profundizar el análisis de los principales procesos de transformación estructural de la ES, con énfasis en la Universidad, en América Latina.

Objetivos

El estudio comparado de las leyes de ES en diversos países latinoamericanos, la mayoría de las cuales fueron promulgadas durante la última década del siglo XX, en el contexto dominante de la políticas liberales, sirve a los fines de poder analizar, comparar y evaluar las analogías y diferencias existentes; así como derivar conclusiones sobre los sistemas y criterios que sirvan al perfeccionamiento y reformas legales futuras. Desde el sistema de ES, diversos son los factores que intervienen en el desarrollo legislativo, entre ellos, el sistemas de admisión, la diversificación institucional, la evaluación y las exigencias de calidad, la autonomía universitaria y el financiamiento universitario, temas que son abordados en este estudio comparativo dirigido a resignificar el rol de las instituciones universitarias latinoamericanas frente a las necesidades cada vez más complejas del mundo contemporáneo. A la vez, se plantea en qué medida desde el ámbito de la educación universitaria se puede promover la equidad, el desarrollo humano y la ampliación y consolidación de la democracia en la región.

Metodología

La investigación comparada constituye una alternativa entre los métodos de la investigación científica. La utilización del método comparativo se fundamenta en ser un proceso de búsqueda sistemática de semejanzas y diferencias que implican la comparación de los distintos tipos de realidad socioeducativa presentes en los países estudiados. Las *variables* consideradas fueron: *los sistemas de admisión, la diversificación institucional, la evaluación y las exigencias de calidad, la autonomía universitaria y el financiamiento universitario.*

Resultados. Las transformaciones emprendidas

- **Diversos y contradictorios modelos universitarios públicos y privados**

La gratuidad de los estudios universitarios en Latinoamérica consolida en forma progresiva un sistema universitario caracterizado nuevos establecimientos y multiplicidad de títulos. La oferta de las instituciones privadas fue creciendo; esto obligó al Estado a atender nuevos problemas relacionados con el sistema en su conjunto.

En consonancia con un objetivo prioritario del Banco Mundial, se trató de *descomprimir la matrícula de las universidades estatales más tradicionales*, expresando esta tendencia una de

las características de las políticas universitarias que llevaron hacia la *diferenciación institucional*. Para ello, no sólo se impulsó la creación de nuevas universidades estatales sino que, además, *se fomentó también la expansión de los proveedores privados* y se amplió la franja de entidades no universitarias, de menores costos.

Se produjo un gran incremento de universidades con discutibles criterios de creación por su *ubicación territorial, carreras y titulaciones emitidas*, lo que planteó la demanda de mayor racionalidad. Las leyes piden estudios de factibilidad y la opinión de rectores para decidir la apertura de una nueva institución, criterios éstos que no siempre parecen haberse tenido presentes, por el contrario, muchas veces fueron motorizadas por motivaciones políticas.

En varios países, como *Argentina, Paraguay, Venezuela*, se verificó la centralización y falta de planificación, aspectos propios de un sistema universitario desorganizado y con falta de criterio para una oferta académica más orgánica. Resulta nítida la ausencia del Estado como regulador de un mercado imperfecto.

Por otra parte, se podría considerar el argumento que apunta a la adecuación de los sistemas universitarios según requerimientos de la producción y trabajo. En esta línea, un indicador relevante podría ser la proporción de graduados de carreras científico-tecnológicas en relación de los graduados universitarios. En tal sentido, el mayor esfuerzo de formación de graduados en estas disciplinas está a cargo de universidades estatales, en tanto la participación de estas carreras en la matrícula de las universidades privadas es muy escasa.

El gran crecimiento de universidades privadas ha estado asociado al surgimiento de diversos y contradictorios modelos universitarios que se vienen imponiendo desde la reestructuración económica y productiva regional y mundial. Crecieron en número, alumnos, docentes y egresados, en sedes, carreras, pero ese impulso en lo académico no alcanzó al desarrollo científico. Esto remite a un grupo de universidades donde se practica docencia e investigación, mientras que otras distribuyen el conocimiento que las primeras crearon.

