



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

La Internacionalización de la Educación Superior en América del Sur:

Un estudio comparado entre Argentina, Brasil y Chile<sup>1</sup>

Dra. Mercedes Botto

mbotto@flacso.org.ar

FLACSO/CONICET

Argentina

Lic. Bárbara Turner

bturner@flacso.org.ar

UBA / FLACSO

Argentina

María Jesús Vega Vera

mjvega@flacso.org.ar

FLACSO

Argentina

---

<sup>1</sup> esta investigación se hace en el marco del Proyecto PIP 0072/14, titulado “La cooperación bilateral en Ciencia, Innovación y Tecnología (CTI) entre Argentina y Brasil (2003-actual): ¿complementación o competencia?”. dirigido por Mercedes Botto



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### RESUMEN

El artículo parte de la pregunta acerca de si la internacionalización de la Educación Superior (ES) en Argentina, Brasil y Chile a partir de las reformas estructurales de la década de 1990, puede ser explicada a partir de un proceso global, o si responde a estrategias nacionales. Se tienen en cuenta los efectos de la globalización económica, así como los actores endógenos y exógenos involucrados en el proceso tanto a nivel internacional (como el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio), regional (Mercosur y Tratados de Libre Comercio), y gubernamental e institucional. Para dar cuenta de ello, se utiliza la comparación de los distintos escenarios nacionales y regionales, partiendo del supuesto de que las reformas de la ES en estos países no puede desentenderse de los efectos y presiones de la globalización económica, y se comprende que se desarrollaron de manera gradual, en etapas consecutivas y complementarias. En todos los casos se produjo una diversificación en las fuentes de financiamiento de la ES, así como una creciente inversión en la oferta privada. Por otro lado, los actores nacionales respondieron al proceso de internacionalización de manera diversa: tanto en Brasil como en Chile se impuso una clara hegemonía del sector privado por sobre el público, diferenciándose éste último por la radicación de oficinas e instituciones de educación superior de los países centrales; en el caso argentino la hegemonía del sector privado es menor, y los actores lograron con mayor éxito la apropiación de las reformas acorde a sus intereses y visiones. Por último, la reconfiguración de las instituciones de ES no puede excusarse del marco de negociaciones nacionales y regionales, y tanto el Mercosur como los Tratados de Libre Comercio (TLC) se distinguen por haber llevado a cabo explícitamente políticas de integración de la ES, si bien los efectos y estrategias de uno y otro son muy distintos. En el caso del primero, se trató de una iniciativa de los países miembro<sup>2</sup> (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) para lograr la convergencia de un espacio de organización - enseñanza y evaluación único, aunque los avances se limitaron a la creación de un espacio de cooperación regional para el intercambio de recursos y capacidades entre los Estados y las instituciones de ES de los respectivos países. En el caso de los TLC se trató de una supeditación de las instituciones de ES latinoamericanas a la hegemonía estadounidense.

---

<sup>2</sup> incorporándose Venezuela en el año 2012



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### ABSTRACT

The article starts from the question about whether the structural reforms of the 1990s and the internationalization of higher education (HE) in Argentina, Brazil and Chile can be explained from a global process, or responds to national strategies. The effects of economic globalization are taken into account, as well as the endogenous and exogenous actors involved in the process both internationally (such as the World Bank and the WTO), regional (Mercosur and FTA), governmental and institutional. To account for this, the comparison of the different national and regional scenarios is used, based on the assumption that the reforms of higher education in these countries can not ignore the effects and pressures of economic globalization, and it is understood that they evolved gradually, in consecutive and complementary stages. In all cases, there was a diversification in the financing sources of the education, as well as a growing investment in the private offer. On the other hand, national actors responded to the internationalization process in different ways: both in Brazil and in Chile, a clear hegemony of the private sector prevailed over the public, differentiating the latter by the establishment of higher education offices and institutions of the central countries; in the Argentine case, the hegemony of the private sector is lower, and the actors achieved with greater success the appropriation of the reforms according to their interests and visions. Finally, the reconfiguration of HE institutions can not be ignored in the framework of national and regional negotiations, and both Mercosur and the FTA (Free Trade Agreement) are distinguished by having explicitly carried out policies to integrate HE, although the effects and strategies of one another are very different. In the first case, it was an initiative of the member countries<sup>3</sup> (Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay) to achieve the convergence of an organization in which teaching and evaluation were possible together, although the progress was limited to the creation of a space of regional cooperation for the exchange of resources and capacities between the States and the institutions of HE. In the case of the FTA, it was regarded as a subordination of Latin American institutions to US hegemony.

