



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

IESALC
Instituto Internacional de la UNESCO
para la Educación Superior
en América Latina y el Caribe

Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe

Ana Lúcia Gazzola
Axel Didriksson
Editores

Patrocinio:



Ministerio
de Educación Superior

República Bolivariana de Venezuela

Apoyo:



Caracas
2008

Servicio de Información y Documentación. IESALC-UNESCO. Catalogación en fuente.

Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe / editado por Ana Lúcia Gazzola y Axel Didriksson.- Caracas: IESALC-UNESCO, 2008.

1. Enseñanza Superior – América Latina 2. Enseñanza Superior – Caribe 3. Enseñanza Superior – Universidades 4. Enseñanza Superior – Instituciones 5. Enseñanza Superior – Tendencias y desarrollo

I. Gazzola, Ana Lúcia, ed. II. Didriksson, Axel, ed.

© **IESALC-UNESCO, 2008**

Los resultados, interpretaciones y conclusiones que se expresan en esta publicación corresponden a los autores y no reflejan los puntos de vista oficiales del IESALC-UNESCO. Los términos empleados, así como la presentación de datos, no implican ninguna toma de decisión del Secretariado de la Organización sobre el estatus jurídico de tal o cual país, territorio, ciudad o región, sobre sus autoridades, ni tampoco en lo referente a la delimitación de las fronteras nacionales.

Este libro está disponible en el sitio web del IESALC-UNESCO www.iesalc.unesco.org.ve, de donde puede ser descargado de manera gratuita en versión idéntica a la impresa.

Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe

Corinth Morter-Lewis, Presidenta del Consejo de Administración

Ana Lúcia Gazzola, Directora

Dirección: Edificio Asovincar

Av. Los Chorros c/c Calle Acueducto, Altos de Sebacán

Apartado Postal 68.394

Caracas 1062-A, Venezuela

Teléfono: 58 212 2861020

Fax: 58 212 2860326

Correo electrónico: iesalc@unesco.org.ve

Sitio web: <http://www.iesalc.unesco.org.ve>

Apoyo Técnico: José Antonio Quintero y Minerva D'Elía

Corrección de estilo: María Fernanda Gutiérrez

Diseño de carátula: María de Lourdes Cisneros

Apoyo en la edición gráfica: Claudia Carranza

Diseño y Pre-prensa digital: Jesús Alberto Galindo P. (alma_digital2003@yahoo.com) y Angela Mejia (alegna_dublik@yahoo.com). Bogotá, Colombia.

ISBN: 978-958-98546-2-4

Depósito legal:

Panamericana Formas e Impresos, S.A.

Impreso en Bogotá, Colombia

Índice

| | |
|-----|--|
| 9 | PREFACIO <i>Ana Lúcia Gazzola y Axel Didriksson</i> |
| 21 | CAPÍTULO 1 CONTEXTO GLOBAL Y REGIONAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE <i>Axel Didriksson</i> |
| 55 | CAPÍTULO 2 EL FUTURO NOS ALCANZA: MUTACIONES PREVISIBLES DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA <i>Hebe Vessuri</i> |
| 87 | CAPÍTULO 3 CALIDAD, PERTINENCIA Y RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA <i>José Dias Sobrinho</i> |
| 113 | CAPÍTULO 4 DESIGUALDAD, INCLUSIÓN Y EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TENDENCIAS Y ESCENARIO ALTERNATIVO EN EL HORIZONTE 2021 <i>Eduardo Aponte-Hernández</i> |
| 155 | CAPÍTULO 5 ESCENARIOS DE DIVERSIFICACIÓN, DIFERENCIACIÓN Y SEGMENTACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE <i>Jorge Landinelli</i> |
| 179 | CAPÍTULO 6 INTEGRACIÓN REGIONAL E INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE <i>Xiomara Zarur Miranda</i> |

| | |
|-----|--|
| 241 | CAPÍTULO 7 REFORMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: 25 PROPUESTAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE <i>Ernesto Villanueva</i> |
| 297 | CAPÍTULO 8 SISTEMAS DE ACREDITACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE <i>Sueli Pires y María José Lemaitre</i> |
| 319 | CAPÍTULO 9 <i>SENDEROS DE INNOVACIÓN. REPENSANDO EL GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA</i> <i>Daniel Samoilovich</i> |
| 381 | CAPÍTULO 10 RETOS Y DILEMAS SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE <i>Luis A. Riveros</i> |
| 405 | INFORMACIÓN SOBRE LOS AUTORES |

La obra que a continuación presentamos bajo el título *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe* integra diferentes temas en el campo de la educación superior, enfocados desde una perspectiva regional. Esos textos servirán de base para la reflexión y el debate de la región en la Conferencia Regional de Educación Superior – CRES 2008.

La obra es producto del proyecto del mismo nombre presentado por Axel Didriksson ante el Consejo de Administración de IESALC - UNESCO, en ocasión de su reunión ordinaria realizada los días 29 y 30 de agosto de 2006. En aquella oportunidad, se iniciaba la gestión de la Directora Ana Lúcia Gazzola, para el periodo 2006 - 2008, quien por su parte presentó ante el referido Consejo el proyecto *Mapa de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (MESALC)*. El proyecto *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe* se proponía identificar los escenarios posibles y las tendencias de largo plazo en la educación superior en la región, desde una visión prospectiva; el MESALC, por su parte, presentaría fotografías de diferentes aspectos de la educación superior de la región a través de indicadores que permitieran la construcción de bases de datos nacionales comparables y que convergieran en una base regional. Como un atlas a ser construido por capas, etapas o conjuntos de indicadores que hicieran posible un acercamiento gradual a la realidad de la educación superior en la región, el MESALC resultaría en fotografías sucesivas en cortes históricos simultáneos. De manera complementaria, los dos proyectos permitirían la discusión y el estudio comparado de las políticas públicas e institucionales en la región. Una vez aprobados por el Consejo, se constituyeron comités de expertos para la coordinación académica de los proyectos bajo la dirección de IESALC - UNESCO¹.

En diferentes reuniones realizadas en la sede de IESALC - UNESCO en Caracas, se avanzó en la formulación de los proyectos y se definió la metodología de cada uno. En el caso del proyecto *Tendencias* se identificaron los temas que serían tratados y en el del MESALC los diferentes tipos de indicadores. Posteriormente, los proyectos fueron debatidos y aprobados en dos reuniones de Presidentes de Consejos de Rectores y de Redes Universitarias Internacionales Regionales y Subregionales de América Latina y el Caribe, organizadas por IESALC - UNESCO en noviembre del 2006 en Brasilia y en mayo de 2007 en Caracas, respectivamente². Estas dos reuniones quizás hayan sido las más representativas de todas cuantas se han realizado entre las asociaciones y redes universitarias de la región.

Como resultado del debate que se generó en esas reuniones, se produjo la definición de

¹ Los miembros de la Comisión de Coordinación del Proyecto *Tendencias* fueron: Eduardo Aponte-Hernández (Puerto Rico), José Dias Sobrinho (Brasil), Jorge Landinelli (Uruguay), Hebe Vessuri (Venezuela) y Xiomara Zarur Miranda (Colombia), bajo la coordinación de Ana Lúcia Gazzola (IESALC) y Axel Didriksson (México). Del Proyecto *Mapa*: Mauro Braga (Brasil), Galo Burbano (Colombia), Sylvie Didou Aupetit (México), Luis Eduardo González (Chile), Gabriel Macaya (Costa Rica), Luis Piscocoy (Perú), Hélio Trindade (Brasil) y Ernesto Villanueva (Argentina), bajo la coordinación de Ana Lúcia Gazzola, Klaus Jaffé y José Renato Carvalho (IESALC - UNESCO).

² Resaltamos el aporte financiero de los gobiernos de España (AECID), Brasil (MEC) y la República Bolivariana de Venezuela (MES), que viabilizaron los proyectos y esas reuniones.

los temas que se consideraban prioritarios para el proyecto Tendencias, entre los que se propusieron inicialmente. Asimismo, se constituyeron varios equipos de trabajo para desarrollar de manera cooperativa cada uno de los temas, desde una visión articuladora de sus mutuas complejidades e interrelaciones, con miras a posibilitar la elaboración de propuestas integradoras. El resultado final del proyecto es esta obra colectiva que hoy presentamos.

Los temas y los respectivos coordinadores de los equipos de trabajo son los siguientes: el contexto mundial y regional de la educación superior, Axel Didriksson; el papel de la educación superior en la construcción del conocimiento, Hebe Vessuri; calidad, pertinencia y relevancia: responsabilidad social de las instituciones de educación superior, José Dias Sobrinho; inclusión y equidad, Eduardo Aponte-Hernández; diversificación, diferenciación y segmentación de la educación superior, Jorge Landinelli; integración regional e internacionalización de la educación superior, Xiomara Zarur Miranda; reformas de la educación superior, Ernesto Villanueva; sistemas de acreditación y evaluación de la educación superior en América Latina y el Caribe, Sueli Pires y Maria José Lemaitre; gobierno y gobernabilidad en las instituciones de educación superior, Daniel Samoilovich; y financiamiento de la educación superior, Luís A. Riveros.

Una vez constituidos los equipos de trabajo e iniciado el abordaje de los temas, un nuevo hecho hizo su aparición: en 2006, se cumplían los diez años de la realización de la Primera Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe, en La Habana, preparatoria a la Conferencia Mundial de Educación Superior de 1998 de la UNESCO. Tanto IESALC - UNESCO como varias redes universitarias de la región consideraban fundamental que se hiciera un análisis sistemático y comparado de los avances, cambios e impactos ocurridos desde 1998 en la región de América Latina y el Caribe y en el mundo. La dirección de IESALC - UNESCO presentó entonces al Consejo de Administración, en agosto de 2007, la propuesta de realizar en 2008 una segunda Conferencia Regional de Educación Superior, esperando que la región de América Latina y el Caribe impulsara la realización de una Conferencia París+10. El Consejo aprobó la reunión y la propuesta de que los temas del proyecto Tendencias, en desarrollo para aquel momento, fueran la base del debate para la realización de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES 2008). Los temas del proyecto se constituyeron en ejes temáticos de la CRES 2008 y de las reuniones preparatorias. Paralelamente a la elaboración de los estudios, varias reuniones nacionales o subregionales han debatido los temas, muchas de ellas realizadas con la presencia del IESALC - UNESCO y de los coordinadores de los equipos de los estudios temáticos del Proyecto.

El resultado del proceso que hasta aquí se ha relatado es la obra que presentamos. Ella se convierte en la base para desencadenar el intenso debate que tendrá lugar en Cartagena de Indias a propósito de la CRES 2008. La obra, que se edita en dos idiomas, español e inglés, está estructurada en tres partes. Las partes I y II, en español e inglés, respectivamente, recogen los diez textos síntesis que corresponden a cada uno de los temas, y de los cuales son responsables los coordinadores temáticos, quienes los firman como autores principales. El tratamiento dado al tema y las opiniones vertidas en el texto son responsabilidad de su autor. La parte III es un CD-Rom, que acompaña a la mencionada publicación, cuya producción fue coordinada por Beatriz Tancredi³. El CD-Rom organiza e integra, en su forma original, las contribuciones específicas a cada tema que hicieron los consultores que conformaron los equipos de trabajo. La

³ Beatriz Tancredi, además, asumió la coordinación de la gestión del proyecto Tendencias a partir de julio de 2007, con el apoyo técnico de Erika Medina, María Fernanda Gutiérrez, Yeritza Rodríguez y Zulay Gómez.

responsabilidad y redacción de las opiniones vertidas en esos textos es exclusiva de sus autores. Sus nombres se mencionan en los resúmenes de cada capítulo y en la nota con la que se inicia cada texto síntesis. Los textos que integran cada una de las publicaciones antes mencionadas estarán disponibles tanto en el sitio web de IESALC - UNESCO como en el de la CRES con la finalidad de motivar la discusión entre los participantes de la referida conferencia.

El proyecto Tendencias en Educación Superior en América Latina y el Caribe se basa en el principio de que la educación es un bien público y un derecho social y universal, y en la convicción de que ella tiene un papel estratégico que jugar en los procesos de desarrollo sustentable de los países de la región. Conjuga los esfuerzos de la comunidad académica y no académica de la región en la importante tarea de identificar escenarios deseables y factibles, así como las principales ideas-fuerza que pueden impulsar la definición de políticas de Estado para la consolidación, expansión y creciente calidad y pertinencia de la educación superior en la región.

El eje del Proyecto y la visión que ha orientado la elaboración de los textos se pueden resumir bajo el tema de la Conferencia Regional de Educación Superior, Desafíos locales y globales: una agenda estratégica para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Se trata por lo tanto de visualizar, en términos prospectivos, los retos y las oportunidades que se plantean en la educación superior de la región a la luz de la integración regional y de la globalización. Lo que se busca, en última instancia, es identificar escenarios de cambio para emprender una nueva fase de reforma sustantiva en la educación superior y orientar los esfuerzos de los diferentes actores, instituciones y gobiernos hacia la formulación de políticas regionales y de Estado que puedan contribuir al desarrollo sustentable de los países de la región de América Latina y el Caribe. El objetivo es configurar un escenario que permita articular de forma creativa, pero sustentable, políticas que refuercen el compromiso social de las instituciones de educación superior, su calidad, pertinencia y autonomía responsable. Esas políticas deben tener como meta el logro de una mayor cobertura social con calidad, igualdad y equidad, deben inducir el desarrollo de alternativas e innovaciones en el currículo, en la oferta educativa, en la producción y transferencia de conocimientos y aprendizajes, así como promover el establecimiento y consolidación de alianzas estratégicas.