Para algunos, la privatización de la ES solucionó la ampliación de vacantes del sistema; pero, en este proceso, el nuevo rol estado-universidad-mercado, puso en juego el papel que desempeñan las empresas privadas, sus estrategias y poder económico.

Evaluación y acreditación universitaria

En diversos países de la región a fines de los '80 y casi todos los años '90 se crearon organismos, programas y sistemas de evaluación y acreditación universitaria²: CONAEVA (1989), CIEES (1991) y COPAES (2000), en *México*, CNAP (1990), dirigido a las instituciones privadas en *Chile*, CNA (1992) en *Colombia*, PAIUB (1993) y SINAES (2004) en *Brasil*, CONAEU (1996) en *Argentina*, ANEAES (2003) en *Paraguay*. Ante la necesidad de arraigar, fortalecer e integrar regionalmente el área de ES se organizaron el SICEVAES (1998) en *América Central* y la MEXA (1998) para el *MERCOSUR*.

En mayor o menor grado, estos organismos *ampliaron la capacidad de **regulación del estado sobre el sector universitario*** a través de la *evaluación externa de la calidad de las unidades académicas y por criterios para **acreditar carreras de grado o posgrado***. También, tienen a su cargo la evaluación institucional de las universidades nacionales, provinciales y privadas; acreditación de posgrados y carreras reguladas, la recomendación sobre proyectos institucionales de nuevas universidades estatales y de las solicitudes de autorización provisoria y definitiva de establecimientos universitarios privados.

Asimismo, establecieron *estándares educativos avalados por comparaciones internacionales*; para ello, los gobiernos impulsaron ***políticas de evaluación***. Así, la universidad se vio sometida a presiones para imponer *prácticas evaluativas* de la calidad de su desempeño, según criterios eficientistas que contribuyesen a la profesionalización y tecnificación de la economía, orientándose a las cambiantes demandas del mercado laboral. En verdad, la temática de la evaluación y calidad, en la mayor parte de los casos, se ha impuesto promovida por agentes externos a las propias universidades.

La educación universitaria debiera consistir en un proceso de formación profesional y ética,

² CONAEVA: Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior, CIEES: Comités Inter institucionales para la Evaluación de la Educación Superior y COPAES: Consejo para la Acreditación de la Educación Superior; CNAP: Comisión Nacional de Acreditación de Pre-grado; CNA: Consejo Nacional de Acreditación; PAIUB: Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas; CONEAU: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria; ANEAES: Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. SICEVAES: Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. MEXA: Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Grado Universitario.

menos profesionalista, en tanto su excesiva profesionalización tiende a transformarla en una cuasi escuela técnica, cuya cualidad de instrumentalizar los saberes se determina por la cantidad de los futuros trabajadores-empleados que lanza al mercado laboral.

Sin embargo, la educación universitaria debería estar más orientada a la producción de conocimiento, que privilegie el compromiso de asumir su responsabilidad social y ciudadana, que priorice el ejercicio de la autodeterminación ética y política de los egresados "en circuitos que hagan posible la apropiación social del proceso de producción material e intelectual" (Rivera, 2012).

Modalidades del ingreso universitario

En casi la totalidad de los países latinoamericanos, el ingreso a las universidades públicas es regulado por aranceles, cursos, pruebas, exámenes de ingreso, cupos por carreras. Estos instrumentos difieren en contenidos y en duración, y se extienden desde sólo la exigencia del certificado de enseñanza media hasta prolongarse durante un año.

En *Colombia*, cada institución es autónoma y tiene sus exigencias particulares, con exámenes de ingreso. En *Chile*, la admisión es por puntaje de la PSU (Prueba de Selección Universitaria); el régimen es arancelado. En *México*, también es arancelado, con cupos por carreras y exámenes; el estado es el encargado final de la elección de las carreras, según el puntaje y cupo de los aspirantes. *Uruguay* tiene libre ingreso en las instituciones públicas -solo en algunas carreras hay cupos- y en las privadas. En *Paraguay* existen distintas opciones de acceso; en la universidad nacional hay cupos y por carreras, distinto para cada facultad; la admisión es irrestricta en las privadas. En *Brasil*, los exámenes de ingreso seleccionan rigurosamente a los postulantes que tienen competencias obtenidas en el nivel secundario, provenientes de sectores sociales medios y altos.