---

<sup>3</sup> Venezuela joined as a member in 2012.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **Palabras clave**

Educación - Latinoamérica - Internacionalización

### **Keywords**

Education - Latin America - Internationalization

### **I. Introducción**

A partir de 1995 en adelante, tanto en Argentina como Brasil -y en otros países de América del Sur- se instaló una agenda internacional de modernización de los sistemas de ES, que fue promovida fundamentalmente por parte de las agencias de crédito internacional, tales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En un contexto de diseño de políticas públicas que incluían la privatización, desregulación y apertura de la economía en todo el continente, la agenda de ES ocupó un sitio especial. El centro del debate socio-económico en América Latina durante los años noventa, estuvo acompañado de un fuerte endeudamiento externo, el estancamiento de los índices de crecimiento económico y el empobrecimiento y marginación de grandes sectores de la población con el consecuente ensanchamiento de las desigualdades sociales. Es en ese contexto donde los organismos internacionales elaboraron un “diagnóstico global” (Mollis; 2008: 525) caracterizado por la baja calidad y capacidad innovativa por parte de las instituciones de educación superior (IES) en Latinoamérica y como consecuencia de la existencia de una inoperante relación entre la expansión de la matrícula y una inadecuada provisión de recursos financieros, agravada por la ineficiencia en la utilización de los recursos existentes y la inequidad. En este marco de intervención internacional en las agendas internas, nuestra pregunta de investigación gira en torno a si el proceso de internacionalización ha sido motorizado exclusivamente por factores exógenos, principalmente liderados por el BM a través de sus diagnósticos para los países de América del Sur, que a su vez posteriormente fueron considerados como condición de préstamos para evadir los efectos de las crisis económicas, o si fue impulsado por factores endógenos en tanto decisión de las élites nacionales y las IES que buscaban participar cada vez más del mercado y por ende la internacionalización de las mismas.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Los hallazgos a compartir están relacionados con los casos de Argentina y Brasil exclusivamente, debido a que los resultados corresponden a una investigación en desarrollo.

## **II. Marco teórico/marco conceptual**

La literatura nos propone dos bibliotecas para abordar el tema de los factores que motorizan el proceso de internacionalización y las reformas estructurales en América del Sur, tal como presenta Botto (2017) por un lado se encuentra aquella que propone al proceso motorizado por factores exógenos, y que señala la impronta global de sus contenidos surgidos de manuales de los organismos internacionales, que formularon un repertorio de cambios comunes para toda América Latina en particular, y los países en desarrollo en general, donde encontramos autores tales como Marquis (1998), Mollis (2007), Chiroleu (2006), entre otros. Por otro lado, es posible encontrar aquella biblioteca que, si bien no desconoce la existencia y el rol de los factores exógenos, sí considera que el proceso de internacionalización y reforma tiene un fuerte contenido endógeno, en tanto que es iniciativa de las élites nacionales al momento de negociar los préstamos y de las IES al momento de presentarse al mercado, donde encontramos a autores tales como De Wit (2011), Albacht y Knight (2006), Tobón et al. (2013), entre otros.

Ante este debate, buscamos contribuir a la discusión a partir de una posición intermedia entre estos debates teóricos, planteando una confluencia de ambas bibliotecas, que nos permite plantear la siguiente hipótesis de trabajo: si bien el BM es un agente exógeno que propuso e impulsó las reformas mediante condicionalidades a los préstamos otorgados a los diferentes países de América del Sur, particularmente en los casos de Argentina y Brasil, son los contextos nacionales de cada sistema los que permitirán explicar las diferencias de diseño e implementación de las leyes de ES y del proceso de internacionalización en cada país.