En el Capítulo 1, “Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe”, Axel Didriksson (con la colaboración de Efraín Medina, Miguel Rojas Mix, Lincoln Bizzozero y Javier Pablo Hermo) presenta los principales cambios ocurridos en la educación superior en las últimas décadas, como la creciente heterogeneidad y diversidad; el surgimiento de las macrouiversidades y de las instituciones de formación técnica; la expansión del número de estudiantes y del sistema privado; el incremento de la investigación científica; el impacto de las nuevas tecnologías; la mercantilización de la educación; el desarrollo de nuevas carreras y de nuevas áreas de conocimiento de base interdisciplinaria y la creciente importancia de la internacionalización. Enseguida, analiza los cambios asociados a la configuración de una sociedad del conocimiento y el papel de las instituciones de educación superior en esa perspectiva, que hace necesarios nuevos modelos de formación, aprendizaje e innovación. Otro aspecto analizado es la exclusión de América Latina y el Caribe en la clasificación internacional en términos de conocimientos e innovación, llevando la región a caracterizarse por la recepción o imitación de conocimientos antes que por la innovación y creatividad, como revelan los indicadores de ciencia y tecnología (CyT). Distingue dos tipos de sociedad del conocimiento, la de tipo nominal o desequilibrado por oposición a aquella de tipo inteligente, en la cual los beneficios del

desarrollo se distribuyen a la mayoría de su población. Por otra parte, el autor busca definir las difíciles condiciones en que se da el proceso de transición vivido por la región. Las llamadas décadas perdidas de América Latina y el Caribe resultaron de un largo periodo de contracción económica, en que quedaron comprometidas la calidad y la equidad en educación. A pesar de los cambios importantes que han ocurrido, la región todavía presenta bajos indicadores de desarrollo educacional en comparación con los países industrializados y persisten desequilibrios graves como la concentración de matrículas en pocos países y en áreas específicas de conocimiento, la distribución desigual de investigadores y el avance descontrolado del sector privado. Analiza enseguida los efectos de la política de diversificación de recursos en educación superior y el impulso dado a orientaciones de mercado, y afirma la necesidad de reformas de fondo en las instituciones de educación superior a través de los nuevos actores en los procesos de cambio – los investigadores. La cooperación regional es presentada como una dimensión importante en dichos procesos de cambio: movilidad estudiantil, equivalencias de grados y títulos, convenios de cooperación y especialmente las redes universitarias son instrumentos para el avance de lo que se denomina “sociedad latinoamericana del conocimiento”. Un obstáculo a ese avance en la región es el bajo aprovechamiento de las condiciones de transición hacia una nueva economía, como revelan los inadecuados índices en educación de la fuerza laboral, la concentración de la capacidad de investigación en pocos países, el escaso interés del sector productivo en desarrollar una capacidad endógena en ciencia y tecnología y la fuga de cerebros. El texto concluye con la propuesta de una nueva reforma universitaria y de cambios fundamentados en la cooperación y la integración para posibilitar el desarrollo de una investigación estratégica y la efectiva transferencia del conocimiento.

En el Capítulo 2, “El futuro nos alcanza: mutaciones previsibles de la ciencia y la tecnología”, Hebe Vessuri (con la colaboración de José Miguel Cruces, Renato Janine Ribeiro y José Luís Ramírez) afirma la función de la ciencia y la tecnología en la preparación de las transformaciones futuras, y discute mutaciones previsibles y su incidencia sobre la educación superior y sobre las sociedades en la región latinoamericana y caribeña; también discute las formas de identificar tecnofuturos posibles y deseables y de entender sus alcances científicos e institucionales y sus implicaciones sociales. Considerando las características de países fundamentalmente consumidores de ciencia y tecnología, como los de América Latina y el Caribe, la autora discute las alternativas y grados de autonomía que puedan tener en la construcción de futuros. Analiza el papel que tiene el conocimiento en el mundo moderno al codificar significados y reducir la incertidumbre en la representación colectiva del sistema social, resultando en una capacidad reflexiva y anticipatoria que explica la estabilidad de la trayectoria evolutiva de la economía basada en el conocimiento. La autora demuestra que la promoción de ciertas agendas como racionales y coherentes induce, de hecho, un futuro tecnológico específico tanto en escenarios y políticas como en prácticas particulares, mientras que son dejados de lado otros futuros posibles. A partir de esas consideraciones, el texto se detiene en el análisis de algunas tendencias: los cambios en la estructura estratificada y jerárquica de la ciencia en esta fase de globalización; la nueva convergencia tecnológica, en particular las nanotecnologías, las biociencias y las TIC; el papel de la ciencia-e y su impacto en la educación superior; la producción y el consumo del conocimiento, y el tipo de “sistema de ciencia” que se promueve cada vez más para apoyar la búsqueda de un desarrollo sostenible.

A continuación, analiza los grandes desafíos de los próximos veinte años, que incluyen la

posibilidad de participar en la creación y distribución del conocimiento desde contextos muy variados, las formas de hacerse efectiva la colaboración científica desde contextos diversos, los controles del tipo de las patentes y otros mecanismos excluyentes que se harán más complejos, diversificados y penetrantes, concluyendo que crecerán las habilidades de superar barreras y fronteras al mismo tiempo que se definirán cercas efectivas. Otro aspecto analizado es la legislación pública, que también está cambiando drásticamente en vista de los valores e intereses competitivos cambiantes, pero sin adecuadas y rápidas respuestas políticas al cambio técnico. Entre las varias preguntas propuestas para el debate, finalmente destaca la importancia de definir qué harán América Latina y el Caribe para manejar los nuevos escenarios y participar del mundo que está naciendo como consecuencia de los desarrollos en marcha y que seguramente se producirán en los próximos años en el ámbito científico y tecnológico.

En el Capítulo 3, “Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la universidad latinoamericana y caribeña”, José Dias Sobrinho (con la colaboración de Adolfo Stubrin, Elvira Martín, Luís Eduardo González y Oscar Espinoza, y Pedro Goergen) defiende que la calidad de la educación superior está vinculada, en especial, a la pertinencia, equidad y responsabilidad social y debe tomar en consideración los compromisos públicos y los papeles sociales que corresponden a las instituciones educativas. El texto expone diferentes conceptos y aspectos de la calidad en educación superior, sin olvidar que la educación debe siempre ser considerada como un bien público, entendiendo, por eso, que es un derecho social a ser extendido a todos, según la lógica de disminución de desigualdades y un compromiso con la justicia social, así como con el reto de armonizar cantidad y calidad. Por lo tanto, una idea esencial es que se debe tomar en cuenta los criterios de equidad y justicia social, unidos al concepto de educación como bien público. Afirma que no existe calidad en los sistemas educativos que marginan ciudadanos, que son excluyentes y en los cuales la inclusión no se atiende a partir de los criterios de pertinencia, relevancia, equidad y calidad.

El texto también presenta sugerencias generales para contemplar dimensiones importantes de la gran heterogeneidad latinoamericana y caribeña. Entendiendo que la responsabilidad social de la educación superior también se asocia a los conceptos de pertinencia y relevancia y, por ende, de calidad con valor público, el autor concluye que la educación no puede contentarse con el sentido economicista y empresarial de desarrollo. Afirma que, en consecuencia, la calidad en la educación superior tiene que estar claramente referida a los compromisos de las instituciones con el sentido social de los conocimientos y de la formación, los valores éticos y morales del bienestar colectivo, la democratización del acceso y de la permanencia, la justicia social y el desarrollo sostenible. Por ello, los modelos de evaluación, acreditación y aseguramiento de calidad en América Latina y el Caribe no pueden incorporar miméticamente los criterios y estándares de los países centrales, sino que necesitan tener en cuenta las realidades de los distintos contextos nacionales. Esto hace imprescindible la preservación de la autonomía de la universidad para pensarse a sí misma y tomar decisiones fundamentadas en valores académicos consensuados en el campo universitario, sin perder la referencia a los criterios de pertinencia, relevancia y calidad.

De allí que se requiera un amplio debate técnico y político, sustentado en un esfuerzo de conceptualización integral e integrador, que produzca algunos ajustes en el lenguaje y, principalmente, establezca criterios generales adecuados a las realidades nacionales, a los esfuerzos de integración regional y subregional y de internacionalización solidaria.

En el Capítulo 4, “Desigualdad, inclusión y equidad en la educación superior en América Latina y el Caribe: tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021”, Eduardo Apon-te-Hernández (con la colaboración de Mauro Mendes Braga, Luís Piscoya Hermoza, Dora Celton y Daniel Macadar) inicia la discusión del tema a partir de las declaraciones de la Conferencia Regional de Educación Superior de la UNESCO para la América Latina y el Caribe de 1996, de la Conferencia Mundial de la UNESCO sobre Educación Superior de 1998, y de los lineamientos de Visión y Acción para el siglo XXI, que proponen la promoción de políticas y estrategias de acción dirigidas hacia una mayor inclusión y equidad de oportunidades en las instituciones de educación superior, con miras de ampliar el acceso basado en talento, habilidad y esfuerzo sin discriminación por género, raza, etnia, discapacidades físicas, idioma, cultura y religión o por consideraciones económicas o sociales. Esos documentos entienden el proceso educativo como uno que comienza en el nivel básico y se extiende al nivel superior, y que eventualmente desemboca en la sociedad. El texto discute tanto la desigualdad como los movimientos en dirección hacia la inclusión y la equidad en la educación superior de los países de América Latina y el Caribe y hace recomendaciones en cuanto a políticas públicas e institucionales para reducir la desigualdad y promover la inclusión y equidad en la educación superior de los países de la región en el horizonte 2021. El análisis del autor demuestra que, a pesar del aumento en la demanda y la oferta de las oportunidades de estudio (acceso) en la región, la tendencia de expansión se caracteriza por una diferenciación de alcance de cobertura, un aumento de los costos de los estudios y heterogeneidad en los niveles de calidad de las instituciones de educación superior, resultando en más exclusión que inclusión. La misma tendencia se evidencia también en la educación media. Discute enseguida la nueva economía y el advenimiento de sociedades del conocimiento, un contexto en que la insuficiencia de oportunidades de estudio y ausencia o falta de efectividad de políticas de inclusión en la región puede tener el impacto de aumentar la desigualdad existente, profundizando la brecha cognitiva, de conocimiento y “digital”, impulsando la migración y la fuga de talentos, elevando el desempleo y resultando en un impacto negativo en la cohesión y tejido social.

Por otra parte, se destaca la importancia del papel de los gobiernos en la formulación e implementación de políticas públicas para enfrentar los retos en el campo de la educación superior, y se afirma que tal papel no puede ser delegado ni al mercado ni a la iniciativa privada. A través de análisis de indicadores de tendencias y construcción de escenarios, finalmente, busca determinar su impacto en el desarrollo político económico y social en las sociedades de la región y propone líneas de acción para los gobiernos y sistemas de educación superior con el apoyo de los organismos internacionales vinculados al desarrollo de las IES de América Latina y el Caribe.

El Capítulo 5, “Escenarios de diversificación, diferenciación y segmentación de la educación superior en América Latina y el Caribe”, de Jorge Landinelli (con la colaboración de Antonio MacDowell de Figueiredo, Marcela Mollis, Sabine Manigat y Daniel Mato), aborda el fenómeno de estratificación de los sistemas a partir de una interrogante primordial: ¿sirven los formatos institucionales vigentes para respaldar el diseño y la implementación de políticas de desarrollo sustentable en la región, ligadas al bienestar colectivo, a la construcción de la ciudadanía democrática y a la configuración de una nueva arquitectura de la interculturalidad? El artículo engrana dos parámetros analíticos centrales. Por una parte, el referido a las determinaciones del desarrollo organizacional de la educación

superior en la fase histórica reciente – o sea, los cambios que, derivados de procesos sociales complejos, han obligado a replanteamientos estratégicos que generaran procesos de diversificación, diferenciación y segmentación en los organismos universitarios. Por otra, el concerniente a los desafíos que le plantea la nueva división internacional del trabajo académico y la incorporación del espacio latinoamericano y caribeño al paradigma civilizatorio de las sociedades de la información y el conocimiento.

En ese contexto, manifiesta que el porvenir de la educación superior está vinculado con una propensión a interactuar en el plano internacional y con actividades académicas integradas, proponiendo un escenario tendencial diferente, que permita la resignificación de las instituciones de educación superior mirando la definición de líneas alternativas de acción y reformas explícitas que otorguen sentido a los cambios, en concordancia con los contextos propios de cada experiencia nacional. En esa perspectiva, se exponen algunos ejes de la necesaria renovación estructural de los sistemas educativos, en una perspectiva de desarrollo futuro pautada por apremiantes requisitos de pertinencia, subrayando el significado estratégico de la concertación de políticas de regulación pública y control democrático de la calidad educativa.

En el Capítulo 6, “Integración regional e internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe”, Xiomara Zarur Miranda (con la colaboración de Sylvie Didou Aupetit, Galo Burbano López, Rafael Guarga, Lorna Parkins y Gabriela Siufi) busca analizar, en el contexto regional, las implicaciones de la dinámica expansiva del comercio mundial de servicios educativos, actualmente animada por la circulación de intereses empresariales conectados con agentes económicos transnacionales, frente a la posibilidad de emprender otros tipos de cooperación e integración en la región, tales como los convenios de intercambio académico entre universidades bajo una lógica paritaria, la conformación de bloques regionales y subregionales así como otras modalidades concebidas bajo el marco de acción de la UNESCO.