En *Argentina*, la promulgación de la LES³ (1995) legitimó una transformación que ya estaba ocurriendo en el ámbito universitario, es decir, las facultades dejaron de establecer las formas de acceso (Iriarte; Ferrazzino, 2005). Aunque no existen mecanismos generalizados que

³ Ley de Educación Superior.

restringan el ingreso de nuevos alumnos, en realidad, la naturaleza irrestricta asume un carácter figurativo distinto del que efectivamente se constata. Se fueron adoptando diversas *medidas restrictivas mediante algún modo de selección: cupos, o pruebas de admisión, o cursos más prolongados, con exámenes finales evaluatorios*; incluso, estos sistemas *pueden ser diferentes al interior de una única universidad* (Trombetta, 2005).

Los cupos son un modo de eliminar aspirantes, los cursos de admisibilidad condicionan el inicio de los estudios. *Cualquier sistema de ingreso perjudica a los jóvenes, la formación recibida es deficiente y no les permite superar determinadas condiciones de ingreso. "Si éste no es eliminado, la educación deficiente termina siendo una de las causas del abandono, que es generalizado en los primeros años de la carrera"* (Dibbern, 2005).

Más allá de la necesidad de mejorar la formación del secundario, una medida compensatoria es que las universidades se comprometan a nivelar hacia arriba a los que lo necesiten⁴. Los estados no solo deben garantizar el acceso universitario, pues la permanencia y éxito en el sistema, por si misma, no garantiza una educación de calidad.

Especialmente en los niveles socioeconómicos bajos la deserción del sistema educativo es elevada, consolidando la inequidad de la reproducción intergeneracional de la pobreza y exclusión. La democratización del acceso al conocimiento y a la ES demanda la distribución educativa equitativa, más allá de las contingencias socioeconómicas, dándole sentido a la *igualdad de oportunidades* y viabilidad al viejo reclamo del ingreso irrestricto.

La financiación universitaria

En 1998, la OMC⁵ impuso a sus miembros la desregulación de la ES, incluyéndola en la lista de servicios liberados a la comercialización internacional.

En muchos países de América Latina, esta resolución llevó a privatizar la educación y su reorganización para las necesidades de las grandes compañías (Short, 2002), sin garantizar criterios de exigencias académicas y de democracia interna para las universidades privadas.

⁴ Como en Argentina, el Ciclo Básico Común de la UBA pretende ser una instancia niveladora.

⁵ Organización Mundial del Comercio.

Se impuso el modelo de gestión empresarial, la presencia de las empresas se amplió, se hizo efectiva y oficial. En este punto, las universidades privadas desempeñan un papel relevante por el *financiamiento privado de la investigación universitaria ligada al sector productivo*, inducida por la demanda de que se investigue aquello que fácilmente se puede convertir en una mercancía (Iriarte; Ferrazzino; Scher, 2004). Estos cambios llevan al supuesto de que solo un número reducido de universidades elitistas acogerían la mayor parte de las fuentes de inversión en desmedro de las otras. En tal sentido, se subraya que la financiación universitaria debe continuar siendo responsabilidad del Estado, junto con otros agentes, ya que es una parcela social demasiado importante para dejarla en manos de grupos empresariales para los que el interés público no es una prioridad.

Las instituciones de ES estatales de *Brasil* dependientes de la administración del estado de San Paulo⁶ poseen mayor autonomía financiera y organizativa que otras estatales y federales. En *Bolivia*, las universidades nacionales son subvencionadas por el Estado con fondos nacionales. En *Venezuela*, los recursos económicos son asignados según Ley de Presupuesto Nacional, aunque los sistemas universitarios de apoyo a la investigación se han ido desmantelando por la asfixia presupuestaria. En *Chile*, el Estado debe fomentar la ES con aportes al sistema, eliminándose la obligación de su financiamiento total. El carácter arancelado de los estudios actúa seleccionando estudiantes y endeudando a familias.