Los factores exógenos y, particularmente el rol que tuvo el BM en la injerencia de las reformas de ES, pueden ser caracterizados a partir del texto Higher Lesson of Experience (1994) que corresponde a una producción académica elaborada por la institución, en el cual se establecieron diversos diagnósticos para la realidad académica de América Latina y sus potenciales soluciones - que al momento de negociar préstamos con los países en crisis de fines de los años '80 y principios



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

de los '90 funcionaron en realidad como condicionalidades para el otorgamiento de los mismos. De esta manera, se pueden identificar cuatro grandes grupos de medidas:

1. **Priorización de la Educación Básica.** A partir del diagnóstico elaborado en torno a las altas tasas de analfabetismo presente en cada uno de los países y del gasto excesivo que representa para los Estados invertir en todos los niveles de educación, se busca priorizar y efectivizar el financiamiento concentrándolo en la educación básica.
2. **Apertura de la oferta a agentes privados.** En relación con la medida anterior, se busca que el sector privado ayude en la oferta de servicios de ES para satisfacer la demanda que el sector público no puede satisfacer, principalmente vinculado a matrículas. No obstante, aquello no representa una respuesta desinteresada, sino que funciona como una oportunidad para los agentes privados de hacer negocios y generar lucro en un área hasta ese momento poco explotada.
3. **Descentralización de la organización de los sistemas.** Al recaer la responsabilidad de gestión del sistema educativo sólo en el gobierno central, se genera un desgaste para el Estado que abarca demasiadas responsabilidades. De aquí nace la iniciativa de descentralización de la organización y gestión del sistema de ES, donde las responsabilidades sean tomadas en las unidades provinciales y municipales, y ya no exclusivamente desde el gobierno central.
4. **Mejoramiento de la calidad y la eficiencia.** Teniendo en cuenta que los recursos son escasos y que deben invertirse de forma efectiva, se propone la creación e implementación de agencias para la evaluación y acreditación de la educación de grado y postgrado, a fin de poder controlar la calidad y la administración de los recursos estatales.

Teniendo en cuenta tanto los factores exógenos - a partir de la caracterización de los mandatos elaborados por el BM y que funcionaron como base para las reformas neoliberales aplicadas en el ámbito ES en los años noventa - así como también el contenido endógeno - en tanto las singularidades socio-históricas de cada país y la forma de articulación de intereses, construcción de consensos que favorecieron o inhibieron las transformaciones, las capacidades de negociación por parte de las élites y de las IES en pos de su internacionalización - es que identificamos que el



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

proceso asume características particulares en el caso de Argentina y Brasil, para lo cual proponemos el análisis del origen de los procesos de internacionalización de la ES en ambos países a partir de un abordaje metodológico cualitativo que será desarrollado a continuación.

### III. Metodología

A fin de poder adentrarnos en la caracterización de los sistemas nacionales de Argentina y Brasil durante los años '90, así como también en la identificación de semejanzas y diferencias entre ambos, proponemos el abordaje desde una estrategia de análisis cualitativo a partir de fuentes secundarias.

Al corresponder nuestra unidad de análisis a cada uno de los sistemas nacionales de ES en Argentina y Brasil, se nos presentan problemas de abordaje en cuanto a la amplitud de la misma, así como también de los recursos disponibles. Es por ello que hemos decidido centrar nuestro análisis en considerar cómo estos sistemas se ven construidos en el marco normativo-legal, recurriendo a fuentes secundarias como lo son las Leyes de Educación Superior de cada uno, a saber: Ley N° 24.521, 1995 - Ley de Educación Superior (LES) - Argentina; y Ley N° 9.394, 1996 - Ley de Directrices y Bases para la Educación (LDB) - Brasil; donde los requisitos de confiabilidad, comparabilidad y pertinencia de datos han sido considerados.