La autora realiza una breve descripción del contexto, las tendencias que se registran y el impacto de una serie de temas que se abordan en relación con la educación superior de la región, así como los principales cambios ocurridos desde la Conferencia Mundial de la UNESCO realizada en 1998, tratando de identificar el estado actual y las tendencias de las principales variables de impacto e ideas-fuerza sobre el tema. Entre ellas se destacan: la calidad, la pertinencia y la responsabilidad social de las universidades; las desigualdades que se constatan en América Latina y el Caribe en términos del acceso a las oportunidades de estudio y a las condiciones de permanencia y egreso asociadas a las condiciones de pobreza y de injusticia social en la región; el desarrollo de las TIC y su impacto en los sistemas educativos y la necesidad de concebir nuevos paradigmas que permitan enfrentar, por una parte, la complejidad de los contextos globales y locales y, por la otra, los modos en que las universidades tendrán que encarar situaciones tales como la necesidad de cobertura, la formación de profesionales y la producción y uso de conocimientos en tiempos signados por la incertidumbre.

Posteriormente, y a partir del anterior análisis, se plantean elementos que permiten precisar el papel de la educación superior en las transformaciones fundamentales para alcanzar un desarrollo humano sustentable para América Latina y el Caribe que no es otro que el de catalizador para una cooperación solidaria, basada en la horizontalidad y la complementariedad de las relaciones; que permita el fomento del diálogo Sur-Sur; el desarrollo del sentido de pertenencia a la región; la articulación con los espacios de integración gubernamentales con la finalidad de

incidir en la formulación de políticas públicas; el enriquecimiento de los procesos de desarrollo tanto de profesores como de estudiantes así como los de generación e intercambio de conocimientos, entre otros. Todo ello con miras al aprovechamiento mutuo de nuestras fortalezas y a la superación de nuestras debilidades como región.

Finalmente, se presentan propuestas de políticas y estrategias para impulsar la construcción de nuevos escenarios de cooperación internacional y de articulación de capacidades específicas que permitan la promoción e implantación de procesos de integración de la educación superior en América Latina y el Caribe. Algunos de los que se mencionan son las agendas regionales y subregionales, los observatorios de buenas prácticas, las reformas legislativas y los postgrados colaborativos, todos ellos concebidos desde la perspectiva de la construcción de los escenarios de futuro deseados y del posicionamiento de la educación superior ante la sociedad y el Estado al año 2021. En esos escenarios de futuro se destaca el papel de IESALC - UNESCO como red de redes y como plataforma para aglutinar la acción de otros organismos multilaterales y redes universitarias que operan en la región.

En el Capítulo 7, “Reformas de la educación superior: 25 propuestas para la educación superior en América Latina y el Caribe”, Ernesto Villanueva (con la colaboración de Claudia Bogosian, Carolina González Velasco, Nicolás Bentancur, Maria do Carmo de Lacerda Peixoto y Maribel Duriez González) afirma que las transformaciones en curso en la educación superior denotan la existencia de una transición entre el estilo de desarrollo de los 90 y el inicio de la construcción de un nuevo modo de crecimiento y de una presencia distintiva en aquel nivel educativo en el nuevo siglo. Los determinantes subyacentes y las consecuencias finales de las transformaciones en curso están lejos de perfilarse con entera transparencia, aunque es posible señalar elementos que van constituyendo indicios para un escenario diferente.

No obstante, el acercamiento a aquellos elementos constituye un ingrediente clave para delinear el posicionamiento de la región ante la Conferencia Mundial de Educación Superior a realizarse en 2009, en tanto arena de discusión de las políticas globales que regirán el desarrollo de la educación superior en la próxima década, en todo el mundo. A su vez, este acercamiento es ineludible para modificar los obstáculos estructurales que afectan el desarrollo equilibrado de la región, que implica un proceso de cambio, tanto en el campo de las ideas y los comportamientos, como en el de las organizaciones e instituciones. Es por ello que este documento propone 25 acciones en torno a los siguientes temas: el compromiso social del conocimiento avanzado; el potencial y los desafíos de la nueva tecnología; la gestión y el financiamiento y los marcos nacionales e internacionales.

El Capítulo 8, “Sistemas de acreditación y evaluación de la educación superior en América Latina y el Caribe”, elaborado por Sueli Pires y María José Lemaitre (con la colaboración de Hélijo Trindade, Eduardo Ali y Hernán Trebino), aborda el tema de la acreditación y evaluación de la educación superior en la región desde una perspectiva proactiva de cambio y de elevación de la calidad de los sujetos sociales y de los sistemas educativos, con el propósito de convertir los procesos de aseguramiento de la calidad en activos de superación, más que de control o de congelamiento de los sistemas nacionales. Presenta a los lectores una visión eminentemente práctica de lo que ocurre en la región en términos de evaluación y acreditación, su modo de funcionamiento bajo una perspectiva comparada, con un enfoque de las tendencias,

4 Ese texto es parte de un proyecto conjunto de IESALC – UNESCO, la Universidad de Buenos Aires y Columbus.

sus motivaciones, retos y riesgos. Se parte de una mirada histórica, buscando focalizar los escenarios de expansión creciente de las demandas y ofertas de la educación superior (pregrados y posgrados). Se analizan los cambios estructurales y luego la puesta en marcha de iniciativas en los países de la región latinoamericana y caribeña, a partir de los años 90, con el propósito de implantar y fortalecer las políticas nacionales de evaluación y acreditación de la educación superior en el contexto de las nuevas sociedades del conocimiento. Luego de analizar el conjunto de los sistemas de la región, se revelan, por un lado, países cuyas políticas ya se encuentran bastante consolidadas y otros con avances y experiencias nacionales exitosas; pero, por el otro lado, países que se encuentran en fase de implementación de sus sistemas. Partiendo de esta lectura comparada, se apunta al fortalecimiento de los sistemas nacionales e institucionales como un reto para el avance en las políticas educativas en la región. Se discuten ambas situaciones desde la perspectiva de sus modelos, aplicaciones, funciones sociales y dificultades, en el marco de las iniciativas evaluadoras y acreditadoras subregionales y regionales. Aparte de un conjunto de conclusiones puntuales presentadas en el documento, el análisis comparado de los sistemas, de la pertinencia y de la eficacia de los mecanismos de aseguramiento de la calidad permite alcanzar una comprensión general sobre los procesos de evaluación y acreditación de la calidad, los cuales han pasado de ser una recomendación teórica a una política efectivamente implementada en América Latina y el Caribe, al igual que en otras regiones del mundo.

En el Capítulo 9, “Senderos de innovación. Repensando el gobierno de las universidades públicas en América Latina”,⁴ Daniel Samoilovich afirma que la universidad latinoamericana necesita y merece un mejor gobierno. Sin negar las contribuciones que realiza a la sociedad, considera que la universidad se encuentra en un laberinto, resultante tanto de políticas públicas escasamente articuladas e insuficientemente financiadas como de la inercia institucional y de los intereses corporativos de sus académicos. Sin embargo, considera que hay evidencia de que las instituciones están mejorando sus prácticas de gobierno como resultado de los estímulos del contexto y de sus propias decisiones a través de innovaciones que están contribuyendo a una mejor gobernabilidad, entendida ésta como la capacidad de articular un proyecto institucional y de llevarlo a la práctica.

Para reducir la gran heterogeneidad de situaciones, el trabajo parte de un análisis del problema en las universidades públicas de la región, sin desconocer que muchas innovaciones se dan en el ámbito de las instituciones privadas.

Se exploran, en primer lugar, los factores contextuales que requieren una mayor capacidad de respuesta de las universidades públicas: el aumento de la cobertura, una mejora en la retención de estudiantes que provienen de sectores sociales menos favorecidos, una mayor pertinencia y calidad de su oferta formativa.

En una segunda parte, se analizan los obstáculos que habitualmente dificultan la gobernabilidad de las instituciones: su complejidad, la diversidad de sus actores, sus características de organizaciones vagamente acopladas, la debilidad intrínseca de la forma de autoridad que ejercen los rectores y el funcionamiento poco eficaz de los órganos colegiados. Globalmente, el flujo de poder en la organización plantea problemas de “topología analítica” como en la cinta de Moebius.

A continuación, se centra en la atención sobre la desarticulación entre tres funciones claves: un proyecto institucional, la gestión académica y la administración financiera. Una parte importante de los obstáculos se relaciona con las dificultades en vincular estos tres órdenes de

cuestiones entre sí, dando lugar a distintos tipos de patologías: planificación estratégica sin implementación, gestión académica sin relación con el proyecto institucional, asignación de recursos inercial. Así, se visualiza al “buen gobierno” como un triángulo entre las funciones de gobierno, academia y administración. El trabajo no es prescriptivo ya que no propone un modelo, pero sí subraya la importancia de la interacción entre las tres funciones mencionadas.

En una tercera parte, se analizan los principales cambios en las políticas públicas de los últimos quince años, en particular en relación con la normativa, la introducción de sistemas de evaluación y acreditación y la utilización de mecanismos de financiamiento no tradicionales. En este sentido, puede constatarse que los cambios en la normativa han sido escasos, lo que refleja un convencimiento gubernamental de las dificultades o inconvenientes de proponer cambios radicales. Se ha preferido, en general, introducir mecanismos de evaluación o acreditación, como una forma de incidir en el comportamiento de las instituciones. Más dificultoso ha sido, sin embargo, vincular los resultados de las evaluaciones con mecanismos complementarios de financiación, los que en algunos casos han llegado a aplicarse con resultados dispares.

Finalmente, el autor propone una hoja de ruta para mejorar la gobernabilidad de las instituciones e identificar innovaciones institucionales que inciden favorablemente en la capacidad de gobierno de las universidades.

El capítulo 10, “Retos y dilemas sobre el financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe”, de Luis A. Riveros (con la colaboración de Carlos Cáceres, Efraín Medina y Jacques Schwartzman), presenta la situación y el contexto del financiamiento de la educación superior en la región. El autor afirma que los mecanismos y políticas de financiamiento de la educación superior constituyen una de las áreas más decisivas en Latinoamérica y el Caribe. Por una parte, los resultados de la educación superior han de ser considerados cruciales desde la perspectiva del desarrollo económico y de los logros que en esta materia desean alcanzar los países, propósito que requiere capital humano especializado y desarrollo de conocimiento aplicado. Por otra parte, la educación superior es un área sensible, y el tratamiento de nuevas políticas de financiamiento constituye un factor político de gran significación. Por lo demás, el impacto de la educación superior en materia de equidad es importante, siendo éste un campo de creciente peso en política económica y social. Sin embargo, aunque la situación económica de los países latinoamericanos ha mejorado sensiblemente en los últimos años, no han existido políticas financieras que garanticen un desarrollo sostenible de la educación superior, particularmente en los campos más vinculados a los bienes públicos y externalidades que produce. La expansión de la demanda por educación superior en años recientes ha sido cubierta sobre la base de mayor eficiencia en el uso de los recursos, pero también por medio de una declinante calidad. Por otra parte, la aún escasa participación privada en el financiamiento de la educación superior, como asimismo en investigación científica y tecnológica, es causa de preocupación, puesto que los recursos estatales muestran también una tendencia declinante debido a las nuevas políticas que prevalecen en materia de subsidios. Los retos de política referente a la educación superior se dan en siete áreas interrelacionadas: mejorar acceso, calidad y equidad; impulsar la formación de técnicos de nivel superior; mejorar la relevancia formativa de la educación en presencia de una importante autonomía institucional; optimizar la eficiencia interna de las instituciones de educación superior; discutir modelos complementarios de financiamiento al estudiante; perfeccionar el diseño del financiamiento público al sistema; y llevar a cabo un cambio significativo en las políticas de financiamiento de actividades de inves-

tigación y desarrollo.

Esperamos que esta obra, fruto de la reflexión de investigadores, rectores, directivos de instituciones de Educación Superior y representantes de redes y asociaciones universitarias durante los años 2006 a 2008, constituya una base sólida para el debate en la Conferencia Regional de Educación Superior - Cartagena 2008.

Agradecemos, en nombre de IESALC - UNESCO y de la coordinación del Proyecto, a todos los coordinadores de temas y consultores que han contribuido con sus textos. Igualmente, expresamos nuestra gratitud al Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior de la República Bolivariana de Venezuela, en la persona del Ministro Luis Acuña, por el aporte financiero que permitió la traducción y publicación de esta obra. Finalmente, agradecemos a la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) por el apoyo en el proceso de edición gráfica.

Caracas, abril de 2008.

Ana Lúcia Gazzola y Axel Didriksson

Capítulo 1

CONTEXTO GLOBAL Y REGIONAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Axel Didriksson

Colaboradores*:

Efraín Medina

Miguel Rojas Mix

Lincoln Bizzozero

Javier Pablo Hermo

* NOTA DE LOS EDITORES: Los textos completos de los colaboradores en su versión original están incluidos en el CD-ROM Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Contribuciones a los documentos síntesis, anexo a esta publicación. También se encuentran en el sitio web de IESALC-UNESCO: www.iesalc.unesco.org.ve

Introducción

La complejidad de la educación superior en la región, desde ahora y hacia su futuro, se revela en una serie de tendencias históricas y emergentes, en su heterogeneidad, en su desigualdad, pero sobre todo en el papel que pueden asumir las universidades públicas y algunas muy destacadas instituciones de educación superior, para construir un nuevo escenario que coadyuve al mejoramiento sustancial de los niveles de vida para sus poblaciones, y brinde la posibilidad de un mayor bienestar, democracia e igualdad desde la ciencia, la educación y la cultura.