En *Argentina*, la diversificación de fuentes de financiamiento apuntó a *habilitar otras formas alternativas* por contratos con el sector productivo y arancelamiento de estudios de grado. Vías alternativas al Estado son los aranceles, donaciones o ingresos por actividades empresariales o asistencia. Respecto del financiamiento privado, se necesita una legislación que garantice la no injerencia de los actores privados en los planes, en las normas de las propias universidades y que dichos aportes deben ser complementarios.

Las universidades privadas reciben financiación privada para investigación. Los contratos de servicios se rigen por la ley del consumidor y como ningún organismo las fiscaliza, se quedan con el valor de los servicios no prestados en caso de fuerza mayor o de retracto.

⁶ USP, UNICAMP, UNESP.

Las leyes apuntan a cambiar el sistema de educación superior dirigido a estandarizarlo. Esta situación impone que se diferencie la actividad de transferencia de valor añadido de investigación y desarrollo, respecto de la mera actividad profesional y/o de servicio, que no debería consumir energías y recursos de la universidad y su profesorado. También, regular la transferencia de resultados de la investigación y se promueva la extensión universitaria.

Las leyes habilitan a las universidades a *generar recursos mediante la "venta de bienes, productos"*, lo cual puede llevar al cobro de aranceles, no se concibe a la educación universitaria como un derecho sino como un servicio que se comercializa.

Otro tema es la continuidad de los estudios de los sectores menos favorecidos, ya que no basta la gratuidad sino que faltan becas, pues los compromisos laborales tempranos van contra la dedicación académica. En 1994, *Uruguay* instituyó el Fondo de Solidaridad Universitaria para financiar becas para el 8 % de los estudiantes. En la UBA, los becados son solo el 1,5 %. "...la mayoría de quienes hacen el aporte vía impuestos al consumidor para mantener las universidades no estudian en ellas y financian la educación de los sectores más favorecidos de la sociedad" (Echeverry, 2002). La responsabilidad económica de sostener los cambios introducidos a nivel país se trasladó a las provincias, sin especificar partidas presupuestarias y aportes del gobierno nacional (Iriarte; Ferrazzino, 2005).

Una mirada crítica sobre la *proliferación de posgrados* podría fundarse en la necesidad de financiamiento. Si bien los organismos de evaluación parecerían como una suerte de sello de calidad, es menester alertar que el conocimiento que debe garantizar que el título de grado no se traslade al posgrado, poniendo freno a una oferta anárquica e indiscriminada.

Conclusiones

En las últimas décadas, las demandas que impusieron la globalización y la reconversión productiva impulsaron reformas en las instituciones de nivel superior. Estas transformaciones se orientaron centralmente hacia la desregulación, la reducción del financiamiento estatal y la diversificación de las fuentes, la expansión del sector privado, la selectividad en el acceso y, en especial, en la estructuración de un *modelo de universidad más referenciado hacia el mercado*.

Este modelo incorporó en el análisis de los sistemas educativos de nivel superior el discurso de la calidad y la eficiencia, así como el tema de la evaluación según los criterios de productividad. En tal sentido, se reformuló la relación universidad - estado.

Se puede señalar que los cambios legales de la ES en América Latina tuvieron un gran dinamismo pues ocho países de la región cambiaron sus legislaciones; mientras que una gran parte de los países remanentes proyectaron hacerlo.

Las transformaciones fundamentales plasmadas en las leyes que han sido sancionadas en algunos países de América Latina están relacionadas, en mayor o menor medida, con la expansión cuantitativa, el énfasis puesto en los mecanismos de evaluación y acreditación; la adopción de criterios de productividad, la mayor vinculación con las empresas, el mercado y el entorno productivo y la intensificación de las instancias de coordinación hacia lo privado y lo no-universitario. Asimismo se verificó el incremento de la privatización, la diversificación institucional, los cambios del modelo de financiamiento tradicional de tipo incrementalista, - haciendo un uso más “eficiente” de los recursos recibidos, o la diversificación de su financiamiento- y la libertad de iniciativa orientadas a que las entidades públicas tomen sus propias decisiones vinculadas con el sistema de admisión y arancelamiento estudiantil.