Para ello, las leyes han sido analizadas en su extensión, prestando particular atención a cinco (5) dimensiones:

1. **Rol de la Educación Superior en la sociedad:** Identificar y comparar cuál es el rol que se le otorga a ES dentro de la sociedad, cómo es descrito en cada una de las leyes, qué rol cumple el Estado y cuál es el efecto en el sistema de esas definiciones.
2. **Organización interna del Sistema de ES:** Identificar cuál es la estructura interna del sistema en cada uno de los países, conocer sus características particulares y cuáles son los cambios que ha sufrido respecto a la organización previa a las leyes.
3. **Financiamiento:** Identificar y comparar cómo se financia la universidad pública y privada, qué rol cumple el Estado y cómo lo lleva adelante, así como también identificar los cambios respecto al sistema previo.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

4. **Calidad:** Qué herramientas se han introducido respecto al sistema anterior para la medición de calidad y qué rol juega respecto al nuevo sistema que se configura en cada país.
5. **Ciencia y Tecnología:** Identificar cómo es considerado el sistema de ciencia y tecnología dentro de las leyes y cuáles han sido las modificaciones que ha sufrido teniendo en cuenta las leyes anteriores.

A partir del análisis específico de estas cinco dimensiones, en cada una de ellas se analizará si existen cambios respecto a los sistemas previos, y si éstos están vinculados a los requerimientos impulsados por el BM. De haberlos, analizar cómo se han llevado adelante.

Las dimensiones, así como también los datos recabados en cada una de ellas, han sido ordenados de manera comparativa y serán desarrollados en el siguiente apartado.

### IV. Análisis y discusión de datos

#### Las leyes

La Ley N°24.521 corresponde a la Ley de ES (LES) de Argentina, dictaminada durante el año 1995 bajo el gobierno de Carlos Menem (1989 - 1995), mientras que la Ley N°9.394 corresponde a la Ley de Directrices y Bases para la Educación (LDB) de Brasil, dictaminada un año después que la Argentina, en el año 1996, durante el gobierno de Fernando Cardoso (1995 - 2002).

En primera instancia, es necesario destacar que ambas leyes son diferentes en tanto diseño pues, en el caso de la ley Argentina, corresponde a una ley específica de ES, que Sánchez Martínez (2003) describe como una ley que busca conservar algunas tradiciones del sistema universitario, a la vez que introduce un enfoque normativo innovador -a partir de una concepción renovada de la autonomía, mecanismos de evaluación y acreditación institucional de carreras y programas, y nuevas bases de financiamiento de las universidades-. Mientras que en el caso de Brasil corresponde a un cuerpo legal que entrega directrices y bases para el sistema educativo nacional en general y que, sólo en su capítulo IV, considera a la ES. Esta dimensión es de vital importancia ya que refleja desde el inicio cómo el mandato del BM en tanto priorización de la educación básica y descentralización del sistema se tradujo en la ley de Brasil, pues a lo largo de todo el cuerpo legal, la mayor cantidad de páginas y apartados están dedicadas a la educación básica (que abarca



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

educación Infantil/pre-escolar -0 a 5 años- gestionada por los Municipios; Fundamental -6 a 14 años- gestionada por los Estados Federales en conjunto con los Municipios; y Media, que puede ser regular o profesional -15 a 17 años- gestionada por los Estados Federales).

A su vez, ambas leyes surgieron como iniciativas del Poder Ejecutivo, en las que participaron diversos actores de la comunidad académica. En el caso de Argentina, se consideró la participación de actores del poder legislativo -principalmente aquellos vinculados a la Unión Cívica Radical con fuerte presencia en la universidad a través de los rectores de las diferentes facultades- y de organismos de crédito internacional que financiaron la implementación a través de paquetes de reformas institucionales.

A continuación proponemos la discusión de los datos a partir del análisis comparativo de cinco dimensiones:

### Dimensión 1: Rol de ES en la sociedad

Argentina presenta a lo largo la ley a la ES como un bien público indelegable, de forma tal que se describe como “*un derecho humano, personal y social*” (LES, 1995, art.1). Esto implica que es responsabilidad del Estado financiar y proveer los recursos necesarios para el funcionamiento del sistema. Sin embargo, esto representa una ambigüedad pues en la misma ley por primera vez se abre la posibilidad a agentes privados de participar de la oferta de ES (LES, 1995, cap. V).