Los cambios que se analizan han sido persistentes y, nuestro punto de vista, es que lo serán de forma aún más pronunciada en las próximas dos décadas. La realidad de estos cambios puede ser expresada, con algunos ejemplos como los siguientes:

- 1) De las universidades públicas tradicionales que dominaban el panorama de la región, se ha pasado a la organización de un sistema de educación superior complejo, heterogéneo y segmentado socialmente, que presenta una realidad distinta a la de su historia original; de instituciones de un sólo *campus* urbano, se ha pasado a las macrouiversidades públicas nacionales con *multicampus* de estructuras diferenciadas y a la conformación de un sistema segmentado y diversificado.
- 2) De las escuelas técnicas y vocacionales de nivel medio superior, se ha conformado un importante aparato de instituciones politécnicas y tecnológicas de nivel medio, medio superior y superior.
- 3) De la existencia de unas cuantas y poco significativas escuelas privadas se ha pasado a una condición de dominio de éstas en muchos países, con la concentración que tiene la empresa privada en el acceso social y en el número de sus instituciones.
- 4) De la escasa investigación científica y de un número reducido de investigadores, se cuenta ahora con una multiplicidad de laboratorios e institutos de ciencia que abarcan todas las áreas del pensamiento humano y de sus fronteras, a pesar de sus insuficiencias.
- 5) De unos cuantos miles de estudiantes que conformaban la élite de los profesionales, la región vive la masificación de la demanda social por educación superior.

A los cambios que han ocurrido, como los anteriores, habría que agregar los de un nuevo periodo como el que nos encontramos, tales como la comercialización y mercantilización de las escuelas privadas; el impacto de las nuevas tecnologías que redefinen los espacios de aprendizaje; el desarrollo de nuevas áreas de conocimiento de base interdisciplinaria que empiezan a verse como sustitutivas de las tradicionales conformaciones curriculares y de la oferta actual de carreras; la contracción severa de los recursos financieros provistos por los gobiernos, con una mezcla de mecanismos de evaluación, de rendición de cuentas, de aparatos de acreditación que valoran el desempeño de instituciones, de programas y de personas; la importancia que está adquiriendo la internacionalización de los procesos de aprendizaje, el surgimiento de nuevas redes y asociaciones académicas, la movilidad de estudiantes y los nuevos procesos de transfe-

rencia y gestión de los conocimientos.

Las anteriores, son tan sólo algunas de las tendencias que durante los últimos decenios están incidiendo en los cambios que ocurren en la educación superior de América Latina y el Caribe, dentro de enormes brechas sociales, económicas, de equidad y desigualdad, así como de gobernabilidad.

1. Universidad, sociedad y conocimiento

Para explicar el papel que juegan las instituciones de educación superior en la conformación de nuevas expresiones de sociedad, de cultura, de relaciones sociales, de economía, de globalidad, de movimientos y cambios locales intensos, de regionalización y de conformación de bloques subregionales o regionales diversos y contrastantes, se requiere impulsar un gran debate sobre el carácter de los cambios que están presentes en el marco de lo que se ha caracterizado de forma diversa, y hasta contrastante, como el desarrollo hacia una “sociedad del conocimiento”.

En este sentido, se identifican tendencias como las siguientes:

- 1) Nos encontramos en un nuevo periodo, en donde se manifiesta la reorganización del conjunto de las esferas de la vida política, social y económica, por la intermediación de la producción y la transferencia de nuevos conocimientos y tecnologías sobre todo relacionadas con la informatización, las telecomunicaciones, así como en la biotecnología y en la nanotecnología.
- 2) En este periodo uno de los sectores que tiene mayor participación, pero también que resiente los impactos de estos cambios es el de las instituciones de educación superior, porque sus tareas y trabajos se relacionan directamente con el carácter de los niveles de desarrollo e innovación de los principales componentes de la ciencia y la tecnología. Ello, porque gran cantidad de aspectos, para que este proceso ocurra, dependen de estas instituciones educativas, sobre todo por lo que se aprende y se organiza como conocimiento, por la calidad y la complejidad en la que se realiza y la magnitud y calidad que todo ello representa para la sociedad.
- 3) Las instituciones de educación superior están destinadas, en consecuencia, a tener un papel fundamental en la perspectiva de una sociedad del conocimiento, sobre todo si pueden llevar a cabo cambios fundamentales en sus modelos de formación, de aprendizaje y de innovación.

Nos encontramos en una condición de riesgo general. Esta perspectiva de corte más que todo preventiva que catastrofista, da cuenta de la necesidad de poner en el centro de este debate el problema, la altura, el carácter y el sujeto de los cambios que desde la educación superior puede llevarse a cabo.

El tema no es banal, se trata de vivir en sociedades que enfrentan cotidianamente la inseguridad y la inestabilidad social, económica y ambiental sobre todo como consecuencia de lo que es el eje y el motivo de ser de estas instituciones educativas: el avance del conocimiento, de la ciencia y de la innovación tecnológica. Las decisiones al respecto, resultan no ser del todo pertinentes y adecuadas desde los avances “neutrales” de la ciencia, y operan bajo lógicas a menudo racistas, con fines de alcanzar un lucro desmedido, de operaciones que pueden llegar a destruir partes vitales de la existencia del planeta o de los seres humanos en condiciones de masa.

Una sociedad en donde los conocimientos, la ciencia y la tecnología juegan el eje central de una perspectiva inteligente de desarrollo, no puede permitir la reproducción de condiciones de riesgo e inestabilidad extremos, como en los que se vive.

La región de América Latina y el Caribe se encuentra determinada por su ubicación de exclusión en el marco de brechas y asimetrías en las que ocurre la división internacional de los conocimientos, de la innovación tecnológica y de la revolución de la ciencia y de sus aplicaciones, y esto aparece día a día de manera contrastante y desalentadora para las instituciones educativas de la región, que se ven constreñidas a llevar a cabo procesos que tienen que ver más con la transferencia de conocimientos o con su imitación, que con la innovación y creatividad desde la perspectiva de una cultura propia y de una identificación clara de las prioridades sociales y económicas en beneficio de las mayorías de sus poblaciones.

Estas distancias se muestran de forma cuantitativa y cualitativa, es decir, en el número de personas involucradas en la producción y el uso de los conocimientos, en la transformación del sentido de la información, como en su impacto para generar mejores condiciones de bienestar y equidad entre las poblaciones constantemente excluidas. Es esto lo que reflejan los indicadores que dan cuenta del número de personas educadas, de sus grados de escolarización, del número de sus investigadores y de su participación en los beneficios de una cultura informática.

En un reciente informe de la ONU (2005), se señala que existen distintos tipos de sociedades del conocimiento: las de tipo “nominal” y de tipo “desequilibrado” o “contradictorio”, cuyos potenciales no se relacionan con el mejoramiento del bienestar de su población, y hasta pueden ir en contra de sus intereses por el beneficio sobre todo a de las grandes empresas transnacionales y de una minoría siempre más y más rica; frente a otro tipo de sociedad del conocimiento “inteligente”, en la cual los beneficios del desarrollo del conocimiento, de la información, de la ciencia y de la tecnología y de su democratización, se orientan al beneficio de la mayoría de su población.¹

Una sociedad *inteligente* del conocimiento tal y como se define en el trabajo citado², no consiste en la riqueza de los activos provenientes de la ciencia y la tecnología o de la innovación de las empresas, sino en el aseguramiento de altos niveles de calidad y seguridad de la vida de la población y de la realización de una democracia profunda y no simulada, es decir, se trata de la manera como una sociedad decide libremente la manera como se organiza sobre su futuro, y en ello está en juego si decide ser una sociedad del conocimiento “inteligente” o no.

1 “**Nominal knowledge society**- a surprisingly frequent phenomenon these days. Government strategies and policies proclaim the desire to achieve the goal of the Knowledge Society but none of the programs in place or envisioned contain believable plans that would measure up to the task of the needed institutional transformation. None or only very little of the potential brought by the ability to mass-produce knowledge is utilized. To the extent that it is, it is by accident rather than by design...**Warped Knowledge Society**- where institutional transformation occur but are careful to stop before they disrupt the prevailing balance of power. These tend to focus on only a narrow spectrum of the application of mass-produced knowledge. If the current transformations in the industrialized countries were to stop at the level of building the Knowledge Economy , this is what would most likely obtain. In this situation, part of the potential brought by the ability to mass-produce knowledge would remain underdeveloped and/or unutilized, contrary to the interest of the society as a whole...”Ver en: United Nations. Understanding Knowledge Societies. U.N. New York, 2005, p. 46.

2 “**Smart Knowledge Society**”- where the pattern of change has been understood and acted upon. Institutional changes open broad avenues for limitless development of people and information and they rebuild social organizations for mass production and mass utilization of knowledge. There is no systemic tension between thoughts about fuller utilization of the ability to mass-produce and mass-utilize knowledge and the existing institutions, as the latter remain in an adjustment-friendly posture. In a democracy, public power is locked in the super-encompassing interest that embraces the society as a whole. The market produces with no loss to society as a whole. Actions are in synch with values and a open political process watches the fit among outcomes, values and actions. Human development and protection of the biosphere function as goals and means of development. No one should expect that Smart Knowledge Society to become the prevailing way in which human society is organized in a predictably short time. However, it is worth the struggle for the freedom to make it happen”. *Idem*.

Cada fase de construcción de una sociedad y de una cultura aparece con un sentido común diferente, con nuevos instrumentos y tecnologías, con pensamientos, usos y costumbres, y por supuesto ideas. Se trata de un estadio de la vida social en el que lo que se aprende puede llegar a ser determinante para ubicarse en este nuevo periodo, y que la educación y la cultura se conviertan en lo socialmente determinante³.

Este estadio de mutación se ubica en todas partes, y tiene puntos de contacto, de dominio y de diferenciación, pero como se trata de una transición histórica de periodo largo, se presenta un muy complejo paralelograma de fuerzas que llega a todos lados y tiene efectos y causas desiguales entre lo que está terminando y lo que está surgiendo.

El concepto de transición de un periodo a otro es el que determina el carácter de la onda larga que ocurre y en ella aparece todo y desaparece todo, al tiempo que lo impercedero se mantiene como incólume y lo nuevo no demuestra la energía suficiente como para hacerse valer por sí mismo. Es lo consustancial del tipo específico en el que se presenta esta onda larga de transformación general, y por ello lo que aparece como una tendencia dominante, no necesariamente perdurará en el tiempo.

Desde la perspectiva de América Latina, ésta condición de ciclo y periodo ha adquirido condiciones específicas, sobre todo en su articulación con la producción y transferencia de nuevos conocimientos y en el papel que juega la educación superior, particularmente la universitaria.

Este es el sentido del avance de una sociedad determinada hacia un tipo definido y original de sociedad del conocimiento, y como se verá esto tiene circunstancias poco favorables y condiciones verdaderamente difíciles en la región.

2. Desarrollo general de la educación superior en América Latina y el Caribe

A partir de la década de los 80, se presentaron muy importantes modificaciones políticas, sociales y económicas que indicaban la presencia de nuevas tendencias y profundas alteraciones en los sistemas educativos de la mayoría de los países de la región.

A diferencia de lo que ocurrió en otras latitudes del mundo, en donde los modelos de educación superior se reconstituyeron bajo pautas de orientación hacia la diferenciación institucional, en la región latinoamericana las tendencias y los cambios que se resintieron, hicieron referencia a un largo periodo de **contracción de los recursos económicos**, que provocó movimientos de adecuación constantes, que alteraron de manera definitiva la relación de participación y de conducción de los sectores tradicionales de la educación superior, los que deterioraron fuertemente la capacidad de legitimidad de los órganos de poder, de sus propósitos y de sus estrategias.

A partir de esas fechas, dio inicio un largo periodo de contracción económica de carácter general, conocido como el de las “décadas perdidas” de América Latina y el Caribe, que se prolongó hasta el fin del siglo XX. Para entonces el ingreso real por habitante disminuyó de

³ Como lo indica Manuel Castells; “Estamos entrando en un nuevo estadio en el que la cultura hace referencia directa a la cultura, una vez dominada la naturaleza hasta el punto que ésta se revive (“preserva”) de modo artificial como una forma cultural: de hecho, éste es el significado del movimiento ecologista, reconstruir la naturaleza como una forma cultural ideal. Debido a la convergencia de la evolución histórica y el cambio tecnológico, hemos entrado en un modelo puramente cultural de interacción y organización sociales. Es el comienzo de una nueva existencia y, en efecto, de una nueva era, la de la información, marcada por la autonomía de la cultura frente a las bases materiales de nuestra existencia”. Manuel Castells. *La Era de la Información. La sociedad Red*. Vol. 1 Ed. Siglo XXI, México, 1999, p. 513-514.

manera drástica y con ello los recursos públicos orientados hacia las instituciones de educación superior, sobre todo hacia las universidades públicas.

En contraparte, la transnacionalización de la educación superior en la región empezó a cobrar auge impulsada desde las distintas sedes transnacionales de Estados Unidos, de Canadá, de España y de otros países, con la multiplicación de programas de educación a distancia, virtuales o en línea⁴, con una oferta de títulos y grados que hicieron su aparición, a menudo sin ningún control o regulación.