Bibliografía

- Bereday, G. 1968. *Comparative Method in Education*, New York, Holt Rinehart and Winston.
- Brunner, J. J. y Uribe, D. 2007. *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- CEPAL. 2006. La protección social de cara al futuro. Uruguay.
- España Chavarría, C.; Rodríguez Martínez, D. 2013. *Mitos y realidades en el discurso universitario sobre competencias ¿y la formación de ciudadanos competentes?* 61/1. RIE.
- Fernández Lamarra, N. 2004. *Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina*. OEI. Revista Iberoamericana de Educación. N° 35.
- Fliquer, J. y Accinelli, A. 2011. *Perspectivas en el proceso de integración de los sistemas de posgrados de Argentina y Brasil en el marco del MERCOSUR Educativo*.
- [<http://www.saece.org.ar/docs/congreso4/trab01.pdf>]

- García-Guadilla, C. 1999. "Legislaciones y Educación Superior en América Latina: una mirada comparada a las instancias de coordinación". En: J. M. Cadenas (Comp.), *Reflexiones sobre la Educación Superior en América Latina*. Caracas: Fundayacucho.
- Gasca Pliego, E.; Olvera-García, J. 2011. *Construir ciudadanía desde las universidades, responsabilidad social universitaria y desafíos ante el siglo XXI*. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*. N° 56. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Herrero, M. 2006. *Ciudadanía y universidad*. ESE. *Estudios sobre educación*. N° 10. España: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra.
- Iriarte, Alicia; Correa Arias, César (Coords.). 2010. *El sistema universitario en Latinoamérica. Adecuaciones a nuevos escenarios de crisis y globalización*. Argentina: Editorial Biblos.
- Iriarte, A.; Ferrazzino, A. 2005. "Reforma, crisis y sistema educativo: escuela media, universidad en el centro del debate". En A. Iriarte (Comp.). *La educación en el centro del debate*. Argentina: Proyecto Editorial.
- Iriarte, A.; Ramacciotti, K. 2004. "La educación universitaria: entre el mercado y la integración". En A. Iriarte (Comp.). *La universidad pública argentina ¿crisis o encrucijada?* Argentina: Proyecto Editorial
- Mollis, M. 2010. "Las transformaciones de la Educación Superior en América Latina: Identidades en construcción". En *Revista Educación Superior y Sociedad*. 15(1), enero. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, UNESCO.
- Nieto Caraveo, L. 2001. *Neoliberalismo y educación superior un caso, dos lecturas, dos propuestas de reflexión*. En *Diario Pulso*. México. 6/12 [www.ambiental.uaslp.mx/docs]
- Noble, David. 2002. *Digital Diploma Mills. The Automation of Higher Education*. Toronto: Editorial Between the Lines
- Rama, C. 2006. La tercera reforma de la educación superior en América Latina
<http://www.rsu.uninter.edu.mx>
- Donnell, G. 2008. *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. XIII Congreso Internacional del CLAD, noviembre, Buenos Aires.
- Puigrós, A. 2011. "En respuesta a las urgencias". *Diario Página 12*. Buenos Aires. 10/6.
- Raventós Santamaría, F. 1983. El fundamento de la metodología comparativa en educación. *Educar*. N°. 3, p. 61-75, diposit.ub.edu
- Rivera, S. 2003. "El desafío de los comités de ética". En: *Cuadernos de Trabajo del Centro de Investigaciones Éticas 2*, Lanús: Universidad Nacional de Lanús, julio.
- Rosello, P. 1974. *Teoría de las corrientes educativas*. Barcelona: Promoción Cultural.

Sánchez Martínez, E. 2003. La legislación sobre Educación Superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones

Scholnik, P. 2011. La gratuidad sola no alcanza. Diario *Clarín*, 16/1.

Stiglitz, Joseph. (2013). El ascenso social parece ya una rareza estadística. En *Clarín* 21/04/2013, copyright The New York Times.

Trombetta, A. 2005. El ingreso en las universidades nacionales argentinas. En *Sistemas de admisión a la universidad*. Argentina: Ministerio de Educación de la Nación.

Tünnermann Bernheim, C. 2007. Prólogo a Notas para un estudio comparado de la educación superior a nivel mundial. En F. López Segrera (Comp.). En *Escenarios mundiales de la educación superior. Análisis global y estudios de casos*. CLACS.