Por otro lado, Brasil establece en su cuerpo legal a la educación (en general) como un “*deber familiar y estatal*” (LDB, 1996, art.2). Se explicita que es el Estado el que debe otorgar el acceso a la misma, pero el sistema se caracteriza históricamente por su carácter restrictivo, principalmente por la forma de acceso a IES públicas que tal como mencionan Morosini y Nosiglia (2000) se realiza a través de exámenes de ingreso que se han ido perfeccionando con el tiempo, para garantizar el acceso a los cupos disponibles en las diferentes instituciones. Por lo tanto, el Estado sólo garantiza la educación y la gratuidad de la misma a aquellas personas que logren ingresar a los cupos disponibles. El problema es que la demanda de cupos excede ampliamente a la oferta, por ende, promueve y favorece a la educación privada -pre-existente a dicha ley- ya que absorbe la matrícula que no logra ingresar al sistema público. Este efecto de derrame es el que posteriormente



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

se intentó romper durante el gobierno de Lula da Silva (2003 - 2010), mediante la creación de nuevas universidades a lo largo de todo el país.

### Dimensión 2: Organización del Sistema de ES

A partir de las nuevas leyes, ambos sistemas se complejizan, pero de diferente manera y profundidad. En el caso de Argentina, a partir de la ley N°24.521/1995, el sistema estará compuesto por universidades nacionales, provinciales y privadas, así como también por nuevos actores no universitarios: terciarios y profesorado.

El caso de Brasil, previo a esta ley el sistema se caracteriza por su complejidad y desfragmentación, por lo que el objetivo central remite a la coordinación de un sistema que en origen ya se encontraba desfragmentado (Durham, 2000). Si bien por un lado es heterogéneo, debido a los distintos tipos de IES que lo componen (Universidades, Facultades, Facultades Integradas, Centros Universitarios e Institutos Superiores) además del origen público o privado de las mismas, es también descentralizado territorialmente en función de la gestión, donde las universidades de la Unión, Federales y Municipales son gestionadas por su unidad de base correspondiente.

### Dimensión 3: Financiamiento

Esta dimensión corresponde a uno de los ejes centrales en la comparación. Las universidades públicas se financian mediante un presupuesto otorgado por el Gobierno Central y en el ámbito privado son financiadas mediante la matrícula y mensualidades/cuotas. Con la introducción de estas leyes, en el caso de la Argentina, hay una modificación central en el manejo del presupuesto en las universidades públicas, descrito por Sánchez Martínez (2003) como la intervención al sistema que se caracterizó por su autonomía y lo lleva hacia la autarquía, es decir, un traspaso desde una descentralización legislativa -en el sentido político de darse leyes propias para su actividad funcional- a una descentralización administrativa -cumpliéndose por delegación de poderes por parte del Estado-.

En ambos sistemas pueden observarse la creación, aumento y diversificación de fuentes de financiamiento para acceder a recursos tanto desde las universidades públicas como privadas, a través de la creación de fondos de financiamiento, los cuales son entregados a aquellos que mediante el sistema de competencia se los adjudiquen. En el caso de Argentina, Marquis (1998)



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

identifica dos fondos a los cuales recurren las universidades para conseguir recursos de forma paralela al presupuesto ordinario otorgado por el Estado, estos fueron: el FOMECE (Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria) y el Programa de Incentivo a los Docentes - Investigadores. En el caso de Brasil, Chiroleu (2003) identifica que a partir de la ley surgen fondos tales como el FINEP (Financiadora de Estudios y Proyectos de Innovación) y PRONEX (Programa de Fondos de Excelencia), entre otros. Esta diversificación de las fuentes, no sólo abrió la competencia entre universidades de carácter público, sino que por primera vez las universidades privadas pudieron conseguir acceso a fondos públicos.