Sin embargo, las perspectivas económicas suscitadas por estas políticas no incidieron de forma estructural en el mejoramiento de la calidad de vida, ni en el bienestar de las mayorías de la región, ni en los indicadores generales de desarrollo humano, incluyendo el de sus niveles educativos; éstos siguieron siendo precarios, por no decir menos.

El balance de estas políticas en la educación fue señalado por la UNESCO, en un informe de fin de siglo (2002):

...la implementación de medidas de austeridad ha comprometido el acceso, la calidad y la equidad en la educación. El promedio del tiempo pasado en el sistema escolar por las cohortes juveniles actuales de América Latina es de menos de nueve años, siendo éste apenas superior en año y medio al de veinte años antes. Este promedio encubre grandes desigualdades derivadas del nivel de ingreso de los padres y del hecho de vivir en el campo o en las ciudades, y queda muy por debajo de los doce años, que es, a juicio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el mínimo de educación necesario para ganar un salario que permita al interesado, entre otros factores sociopolíticos, liberarse de la pobreza a lo largo de su vida activa. Como, a juzgar por el indicador compuesto de la pobreza humana del PNUD (Índice de la Pobreza Humana), que mide las carencias en lo concerniente a las dimensiones fundamentales del desarrollo humano, la pobreza afecta a más del 5% de la población en todos los países de la región, salvo en Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile y Uruguay, y a más del 20% en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, resulta preocupante, entonces, la semejante falta de progreso en el número de años que la población ha pasado en la escuela.⁵

De acuerdo con cifras de la ONU⁶, para 2005 se observan los siguientes datos en el Índice de Pobreza Humana, en países de América Latina y el Caribe: Uruguay 3.5%, Chile 3.7%, Argentina 4.1%, Costa Rica 4.4%, Cuba 4.7%, México 6.8%, Trinidad y Tobago 7.3%, Colombia 7.9%, Panamá 8.0%, Venezuela 8.8%, Paraguay 8.8 %, Brasil 9.7% y República Dominicana 10.5%. El crecimiento del PIB durante los noventa en la región fue apenas un poco superior respecto de los ochenta, hasta alcanzar una tasa de alrededor del 3%.

Con todas estas condiciones, para la década de los noventa, se volvió a vivir un nuevo crecimiento de la educación superior, desde otras perspectivas y muy diferente al que ocurrió durante los años 50 y 70. Así:

⁴ "Los países proveedores a mayor magnitud a nivel mundial son Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón y Australia. En el caso de Australia tiene una importante tradición de educación superior transnacional ya que ofrece programas, en particular a los países asiáticos ubicados sobre el Océano Pacífico. La educación se ha convertido en una de las principales actividades de exportación de Australia, habiendo generado 3.200 millones de dólares australianos en 1996 en concepto de aranceles y otros gastos no arancelarios". Véase: Fernández Lamarra, N. *Hacia una nueva agenda para la educación superior: internacionalización, evaluación de la calidad y educación virtual*. 2004, Forum de Barcelona, junio 2004, p. 11.

⁵ UNESCO. América Latina y el Caribe, Informe Regional 2002. Estadísticas de la Educación, UNESCO, París, p. 12.

⁶ ONU (2007). Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. Madrid, España.

la educación superior en América Latina registró incrementos desde la segunda mitad de siglo XX. El número de instituciones universitarias pasó de 75 en 1950 a más de 1.500 actualmente, las que en su mayoría son privadas. El número de estudiantes pasó de 276.000 en 1950 a casi 12 millones en la actualidad; es decir, que la matrícula se multiplicó en 50 años por 45 veces(...) La tasa de incremento anual de la matrícula desde 1990 ha sido del 6%. Esta tasa ha sido mucho mayor para la universidad privada (8%) que para la pública (2,5%). Esto ha llevado a que actualmente más del 50% de la matrícula universitaria de América Latina concorra a universidades privadas, a diferencia de lo que ocurría hasta la década del 80 en que la universidad latinoamericana era predominantemente estatal(...) El crecimiento de la matrícula ha llevado a un incremento significativo de la tasa bruta de escolarización terciaria: del 2% en 1950 al 19% en 2000 (se multiplicó por diez en 50 años). Sin embargo, esta tasa es muy inferior a la de los países desarrollados: 51,6% en 1997⁷.

De 1,9% de personas de entre los 20 y 24 años que estudiaban en la educación superior en la región en 1950, se brincó al 20,7% como promedio en 1994, con lo cual la región entró de lleno al modelo de masificación de este nivel educativo, con todo y sus importantes diferencias subregionales y por país⁸. En ese mismo año, la matrícula total de la educación superior en los 19 países de América Latina y el Caribe era de 7 millones, 405 mil 257 estudiantes, de la cual el 68,5% se localizaba en universidades de carácter público, el restante se encontraba estudiando en empresas privadas o en otro tipo de instituciones. El total de universidades de la región para entonces era de 812⁹.

A pesar de este crecimiento de las matrículas, de las demandas sociales y económicas en el periodo, los recursos con los que contaban las universidades no eran los adecuados ni los suficientes:

...en América Latina y el Caribe, la proporción destinada al gasto en educación superior es menor al 0.9%, a lo largo de todo el periodo considerado (de 80 a mediados de los 90: nota mía, AD) con excepción de Costa Rica y Venezuela que destinan un poco más de 1%. Se observa un decrecimiento en la proporción en el transcurso de la década de los ochentas y una recuperación a finales de la misma, la cual alcanza los valores de 1990. La variación que se presenta en los países analizados va de 0.42% a 1.4%. Como referencia es pertinente señalar que el promedio en los países de la OCDE para 1992 es de 1.2, con una variación de 0.3% al 2.2%...La inversión pública por alumno de educación superior, en dólares por año, fue de 1,469 en 1980 y de 1,325 en 1990. Cabe destacar que el promedio por alumno en los países de la OCDE (1995) es de 7,940 dólares por año, que representa casi seis veces más que en los países de América Latina¹⁰.

7 Fernández Lamarra, N. *La Convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina. Situación y Desafíos*. Mim, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina, noviembre, 2004, p. 2-3.

8 García Guadilla, C. *El Valor de la Pertinencia en las Dinámicas de Transformación de la Educación Superior en América Latina*. En: CRESALC-UNESCO. *La Educación Superior en el Siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe*. Tomo 1, CRESALC-UNESCO, Caracas, 1997, p. 48. La autora señala allí, que: "este promedio encubre grandes diferencias regionales, encontrándose un país, Argentina, que ya ha alcanzado el modelo de acceso universal; 12 países que caen en el modelo de acceso de masas, con promedios entre 25% y 35%; y seis países que todavía están en el modelo de elite, esto es con tasas de escolarización menores al 15%".

9 *Idem*, p. 49.

10 Diversos autores. *Financiamiento y Gestión de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. En: CRESALC-UNESCO. *La Educación Superior en el Siglo XXI, Visión de América Latina y el Caribe*. Tomo 2, CRESALC-UNESCO, Caracas, 1997, p. 671-672.

Para principios de los 90, la relación entre la investigación académica y la industria, se mantenía organizada desde la perspectiva tradicional, de separación de mundos disciplinarios distintos y aún excluyentes, a pesar de que existían ya importantes experiencias exitosas pero muy localizadas¹¹. Aún así la visión de los analistas era bastante pesimista:

En cualquier caso, no debe exagerarse la extensión que pudiera haber adquirido en América Latina este tipo de vinculaciones industria/universidad. Existen, por ambos lados, profundas barreras culturales que separan y hacen desconfiar a los universitarios de la empresa y a ésta de la universidad. Los investigadores académicos se apegan al *ethos* científico tradicional, en parte como defensa de su identidad corporativa y, en parte, también, como una manera de perseverar en las prácticas relativamente protegidas que posibilita la investigación universitaria, frecuentemente apartada de exigencias de productividad, calidad y reconocimiento por terceros externos a la comunidad de pares¹².

Hacia mediados y fines de la década de los noventa el panorama no era muy diferente, aunque tenía algunos avances importantes. El promedio regional de investigadores por millón de habitantes era apenas de 339, pero ya Cuba tenía 2.600 y algunos otros países como México, Chile, Brasil, Venezuela, Colombia, Costa Rica, Puerto Rico, Uruguay y Argentina empezaron a promover políticas explícitas de reconocimiento y promoción de masas críticas para un mayor desarrollo de la ciencia y la tecnología integrada a la creación de un polo, así sea pequeño, de producción de conocimientos. Con todo, la situación era el siguiente: mientras América Latina representaba el 8% del total de la población mundial, apenas representaba el 1,6% de las publicaciones científicas mundiales, el 0,2% de las patentes y el 0,2% del conocimiento aplicado¹³.

Por ende, tampoco las empresas respondían a la nueva ola de renovación y seguían sin invertir de forma decidida en I+D. Mientras que en los países desarrollados el ímpetu por la producción de conocimientos mantenía el paso de una inversión privada entre el 60 y el 70%, en América Latina los empresarios apenas destinaban entre el 10 y 15%.¹⁴

Para 2005 y de acuerdo con la clasificación del Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, Argentina, Chile, Uruguay, México y Panamá fueron considerados dentro del grupo de países de alto desarrollo humano y el resto de los países de Latinoamérica fue ubicado como de desarrollo humano medio.

Sin embargo, en el denominado *Índice de Desarrollo Educacional* se ubicó a los países iberoamericanos, con excepción de Argentina, en posiciones rezagadas a nivel mundial, por debajo del tercio de países con mayor desarrollo, como (Canadá, Gran Bretaña, Estados Unidos, entre otros)¹⁵.

11 Ver, por ejemplo, para el caso de México: ANUIES. *Casos Exitosos de Vinculación Universidad-Empresa*. ANUIES, México, 1999. O bien, para el caso Argentino: Jorge Katz, (et. al). *Productividad, Tecnología y Esfuerzos Locales de Investigación y Desarrollo*. Programa BID/CEPAL, Memoria de BID-Trabajo No. 13, marzo 1978. O bien otras experiencias en: BID-SECAB-CINDA. *op. cit.*, p.83.

12 Brunner, J.J. Educación Superior, Investigación Científica y Transformaciones Culturales en América Latina. En: BID-SECAB-CINDA. *Vinculación Universidad Sector Productivo. Colección Ciencia y Tecnología* No. 24, Santiago de Chile, 1990, p. 83.

13 Guarga R. El Papel de la Investigación. En: Jorge González,(et. al). *La Universidad Pública en la Respuesta Iberoamericana a la Globalización. Universidad Nacional de Córdoba; Asociación de Universidades Grupo Montevideo; Junta de Extremadura*. Argentina, 2002, p. 160.

14 "Nos encontramos pues con algo así como el mundo al revés: en América Latina el 85% de la investigación se realiza en la universidades y el 15%, o menos, en las empresas. En los países desarrollados listados en la OCDE, el 70% se lleva a cabo en las empresas y el 20% en las universidades". Rafael Guarga; *ob. cit.*, p. 163.

15 CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*, Informe 2007, Indicadores de desarrollo humano e integración social. p.53.

Durante los primeros años del siglo XXI, del total de instituciones de educación superior de América Latina y el Caribe (8.756), existían 1.917 universidades de carácter privado, y 1.023 de carácter público, así como poco más de 5.800 institutos de enseñanza superior de todo tipo y nivel. Esto concentraba una matrícula de casi 14 millones de estudiantes en toda la región, de los cuales 94.995 se encontraban en la zona del Caribe. En su totalidad, ello representaba la cantidad de 259 estudiantes por cada 10.000 habitantes, con una tasa bruta de escolarización de 28,5%. En la gran mayoría de países, la participación femenina rebasaba ya el 50% de la matrícula, y en algunos países, entre otros del Caribe, representaba más del 60%. En comparación, la tasa bruta de escolarización en los países de América del Norte y Europa occidental alcanzaba el 57%, así como el 51.7% de participación femenina.

El 60% de la matrícula de educación superior en América Latina y el Caribe, se concentra en tres países: Brasil (28%), México (17%) y Argentina (14%). Le siguen en orden de importancia: Perú (6%), Centroamérica (6%), Chile (4%), Bolivia (2%), Caribe (1%).

Los países que tienen una concentración de estudiantes de entre el 75% y el 100% en instituciones de carácter público, son Cuba, Uruguay, Bolivia, Panamá, Honduras y Argentina. Los que tienen el mayor porcentaje (de entre 50 y 75%) de estudiantes en instituciones de carácter privado, son Brasil, Chile, El Salvador, Colombia, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana. En una situación intermedia, por así decirlo, esto es, países que tienen concentraciones de estudiantes importantes tanto en el sector público como en el privado, están Ecuador, México, Venezuela, Paraguay, Perú y Guatemala. Sin embargo, debe notarse que la tendencia de incremento de la participación de las instituciones de educación superior privadas ha ido en aumento en la región de forma constante.

En términos de la distribución del número de estudiantes por áreas de conocimiento y carreras, se mantiene una fuerte tendencia a la concentración en ciencias sociales, empresariales y jurídicas, que llegan a abarcar entre un 35% (como en Argentina, Chile o Surinam), el 40% (como en Brasil, Colombia, Guatemala, México y Panamá), y hasta el 50% (como en El Salvador). En ciencias, la media regional es de alrededor del 10% y en algunos casos ligeramente mayor. Las Ingenierías fluctúan entre el 7% (Argentina) hasta el 29% (Colombia). No obstante, si se suman los porcentajes de estudiantes inscritos en las áreas de Ciencias Sociales y de Administración y Leyes, con los de Humanidades, Artes y Educación se llega a abarcar hasta más del 60% del total en la región.

El número de investigadores con los que cuenta la región, se ubican mayoritariamente en las instituciones de educación superior, sobre todo en las universidades públicas: 65,1% del total, lo cual representa el 0,87% de investigadores por cada 1.000 integrantes de la Población Económicamente Activa (PEA). En términos de las publicaciones científicas, América Latina y el Caribe cubre tan solo el 2,6% del total de las publicaciones a nivel mundial (ver anexos).

Con todo el incremento del número de instituciones y de otros agrupamientos, en los últimos 10 años, las universidades públicas, nacionales y autónomas (las definidas como “macrouiversidades”¹⁶) fueron las instituciones que más crecieron en su tamaño, las que reprodujeron un sitio privilegiado en el espectro de la diversificación y las que llegaron a expresarse, a veces de forma exclusiva, como las únicas instituciones complejas, sobre todo por su crecimiento en la investigación y el posgrado.

Esto significó que esas universidades de América Latina y el Caribe, encontraron su propio

¹⁶ Ver Didriksson A. *Las Macrouiversidades de América Latina y el Caribe*. IESALC-UNESCO Caracas, 2002.

paso en la lógica de los cambios que empezaron a ocurrir de forma acelerada a partir de la década de los noventa, en el contexto del nuevo debate que giró alrededor de los conceptos de calidad, transparencia en el financiamiento, rendición de cuentas, flexibilidad curricular, equidad y pertinencia, uso y manejo de nuevas tecnologías de la información, las telecomunicaciones y producción y transferencia de nuevos conocimientos; todo ello dentro de nuevos ordenamientos jurídicos, legislativos, políticos y organizacionales.

Por ello, hacia las universidades públicas de mayor arraigo en la región, en especial sobre las grandes y complejas, recayó el peso específico de orientar respuestas y debates sobre el desarrollo de nuevas líneas de investigación, la vinculación con el aparato productivo y de servicios, su tecnologización y, sobre todo, la formación de cierto tipo de recursos humanos relacionados con la producción de nuevos conocimientos.

Estas universidades empezaron a resentir que esto tenía que hacerse, es decir, iniciar un largo periodo de cambios de fondo en sus estructuras, en sus sistemas organizacionales y en su administración y gobierno, en circunstancias muy difíciles desde el plano político y económico, sobre todo por la contracción de los recursos públicos hacia la educación superior, y porque la demanda social no dejó de seguir creciendo.

Desde el plano del financiamiento del Estado, la contracción derivada de las crisis económicas y el pago de la deuda externa, impulsó políticas denominadas de “diversificación de recursos”, que caminaron paralelas a la baja de los subsidios gubernamentales, a la proliferación de los programas de estímulos sectoriales e individualizados hacia las plantas académicas, y a la búsqueda de una ansiada “excelencia” que justificara la utilidad del servicio educativo y de investigación desde la perspectiva de una optimización de los gastos.

En general, el resultado del balance que puede realizarse respecto a este giro de las políticas nacionales referidas a la educación superior, la ciencia y la tecnología en América Latina y el Caribe es que, sobre el supuesto que las empresas y las instituciones gubernamentales orientarían recursos frescos y se diversificarían las fuentes de financiamiento, se mantuvieron estancadas las inversiones hacia nuevos campos y hacia una posibilidad de nueva expansión de la demanda y la oferta; vaya, que se “dejó hacer” con políticas que navegaron en una suerte de indefinición, pero impulsando de forma directa orientaciones de mercado hacia la educación superior y la investigación con objetivos de corto plazo y de escasa trascendencia.

Frente a ello, las comunidades científicas y académicas optaron por un patrón de sobrevivencia y de recurrente presión hacia el logro de estándares externos y a menudo bajo sistemas de control diversos. Esto se manifestó de forma directa sobre todo en las universidades públicas nacionales, siempre y cuando en ellas se había concentrado y se encontraba fuertemente desarrollando la producción y transferencia de nuevos conocimientos, y se había desplegado como en ninguna otra institución la investigación en ciencia y tecnología.

Sin embargo, también debe reconocerse una tendencia positiva de amplia y diversa serie de cambios y procesos de reforma en destacadas instituciones de educación superior, con todo y que están muy lejos de significar las mismas una transformación de fondo en el sistema, desde el plano, especialmente, de sus aspectos académicos y de gestión del conocimiento, como para hacer posible una realidad actual de nueva oferta educativa y de nuevas plataformas de formación de generaciones sociales articuladas a una sociedad del conocimiento.

Como se señala en un balance realizado por IESALC-UNESCO:

La región tiene en curso una amplia diversidad de procesos de reforma de sus sis-

temas terciarios, pero aunque puedan reconocerse como positivas, todavía están muy lejos de significar una transformación de fondo de la educación superior en la región. La agenda temática de las propuestas de transformación que apreciamos se refiere, en el mejor de los casos, a: las formas de gobierno universitarios; las tecnologías de información y comunicación ; la estructura y el funcionamiento; los profesos de evaluación y acreditación; el desarrollo del personal; el rendimiento estudiantil y las formas de financiamiento universitario; pero la organización de los saberes, el perfil institucional, su marco epistemológico y su traducción en formas organizativas por Facultades, Escuelas o Carreras, ni siquiera aparece en las declaraciones o en las fundamentaciones sobre las reformas propuestas. Las reformas en curso no son reformas del modo de pensar, sino de ajustes técnicos orientados a responder funcionalmente a las diversas demandas. Así, la universidad latinoamericana y caribeña encara hoy fuertes dilemas, tendencias y retos, que debe resolver, considerar y enfrentar¹⁷.

Como también lo marca Carlos Tunnermann:

Una de las grandes debilidades de la educación latinoamericana ha sido la poca atención que en el pasado se otorgó al diseño curricular. El currículo, concebido tradicionalmente como plan de estudios o listado de asignaturas, no era considerado como pieza clave de los procesos de reforma académica. Hoy día sabemos que el currículo es donde las tendencias innovadoras deben encontrar su mejor expresión. Nada refleja mejor la filosofía educativa, los métodos y estilos de trabajo de una institución que el currículo que ofrece. El currículo debe hacer realidad el modelo educativo que la institución promueve¹⁸

Así, el cambio de fondo de planes de estudio y de la oferta de carreras, su marco epistemológico y su traducción en formas organizativas, como se ha señalado, no constituye un esfuerzo sistemático ni comprehensivo, ni general en la región, con todo y que contamos con experiencias institucionales y buenas prácticas muy importantes y dignas de ser analizadas¹⁹, siempre y cuando, se presentan tendencias que vale la pena valorar en este marco general.

Por ello, vale la pena insistir que la formación meramente disciplinaria y profesionalizante ya no es suficiente para construir una capacidad social adecuada de aprendizajes significativos modernos. Solo la redefinición de la curricula de forma integral, podrá generar estas nuevas capacidades de pensamiento y praxis dirigidas a la producción de un conocimiento pertinente y adecuada a nuestra realidad, y brindar la posibilidad de articularlo a una nueva oferta de áreas y carreras de formación universitaria.

El énfasis de una nueva reforma en la educación superior, entonces, debe diseñar y poner en marcha un nuevo paradigma latinoamericano y caribeño centrado en los aprendizajes y en un nuevo modelo de oferta académica innovador. Una oferta que pueda ofrecer la más amplia gama de experiencias científicas, tecnológicas y humanísticas que hagan posible un salto de calidad en la responsabilidad social y el compromiso de las instituciones de educación superior en la región.

17 Lanz R., Fergusson A., Marcuzzi A. Procesos de Reforma de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. En: IESALC-UNESCO. *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*. IESALC-UNESCO, Caracas, 2006, p. 110.

18 Tunnermann, C. (2007) *La Universidad Necesaria para el Siglo XXI*. HIPAMER/UPOLI, Managua, p. 231.

19 Ver Didriksson, A., Herrera, A. *Informe Mundial sobre la Educación Superior* (en prensa), GUNI, Barcelona, 2008.

Este paradigma depende de las propias instituciones para constituirse en organizaciones de aprendizaje permanente, en donde la innovación constituya el eje de una nueva cultura académica.

Para el caso, hay tres procesos que deben atenderse para alcanzar una ruptura con los esquemas tradicionales, reproductivistas y técnico-funcionales:

- La articulación curricular a partir de temas y problemas transversales y de promoción de valores. Este proceso implica la integración de múltiples ambientes de aprendizaje, desde los presenciales hasta los virtuales, que desplieguen todas las posibilidades de un individuo o de un grupo social para el aprendizaje de alto nivel.
- La movilidad de estudiantes y académicos con base en programas flexibles. Este proceso conlleva cambios sustanciales en las organizaciones universitarias porque genera sistemas que conducen al máximo aprovechamiento del aprendizaje colectivo y de las redes.
- El redimensionamiento de las disciplinas alrededor de campos de problemas y de las nuevas áreas del conocimiento moderno.

3. Perspectivas del debate en la educación superior

Ya entrado el siglo XXI, la agenda de las universidades públicas empezó a cambiar de forma significativa. De la insistencia en los temas de atención a la demanda social, del crecimiento, de la descentralización o de la planeación se pasó, en el lapso de dos décadas, a la insistencia en temas como la evaluación y la acreditación, al uso y manejo de la contracción financiera y a los programas de recursos extraordinarios condicionados a la competitividad, al cobro de colegiaturas y al incremento de los recursos propios, a la mercantilización y a la intervención de los organismos financieros internacionales.

Con ello, los actores tradicionales del cambio en las universidades (los estudiantes y los sindicatos) han pasado a un plano menos protagónico respecto de las reformas universitarias (se concentraron en sus reivindicaciones gremiales), pero han alcanzado un mayor interés y dinamismo los investigadores y los directivos académicos universitarios, como los actores más relevantes en la definición de los cambios internos y externos de las instituciones.

También fueron modificados los esquemas tradicionales de otorgamiento de los subsidios gubernamentales y de la asignación de los recursos. Las políticas de diversificación introdujeron una mayor competitividad entre las instituciones, y surgió la idea de que las universidades públicas tendrían que empezar a dejar de ser las instituciones de educación superior más representativas del espectro nacional, a favor de las privadas.

Aún así, respecto a la capacidad instalada en el pregrado y sobre todo en el posgrado, en lo referido al número de investigadores, en el número de proyectos y de productividad científica, en la capacidad cultural de sus iniciativas, claramente las universidades públicas se han mantenido en el liderazgo del conjunto del sistema de educación superior, y aún en el del conjunto nacional y regional.

De forma paralela a la ocurrencia de esas mutaciones, la cooperación regional en la educación superior se ha intensificado notablemente. Con éxitos relativos y con muchos programas y proyectos en marcha, los temas de la movilidad universitaria, de las equivalencias de títulos y grados, de los programas conjuntos en diferentes ámbitos y niveles, del uso extensivo de

nuevas tecnologías, de los programas de títulos compartidos, del establecimiento de redes y de programas de trabajo multilaterales, tienen ya gran actualidad y se han convertido en parte de la agenda prioritaria del cambio en las instituciones de educación superior a nivel regional.

En la práctica y con la excepción de las instituciones de más baja calidad y menos representativas, la gran mayoría de las universidades públicas tiene de alguna manera algún tipo de relaciones a nivel bilateral, trilateral y, en algunos casos, a nivel subregional o regional, a lo largo y ancho de América Latina y el Caribe.

En este nuevo siglo, el panorama de la educación superior, sin embargo, se mantiene en una suerte de impase y a la expectativa, porque a pesar de que se observa la fragmentación y heterogeneidad del modelo predominante, con un conjunto de nuevas instituciones de diferente carácter y nivel (privadas y públicas, universitarias y no universitarias, politécnicas, tecnológicas, de ciclos cortos, comerciales, entre otras), y que se alcanzó una nueva oleada de expansión de la demanda hacia la educación superior, se han reproducido a mayor escala, las más grandes desigualdades e inequidades, a nivel de género, de raza y de etnia, así como de forma pronunciada a nivel de las condiciones socio-económicas de ciertos sectores de la población, junto a la idea de que la lógica del mercado es uno de los mejores referentes de la calidad educativa, mientras encuentran amplios cauces de expansión las empresas de transnacionalización y de mercantilización del servicio educativo respectivo.

Así, con el impacto tremendo que tiene ésta realidad cada vez más inequitativa, también encontramos avances sustanciales en distintos programas, instituciones y políticas de todo tipo, pero sobre todo el impulso de cambios que están realizando las propias universidades, principalmente públicas, para promover iniciativas e innovaciones importantes. Por ejemplo, debemos señalar que ya contamos con estructuras, asociaciones, redes y organismos de distintos niveles y desarrollo que están apuntalando la conformación de una nueva etapa de autonomía, de superación y de construcción de plataformas indispensables para asumir las tareas que tienen que ver con una sociedad latinoamericana del conocimiento.

Esto se expresa en el trabajo de organismos como la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), de la Red de Macrouiversidades Públicas de América Latina y el Caribe, de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo, de la Primada Asociación Subregional del Consejo Superior de Universidades de Centro América (CSUCA), pero también de la red de universidades del Caribe (UNICA), del Convenio Andrés Bello (CAB) para los países andinos y no andinos, o de otras tantas asociaciones que dan cuenta de los cambios que se presentan en la educación superior a favor de un nuevo desarrollo.