Argentina destaca particularmente en el ámbito del financiamiento público pues que este va a estar atado a la calidad, es decir, aquellas universidades que produzcan más y mejor recibirán más recursos.

Caso particular resulta el de Brasil, que, dentro de la heterogeneidad IES -públicas y privadas- que lo componen, en estas últimas pueden identificarse distintos tipos: IES privadas confesionales, comunitarias, privadas stricto sensu y las IES filantrópicas. Tal como define Stalliveri (2007) en el caso de las IES públicas, estas son financiadas y mantenidas por el sistema público federal, estatal y/o municipal respectivamente. Las IES públicas federales son sostenidas a través del 3,5% del presupuesto federal, garantizando la gratuidad. Las IES estatales son mantenidas por el gobierno estatal, sin embargo, no todos los Estados del país poseen instituciones de este tipo, la mayoría se concentran en el sureste del país -con grandes universidades y el mayor polo investigativo-, mientras que las IES municipales cuentan con apoyo financiero de los municipios. Por el otro lado, está el caso de las IES privadas, las cuales se financian mediante mensualidades/cuotas y matrículas. Algunas IES pueden contar con aportes de patrocinadores, como por ejemplo las universidades católicas. Las IES privadas no pueden recibir aportes públicos de forma directa, pero pueden postular a proyectos de apoyo a la investigación y postgrado, Estas últimas resultan las más novedosas a partir de la ley, pues no solo permite a empresas con fines filantrópicos constituir y crear IES sino que también están habilitadas a competir por fondos públicos de financiamiento.

El efecto de la diversificación de las fuentes de financiamiento, así como también de la participación del sector privado en la oferta de ES, en el caso de Argentina se corresponde con una



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

proliferación de la oferta de postgrados. En el caso de las universidades públicas, los postgrados pueden ser arancelados, emergiendo como una nueva forma de acceso a financiamiento para la subsistencia de la universidad pública - en un contexto de reducción de presupuesto, donde ya los dineros no se manejan de forma autónoma-. En el caso de Brasil, la oferta de postgrados pagos es precedente a esta ley, cuenta con una larga tradición y calidad en las universidades públicas, y permite a través de ella materializar oportunidades para los estudiantes al competir por becas o financiamiento en estas instituciones en desmedro de las instituciones privadas. Esto permite la reinversión de la relación que se da en el ámbito del grado, donde la mayor cantidad de matrícula corresponde al ámbito privado producto de la falta de cupos en el sector público.

### Dimensión 4: Calidad

La calidad es otro de los ejes centrales de las reformas en ES, ya que la creación de una “cultura de la evaluación” (Sánchez Martínez; 2003) comienza a condicionar el financiamiento. En ambos países, la calidad es instrumentada como un mecanismo clave de intervención gubernamental a través de la acreditación. En el caso de Argentina comienza a partir de la ley analizada, que incorpora un conjunto de normas sobre evaluación institucional y acreditación, dedicándole una sección completa (LES, 1995, sección 3). En este apartado se materializa por primera vez la creación de una institución que se dedicará de forma exclusiva y autárquicamente a la evaluación y acreditación de las IES, conocida como CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria- LES, 1995, art.45-46). Este organismo será el encargado de llevar adelante los procesos de evaluación y acreditación que han sido determinados como obligatorios para todas las universidades que provean carreras de grado y postgrado. En el caso de Brasil esta cultura no es novedosa, sin embargo, con la LDB/1996 sí puede observarse la progresividad de los mecanismos de evaluación, los cuales pasaron de ser evaluaciones exclusivamente individuales y en el ingreso a la universidad - mediante el *provaõ* o vestibular (Pontes, 1985) - a agregar nuevos mecanismos de evaluación como el ENEM (Examen Nacional de Enseñanza Media) y, más adelante, a incluir la evaluación a las instituciones. Si bien en esta ley no se explicita la creación de instituciones para los procesos de acreditación - sino que surgirán en el año 2004 con la creación de CONAES (Comisión Nacional de Evaluación de ES) y SINAES (Sistema Nacional de Evaluación



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

de ES)<sup>4</sup> - sí explicita la obligatoriedad de la acreditación como requerimiento para el funcionamiento de todas las IES, así como también para la validez de los títulos que otorguen.