Asimismo, vale la pena mencionar la importante presencia de otras agencias de interés, como las agencias de cooperación europeas e internacionales, entre las que destacan la Asociación Internacional de Universidades y la Agencia Española de Cooperación Internacional. Esta última administra actualmente recursos financieros del propio gobierno español, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Unión Europea (UE), del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) destinados a los programas macro de cooperación como INTERCAMPUS (movilidad de estudiantes y académicos), MEC-MER (cooperación científica), IBERCUE (cooperación universidad-empresa) y acciones específicas de apoyo.

La Unión Europea, por decisión adoptada el 10 de marzo de 1994, ofrece el programa

ALFA para América Latina inspirado en programas de índole similar de Europa (como ERASMUS, TEMPUS y COMETT), y el mismo tiene como objetivo: “fomentar la cooperación entre redes de instituciones de enseñanza superior de América Latina y Europa”, así como promover programas de cooperación en torno a dos ejes, la gestión institucional y la formación científica y tecnológica. También puede mencionarse el trabajo de apoyo y de cooperación que está realizando Universia, del Banco Santander, quién ha proporcionado distintos apoyos a programas de trabajo a nivel regional, subregional y nacional.

Todo lo anterior significa que estamos entrando a una nueva fase de proyección y de internacionalización de la educación superior en nuestros países, y esto se relaciona con la pertinencia de seguir fomentando iniciativas que coadyuven a la movilidad universitaria, a los procesos de integración y a la formación académica compartida. Asimismo, a trabajar en pro de una cooperación interinstitucional de carácter horizontal, como elemento fundamental para el diseño de políticas que deben buscar explícitamente la internacionalización de sus programas y alcanzar más altos niveles de valoración de los estudios.

También, por supuesto, para superar la actual estructura de cooperación tradicional que se lleva a cabo, sobre todo, por la vía de convenios sólo bilaterales que se promueven desde las oficinas de intercambio académico, con las que cuenta la mayoría de las universidades de todos los países de América Latina y el Caribe, en los últimos años, se ha buscado que ésta se oriente por la vía del reconocimiento de la calidad de los programas de licenciatura y de postgrado, y ello se ha establecido como fundamental para facilitar la cooperación regional.

Todo lo anterior, señala que las posibilidades de alcanzar una transformación de los sistemas de educación superior y el desarrollo de grandes e importantes proyectos de investigación, en la perspectiva de conformar un sector poderoso de conocimientos endógenos, siguen siendo muy limitadas para la región, a no ser que ello ocurra dentro de casos específicos o en nichos reducidos de crecimiento sostenido. Lo que aparece en tendencia, es que mientras en otros países y regiones se está avanzando de forma decidida en la inversión y el crecimiento de bases estructurales alrededor de los conocimientos y de una nueva economía, en América Latina y el Caribe se profundizan las brechas entre las capacidades tecnológicas mínimas y la cantidad y calidad de las instituciones, que forman las bases de formación de investigadores y del personal para sustentar un modo de producción de conocimientos.

De acuerdo con algunas estimaciones, los países de la región demorarán entre 15 y 20 años para converger en materia de líneas telefónicas, como base fundamental para el desarrollo de las telecomunicaciones, la microelectrónica y el Internet²⁰. Esto hace que el número de computadoras personales por cada mil habitantes que tienen las personas en la región frente a las que la tienen en las naciones más desarrolladas de la OCDE, sea abismal: 317 mil frente a 33 mil. A pesar del pronóstico de un importante crecimiento del número de computadoras y uso de Internet en los próximos años, la participación de la población en estos componentes fundamentales para alcanzar un nivel deseable de informatización social, será bajo, dado que aún la media de la población activa no alcanza los 6 años de escolaridad básica, la misma que tenían Hong Kong, Taiwán, Corea y Singapur hace 30 años²¹.

También significa que, en la región, la mayoría de la población joven y adulta tiene un bajo nivel de aprendizaje audiovisual, puede leer pero no comprender lo que lee y mucho menos adentrarse en lecturas avanzadas y hacer uso de un lenguaje codificado como el

20 Basado en el *World Times Information Society Index. World Future Society*, capítulo mexicano. Boletín Informativo, No. 4, México, 2005.

21 *Idem*.

usado en medios electrónicos. Lo anterior hace que el nivel de competitividad de base en conocimientos sea, para América Latina, un escenario más complicado que el que tienen otras naciones.

Por su historia y tradición, que viene de la colonia y de las sucesivas etapas desarrollistas, la educación superior no tuvo una base organizacional endógena de carácter tecnológico y medianamente de corte científica, por lo cual la orientación de sus carreras estuvo y se encuentra aún concentrada en áreas de las Ciencias Sociales, algunas de las Humanidades, del Comercio, de la Administración, menor en las Ingenierías y en la Medicina y en los servicios relacionados con las tareas del Estado.

Es por ello que la relación de los perfiles de egreso de las instituciones de educación superior, ha sido de una debilidad manifiesta a lo largo de los años entre la producción de conocimientos y las demandas de las organizaciones, las empresas y el desarrollo económico. Esto determinó el flujo y constancias de elaboración de los artículos científicos, de las patentes y de la contribución de la región en el desarrollo global de la ciencia y la tecnología. Además de que se trata de una de las que genera mayor flujo de cerebros fugados sin retorno a nivel mundial.

La concentración de la actividad científica y tecnológica de la región se ubica, sobre todo, en las grandes universidades públicas, *las macrouiversidades*²², que mantienen aún la concentración más importante de las carreras de carácter científico, humanístico y tecnológico, tienen una organización compleja que contempla la mayoría de las áreas del conocimiento moderno, concentran alrededor del 80% de los postgrados y sobre todo del doctorado, y contribuyen con el caudal fundamental de la investigación de la región.

La realidad contemporánea tampoco rebasa nuestras expectativas y nuestros deseos, a pesar de algunos avances importantes, sobre todo porque se ha avanzado en la escolarización básica y cada vez más niños y jóvenes cuentan con los aprendizajes suficientes como para poder interactuar con la escritura y la lectura, pero no con la comprensión compleja y el conocimiento simbólico.

En la transición en la que nos encontramos, el contexto de la producción de conocimientos cuenta aún con condiciones desiguales, algunas puntas desde las que se puede jalar la madeja, pero con muchos hoyos negros. Ello debido a que debe considerarse que en la región el proceso no es parejo, nunca lo ha sido, pero ahora, aparece con transiciones desiguales y desequilibradas a lo largo y ancho de la región, sobre todo en el desarrollo de los niveles del sistema educativo: un poco más pujante en el nivel primario, mucho más importante en el nivel superior, pero con una desgracia en el nivel medio²³ y medio superior, y ello debido a las poco congruentes políticas educativas, y sobre todo a su reflejo: la orientación de las inversiones hacia estos niveles y sus resultados sobre todo en términos de la calidad del servicio que se ofrece²⁴.

Sin embargo, la relación global de interdependencia con otros países de alto nivel de desarrollo sustentado en I+D sugiere indicadores positivos de mejoramiento, por lo menos de la

22 Didriksson, Axel. *op. cit.* IESALC-UNESCO, 2002, Caracas.

23 En general, la región tiene un déficit masivo en la matrícula de secundaria. La tabla (en referencia) indica que América Latina tiene un déficit de casi 19 puntos porcentuales en la matrícula de secundaria. Por contraste, los "tigres asiáticos" tienen un excedente de casi 18 puntos porcentuales y los países con abundantes recursos naturales tiene un excedente de 6 puntos porcentuales". De Ferranti, David, et. al. *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina*, Washington, Editorial Alfaomega, p. 29-30.

24 "Tomado en conjunto, esto sugiere que los países de América Latina están recibiendo menos tecnología transferida de los "líderes" cercanos a la frontera de la tecnología global, que sus competidores. Los países latinoamericanos también tienen bajos niveles de IyD nacional y registran pocas patentes, incluso si se controlan por sus niveles de ingresos. En la práctica, esto significa que un trabajador de Finlandia, Suecia y Corea del Sur o Singapur está operando con tecnologías más avanzadas nacionales o extranjeras que sus contrapartes de Brasil, Argentina o México". De Ferranti, *Idem*, págs. 41-43.

relación investigación-productividad-mejores salarios, que puede sugerir un patrón polarizado de lo que ocurre en algunos sectores de la producción latinoamericana:

Dicho de otra manera, no sólo es la cantidad de comercio lo que importa sino con quien se comercia, de modo que las importaciones de países e industrias intensivos en I+D son particularmente importantes como un impulso para el mejoramiento. Un trabajo anterior de Machin y Van Reenes (1998) muestra que hay una gran asociación entre la intensidad de I+D a nivel de industria y la masa salarial para trabajadores calificados en una muestra de países de la OCDE. La I+D extranjera, transmitida a través del comercio, aumenta los salarios relativos, la participación en el empleo y la demanda de trabajadores con educación terciaria en América Latina. En un documento de información básica, Pavnik, *et al.* (2002) se muestra que también hay evidencia de cambio tecnológico basado en la educación específico de sectores, transferido a través del comercio²⁵.

Por ello la comparación con otros países del mundo revela que América Latina tiene un desaprovechamiento de las condiciones de la actual transición hacia una nueva economía, por todas la razones que se quieran argumentar, para empujar hacia una sociedad de base de conocimientos²⁶. El hecho es que para principios del nuevo siglo, sólo unas cuantas universidades, marcadamente las de carácter público, mantenían una capacidad sustantiva para realizar investigación, con un número reducido de investigadores (10 veces menor que en los países desarrollados), con una inversión que no rebasaba el 0,5% del PIB y una estructura siempre deficitaria²⁷.

En síntesis, las condiciones del desarrollo de un sector productor de conocimientos se mantiene reducido y en muchos casos como secundario y marginado, el cual tiene los siguientes rasgos fundamentales:

- Una escasa legitimidad del quehacer científico, en donde el conocimiento científico no está plenamente valorado ni auspiciado.
- Una reducida plataforma de aprendizaje social, de tal manera que el desarrollo de habilidades, capacidades, destrezas, competencias y valores relacionados con la producción y transferencia de conocimientos no se promueve ni se planifica, y su promoción se encuentra en condiciones de brechas abismales respecto de lo que ocurre en otras regiones del planeta.
- Un escaso interés del sector productivo para desarrollar una capacidad endógena en ciencia y tecnología: “Con las exportaciones concentradas en recursos naturales, y con mercados manufacturados relativamente pequeños y altamente protegidos, por mucho tiempo no

²⁵ *Idem* p. 68.

²⁶ “No solamente los países latinoamericanos se quedaron atrás de los “tigres asiáticos” y Finlandia, desde el punto de vista de los logros promedio en educación de la fuerza laboral, pues el patrón de transición también fue diferente. En 1960, había (en promedio) un trabajador con educación terciaria por cada 5 o 10 trabajadores con educación secundaria en casi todos los países latinoamericanos y Asia Oriental. Entre 1969 y 2000 esta proporción de trabajadores con educación terciaria frente a los que tenían educación secundaria se cuadruplicó o más en Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá y Venezuela y se triplicó o más en Argentina, Brasil, República Dominicana, Honduras y Perú. El volumen de países latinoamericanos se perfeccionó haciendo de la distribución de la educación más sesgada. Las únicas excepciones a este patrón fueron México, Cuba y los países de habla inglesa del Caribe., *Idem*. p. 78.

²⁷ “De las más de 2,500 unidades de investigación que existen en América Latina y el Caribe, 78% se encuentran en sólo 6 países; menos del 10% de la inversión gubernamental en ciencia y tecnología se dedica a I+D en ingeniería y esto implica una limitada capacidad de la región en materia tecnológica. La ausencia de una visión estratégica de la sociedad latinoamericana se refleja, entre otros aspectos, en la inmensa y absurda pérdida de muchos de los mejores investigadores, que emigran a los países industrializados en los que se aprecia y valora su trabajo. Se estima que entre un 40% y un 80% de los investigadores chilenos, peruanos, argentinos y colombianos viven y trabajan fuera del país”. Hernando Gómez Buendía (director). Educación, la Agenda del Siglo XXI, hacia un desarrollo humano. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia, 1999, p. 318.

existieron el estímulo o la necesidad de innovar. Nuestros estilos de vida y patrones de consumo trataron de imitar a los países industrializados. Siempre fue más fácil importar la tecnología “llave en mano”. Aún después de la apertura comercial, las multinacionales adelantan casi todos sus programas de I+D en los países desarrollados²⁸. Esta falta de coordinación -que no llega a expresarse en sistemas nacionales de innovación- lo cual implicaría un mayor y mejor nivel de “articulación”, aparece como uno de los más importantes obstáculos para alcanzar el desarrollo de un sector de producción de conocimientos.

- Una falta de claridad en las estrategias de desarrollo científico, tecnológico y de educación superior. Con el retiro gradual del Estado en materia de financiamiento para la educación superior, la ciencia y la tecnología, se pensó en que ello conllevaría un aumento de la oferta de inversión de parte del sector privado, lo que no ocurrió. Con ello, la suerte del sector productor de conocimientos depende, sobre todo, del esfuerzo de las comunidades académicas y de un grupo de universidades de la región.
- Una permanente fuga de cerebros, que drena el esfuerzo local y exporta recursos físicos y humanos para el desenvolvimiento de los conocimientos de otros países, sin que se logre una adecuada transferencia de los mismos, ni tampoco una nueva relación de cooperación que pueda centrarse en la superación de las brechas, los desequilibrios y las asimetrías existentes.