Es posible observar que en Argentina existe un amplio interés por parte de las IES de conseguir las acreditaciones como credencial para participar del mercado educativo, en tanto que permitirá mostrar una imagen de confianza ante el mundo para que los estudiantes extranjeros, por ejemplo, decidan estudiar en sus universidades, utilizando la acreditación como una llave para la internacionalización. Caso contrario es el caso de Brasil, que teniendo un mercado interno inmenso, las universidades no apuestan por internacionalizarse, ni que las evaluaciones y acreditaciones funcionen como credenciales de confianza. Incluso, algunas universidades deciden no participar de las instancias de evaluación, como ENEM, lo que los hace inclusive descender en los rankings internacionales<sup>5</sup>.

### Dimensión 5: Ciencia y Tecnología

El caso de la Ciencia y la Tecnología demuestra las diferencias entre las leyes de ambos países, siendo la ley brasileña la que más consideraciones tiene respecto a esta dimensión.

En el caso de Argentina, en leyes anteriores (Ley N°13.031, 1947) esta dimensión fue muy relevante, sin embargo, fue perdiendo importancia con el tiempo, siendo mencionada en la ordenanza analizada sólo como una formalidad. En el caso de Brasil, en la ley N°9.394, 1996, art.86 se reconoce a las universidades como unidad básica del sistema de Ciencia y Tecnología, ya que son las únicas instituciones que producen investigación y cuyo protagonismo también ha sido progresivo, teniendo en cuenta estatutos anteriores.

## **V. Conclusiones**

A partir del análisis realizado mediante la comparación de las leyes de ES llevadas adelante por lo países estudiados, es posible observar la confluencia entre factores endógenos y exógenos tal como

---

<sup>4</sup> Ver más: Trindade, H. (2007) Evaluación de la educación superior en Brasil: fundamentos, desafíos, institucionalización e imagen pública, 2004-2006 – Brasilia :UNESCO/Brasilia, IESALC-UNESCO, Ministerio de Educación de Brasil, p.168

<sup>5</sup> Ver más: <http://cadernodoenem.com.br/enem/13-07-2017/as-universidades-publicas-que-resistem-ao-enem.html>



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

se planteó en nuestra hipótesis de trabajo. A partir de la discusión problemas, temas y líneas de acción/soluciones elaboradas por el BM (en su documento de Lessons of Experience-1994) en las agendas nacionales de ES, se focalizó la discusión en torno a la descentralización, privatización y acreditación. Esto se evidencia de forma clara en ambas leyes, pero se materializan de forma diferenciada en cada país, ajustándose a la particularidad de cada realidad nacional y a los factores endógenos que allí entran en juego – capacidad de negociación de las élites nacionales, actores involucrados en las negociaciones, características previas del sistema, etc. – lo que permitiría explicar en gran parte las diferencias de implementación entre Argentina y Brasil.

Es por ello que nos es preciso retomar el concepto de *path dependence*, elaborado por autores tales como Mahoney (2000) y Pierson (2000), respecto al rol que juegan los eventos pasados -en este caso, las estructuras institucionales y las políticas públicas previas- en el rumbo que toman en el futuro y de las políticas que buscan modificar el status quo. A partir de la mirada de la *path dependence*, podemos observar a los sistemas de ES nacionales analizados como estructuras institucionales que tienen una historia arraigada y características heredadas que han permitido reproducir un patrón de manera continua en una dirección y eventualmente impide la realización de cambios de forma repentina o radicales. De aquí que, por ejemplo, teniendo en cuenta los mandatos elaborados por el BM (que efectivamente impone las bases y comienza a marcar pautas de discusión y acción) particularmente en dos áreas que consideramos vitales: Financiamiento y Calidad, podemos observar cómo marcarán las pautas de los procesos de reforma en pos de la internacionalización de ES, pero de diferente manera en cada uno de los países, supeditando el financiamiento a las evaluaciones de calidad o acreditación de los contenidos, así como también de las instituciones. En el caso argentino la acreditación acaba siendo norte no sólo para la adjudicación de financiamiento externo al presupuesto nacional, sino también como credencial de calidad para mostrarse de forma competitiva en el mercado internacional de ES y poder atraer mayor cantidad de estudiantes extranjeros, así como también poder acceder a otras fuentes de financiamiento (como los postgrados y otros fondos); mientras que en el caso brasilero, si bien no es una cultura nueva, existe una progresividad en los mecanismos de acreditación, principalmente para contar con garantías para satisfacer a un mercado interno mucho más extenso, y que en el largo



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

plazo, principalmente en el área de los postgrados, permita reinvertir la relación de financiamiento en favor de la universidad pública en desmedro de la privada. Este ejemplo muestra entonces la confluencia de factores endógenos y exógenos, y deja en evidencia las “*path dependences*” respecto a los alcances de las reformas en cada uno de los países en pos de la internacionalización de ES.

### VI. Bibliografía

- Altbach, P. G.; Knight, J. (2006). Visión panorámica de la internacionalización en la educación superior: motivaciones y realidades, *Perfiles Educativos*, vol. XXVIII, 13 – 39.
- Botto, M. (2017). (en revisión). La internacionalización de la educación superior en América del sur: ¿convergencia global o peculiaridades nacionales? El caso Argentino (1993-2015). *Revista Actualidades Investigativas en Educación* (INIE), Vol 17 (3), 1 - 23
- Chiroleu, A. (2003). La Educación Superior en los países del Mercosur. El reconocimiento de las singularidades como punto de partida de la integración regional. *Revista Perfiles educativos*, Vol. 25 (99), 28 – 46.
- Chirloeu, A. (2006). Políticas de Educación Superior en Argentina y Brasil: de los '90 y sus continuidades”, *Revista SAAP*, Vol. 2 (3), 563-590.
- De Wit, H. (2011). Globalización e internacionalización de la educación superior. *RUSC. Universities and Knowledge Society Journal*, 8, 77 – 84.
- Durham, E. R. (2000). A educação no Governo de Fernando Henrique Cardoso, *Tempo Social, Rev. Sociol.* Vol. 11 (2), 231 – 254
- Ley 13.031. Ley 13.031 sobre el régimen universitario. Buenos Aires, 20 de septiembre de 1947. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/4169.pdf>
- Ley 24.521. Ley de Educación Superior. Buenos Aires, 20 de julio de 1995. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>
- Ley 9.394. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, 20 de dezembro de 1996. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology, *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4, 507 - 548.
- Marquis, C. (1998). Reflexiones sobre los cambios en las universidades argentinas. *Sociológica*, vol. 13, 293-306.
- Mollis, M. (2007). La educación superior en Argentina: Balance de una década, *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXVI (2), 69-85.
- Mollis, M. (2008). Las reformas de la educación superior en Argentina para el nuevo milenio, *Revista da Avaliação da Educação Superior*, Vol. 13 (2), 509-532.
- Morosini, M; Nosiglia, M. (2000). Políticas de Educación Superior en Argentina y Brasil: un enfoque comparado. *Revista Praxis Educativa*, No.27, 21 – 39.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and de Study of Politics, *The American Political Science Review*, Vol 94, No. 2, 251 - 276.
- Pontes, H. (1985) La Educación Superior en Brasil, Caracas-Venezuela. CRESALC/UNESCO. 52 p.
- Sánchez Martínez, E. (2003) La legislación sobre Educación Superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones, Buenos Aires-Argentina. IESALC/UNESCO. 46 p.
- Stallivieri, L. (2007). El sistema de educación superior de Brasil: características, tendencias y perspectivas, *Universidades*, Núm. 34, 47-61
- Tobón Restrepo, L.; Gallego, G.; Yepes, V. M. (2013). Internacionalización Educativa: del lugar común al lugar en común, *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, N°40, 1 – 3
- World Bank (1994) Higher Education: The Lessons of Experience (English). Development in practice. Washington DC: World Bank, 120 p.