Finalmente, debe tenerse presente que el momento de reflexión colectiva más importante y reciente que ocurrió a nivel de la región, se presentó en el marco del debate sobre el cambio en la educación superior promovido por la UNESCO y que culminó con la Conferencia Mundial celebrada en París en octubre de 1998. Para América Latina, ese momento representó uno de los más importantes esfuerzos de investigadores, universidades, ministerios, organismos no gubernamentales y otros actores, que permitieron elaborar estudios y análisis de gran relevancia sobre la educación superior. Los mismos se concentraron y presentaron en la reunión regional promovida por la entonces CRESALC-UNESCO (ahora Instituto Internacional para la Educación Superior de América Latina y el Caribe, cambio de estatus y nomenclatura propuesto precisamente en esta reunión) celebrada en la ciudad de La Habana, durante el mes de noviembre de 1996²⁹.

El enfoque asumido, en general, por la reunión regional de La Habana, fue presentar alternativas para la educación superior garantizando el conocimiento como un bien público, el aumento del financiamiento por parte del Estado y la transformación de las universidades para responder a los desafíos que presenta la sociedad del conocimiento, pero siempre desde un rango de pertinencia social y de beneficio social, frente a los avances de la mercantilización y de la globalización excluyente. Como ejemplo, lo que concluye Carmen García Guadilla, en el trabajo presentado entonces:

Para construir respuestas pertinentes será preciso situarse en un campo donde las crisis, las turbulencias y los desórdenes dejen de verse sólo como contextos de riesgo y comiencen a vislumbrarse como campos de posibilidades. Para una construcción compartida de nuevas realidades es preciso el trabajo

28 Gómez Buendía. *op. cit.* p. 320.

29 Ver UNESCO-Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe-Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba. La Educación Superior en el Siglo XXI, visión de América Latina y el Caribe. Ediciones CRESALC-UNESCO, dos tomos, Caracas, 1997.

colectivo de todos los actores involucrados en la construcción de una sociedad del conocimiento que garantice la equidad y, por lo tanto, el servicio a todos los sectores sociales. En una sociedad basada en el conocimiento, la distribución equitativa de la riqueza implica, más que nunca, una equitativa distribución del conocimiento³⁰.

En este tenor, las elaboraciones alternativas para alcanzar mayores y mejores niveles de desarrollo en un modo de producción de conocimiento deben contemplar la transformación de las universidades y de las instituciones de educación superior, como instituciones de amplia relación social, sustentadas en una gran reforma académica y organizativa desde una perspectiva propia y auténtica.

Por lo anterior, se ha vuelto necesario y es ahora posible poner en marcha una nueva estrategia de cooperación y de movilidad universitaria de carácter horizontal, con el objetivo de posibilitar la creación y potenciación de las capacidades sociales de los países de América Latina, para producir y transferir conocimientos científico-tecnológicos propios a nivel nacional, regional e internacional.

Desde las perspectivas estratégicas de estas iniciativas, se debe concebir que el cambio estructural de la educación superior es un imperativo, y que en éste juega un papel muy relevante la puesta en marcha de iniciativas de una nueva articulación regional.

El desarrollo de una capacidad propia de producción y transferencia de conocimientos, o su potenciación local, subregional y regional debe ser el objetivo central de las nuevas formas de cooperación. Ello significa que los actores locales son los principales responsables del diseño y formulación de las propuestas, programas y proyectos de cambio y los actores principales del proceso de transformación.

Asimismo, el escenario de cambio desde la cooperación y la integración regional, para alcanzar un nuevo estadio de valorización social de los conocimientos, se presenta como uno de carácter alternativo, porque pone el acento en la atención a las nuevas demandas y requerimientos de las instituciones de educación superior, que deben empezar, desde ahora, a planear las nuevas estructuras organizativas que favorezcan el acceso a un conocimiento de valor social, así como sus procesos formativos en la creación de la nueva fuerza de trabajo regional y global.

Este escenario de nueva reforma universitaria posibilita la integración a diferentes redes, la participación de las comunidades en la democratización interna y de la vida pública, así como la generalización de medios ambientes para un aprendizaje permanente. Se trata de un cambio de modelo pedagógico y organizacional que comprende que la acción educativa se sostiene en la unidad de lo diferente, en la construcción de nuevos objetos de conocimiento, en la reflexión sobre el otro y la totalidad, en el impulso a esquemas de autoaprendizaje y en el reconocimiento de la diversidad.

Esta concepción de reforma universitaria se sostiene en la identificación de las fortalezas institucionales y regionales, en la comprensión de los desarrollos originales, en la búsqueda de la reconstitución de las propias capacidades de los individuos y de los sectores, y no en su diferenciación o en la reproducción de sus inequidades. En términos de políticas en la educación superior, significa un modelo de cambio que favorece el intercambio de experiencias, la articulación de sus funciones, las interrelaciones y no la competitividad.

Sobre todo esta concepción alternativa supone pensar la calidad educativa no desde los

30 Carmen García Guadilla. "El valor de la pertinencia en las dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina". En UNESCO-CRESALC-Ministerio de Educación Superior de Cuba, *op. cit.* P. 77.

productos y los fines, sino desde las condiciones reales del desarrollo general común, y desde el valor social de los conocimientos que se producen y distribuyen, y que se vinculan con las prioridades nacionales y regionales.

Lo que implica esto es un cambio de paradigma de lo que es la reforma universitaria en la época contemporánea, hacia la concepción de una organización abierta, de diferente nivel de participación de sus múltiples actores, flexible, auto-regulada y con una fuerte orientación con sustentabilidad y compromiso social.

La producción de conocimientos implica que el conocimiento que se produce en la investigación, pero también en los nuevos sistemas de aprendizaje, se define por el contexto de su aplicación y su utilidad pública.

Por ello, la producción y transferencia de conocimientos hace referencia a un proceso articulado, desde el conocimiento existente hacia el que se produce y recrea. Esto incluye, por tanto, un conjunto de elementos y componentes del saber hacer y saber cómo, experticia, técnicas y capacidades muy variadas, mecanismos, programas, instituciones, agencias y actores del proceso. Una institución que se organiza para producir y transferir conocimientos a la sociedad debe ser, por tanto, compleja, dinámica y diferenciada.

La organización de la innovación institucional y colectiva requiere de una incrementada eficacia en la toma de decisiones, en su descentralización, en su mayor participación horizontal, con mayor delegación de responsabilidades y autoridades, y de una amplia integración de unidades autónomas.

4. Conclusiones

Ubicadas como instituciones de gran trascendencia para fines de desarrollo económico, cultural y social, las expectativas que se ciernen sobre las instituciones de educación superior y, en particular, las universidades están provocando presiones sin límites, en la redefinición de políticas y planes, la frecuencia de programas y alternativas en la búsqueda de nuevos modelos de organización.

Estas tendencias e impactos hacen referencia a una dialéctica de escenarios que han alterado de forma significativa lo que la idea de universidad era hasta hace unas cuantas décadas, en relación a sus funciones, a sus sectores, a su gobernabilidad, a su calidad y a su lugar mismo en la sociedad.

Habrà que destacar, no obstante, que el impacto del nuevo patrón social, tecnológico y productivo global ha propiciado la emergencia de redes, estructuras de cooperación y nuevos marcos de integración a nivel regional e interinstitucional que presentan, en tendencia, la posibilidad de construir un escenario alternativo o paralelo al de la competitividad institucionalizada y a la lógica del modelo (dominante) de mercado.

Lo anterior hace referencia a la posibilidad de constituir un escenario de nueva reforma universitaria que apunta a una mayor cooperación horizontal entre instituciones y sectores, que se estructura en redes y en espacios comunitarios y trabaja en colaboración, sin perder su identidad institucional.

Este escenario de nueva reforma universitaria buscaría impulsar un modelo alternativo de universidad, caracterizado como de producción y transferencia del valor social de los conocimientos y de pertinencia de las tareas académicas de la universidad, el cual se sostiene en la transformación de las estructuras en redes y en la cooperación horizontal que da prioridad a los proyectos conjuntos (o interinstitucionales), a la más amplia movilidad ocupacional del perso-

nal académico y de los estudiantes, a la homologación de cursos y títulos, a la coparticipación de recursos y a una orientación educativa social solidaria.

Los valores educativos se comparten y se concentran más en el cambio de contenidos del conocimiento y las disciplinas, en la creación de nuevas habilidades y capacidades sociales, que buscan relacionar prioridades nacionales o regionales con el trabajo en nuevas áreas del conocimiento y en la innovación que busca diversificar el riesgo. Este escenario se sostiene en la intensificación de la participación de las comunidades y en el incremento diversificado en la obtención de recursos.

Por ello, el ***escenario de cambio desde la cooperación y la integración***, para alcanzar un nuevo estadio de valorización social de los conocimientos, se presenta como uno de carácter alternativo, porque pone el acento en la atención a las nuevas demandas y requerimientos de las instituciones de educación superior, que deben empezar desde ahora a planear las nuevas estructuras organizativas que favorezcan el acceso a un conocimiento de valor social, y sus procesos formativos en la creación de la nueva fuerza de trabajo regional y global.

Este punto de arranque no podrá ocurrir si no se garantizan mecanismos de plena participación de las comunidades académicas y la modernización de las relaciones interinstitucionales, para garantizar la calidad de los procesos académicos, y si no se asumen reformas sustanciales en la legislación y las formas de gobierno para establecer canales de comunicación e información permanentes para regular el ejercicio del gasto, potenciar y desarrollar la infraestructura y sostener una adecuada transferencia de conocimientos respecto a los requerimientos de la sociedad.

Los nuevos paradigmas de organización académica surgen con la creación y desempeño de unidades académicas complejas que relacionan individuos, equipos de trabajo en redes de diferente nivel y perspectivas, con la puesta en marcha de estructuras interdisciplinarias y con la autonomía relativa de sus instancias orgánicas.

El salto organizativo central, sin embargo, puede ocurrir si se da inicio a la discusión y a la propulsión de ***instancias de transferencia de conocimientos***. Hasta ahora, las funciones de producción y transmisión de conocimientos habían sido *los ejes estructurales del desarrollo de las instituciones de educación superior*. ***Actualmente se debe pensar en desplegar una nueva función sustantiva más la de transferencia de conocimientos hacia la sociedad, en particular hacia los actores sociales y económicos reales cuyo papel se relaciona directamente con el uso y la explotación del conocimiento***.

Una efectiva transferencia de conocimientos depende de la formación y desarrollo de habilidades y aprendizajes específicos para adaptar el conocimiento producido y transmitido para su uso social y económico. Esto tiene que ver con las perspectivas de la responsabilidad social que tienen las instituciones de educación superior, y con las normas y procedimientos para la realización de patentes y la propiedad intelectual, las relaciones de estas instituciones con las empresas privadas y sociales, con el Estado, con otras instituciones y con el espectro más amplio de la cooperación internacional y la participación con las redes internacionales del conocimiento.

La nueva política universitaria, así, debe relacionarse con la científico-tecnológica y operar en correspondencia a estructuras mucho más horizontales desde el plano de sus particulares dinámicas, con agendas basadas en la concepción de “desarrollo de prioridades estratégicas”, en una división del trabajo basada en la producción y transferencia de conocimientos.

El papel que juega, o debe jugar, la universidad se concentra, entonces, en la definición de prioridades en la producción y transferencia del conocimiento como bien público, como un bien social

desde un compromiso no privado al respecto de la investigación y la docencia que realiza. Es decir, que sus productos, procesos e instancias de gestión para su desarrollo no pueden ser capturados para la obtención de un bien privado, o para su apropiación privada.

Esto es lo que tiene que ver con una nueva categoría de investigación que debe establecerse: **la investigación estratégica**. La investigación de carácter estratégico difiere de la investigación “orientada por la curiosidad”, así como la de “utilidad económica”, porque no se remite a una sola disciplina, ni responde a intereses individuales de los investigadores, ni a los intereses económicos de alguna empresa privada.

La investigación estratégica responde a intereses de corto, mediano y largo plazo, es básica, aplicada o experimental, pero depende del establecimiento de prioridades nacionales, sociales o específicas que contemplen una solución relacionada a un contexto, a problemas, y es inter y transdisciplinaria.

La investigación estratégica presupone, por lo tanto, la definición explícita de problemas a atender, de solución fundamental para el desarrollo del país o la región, y el bienestar de las mayorías de la población, sobre todo de las más pobres.

Esto significa que la universidad innovadora debe pasar a comprometerse a resolver problemas concretos, a desarrollar tecnologías fundamentales y promover la generación y transferencia de nuevos conocimientos y soluciones tecnológicas, desde las anteriores perspectivas. No se trata, con ello, de que las universidades pasen a ser parte de los indicadores de productividad nacionales o de los componentes del Producto Nacional Bruto. Se trata, más bien, de un paso previo, de la producción del conocimiento y su difusión dentro de la sociedad y la economía, de ser parte de un producto de innovación antes de que el conocimiento científico y tecnológico sea comercializable.

El eje de la calidad del proceso educativo, entonces, se ubica en la utilidad social de los conocimientos producidos y distribuidos por la institución universitaria. Este concepto de calidad, se relaciona directamente con la valorización actual del conocimientos.

Esto supone la idea de **una universidad de innovación con pertinencia social**. Esta es una institución social activa y dinámica, sustentada en la formación de trabajadores del conocimiento, con un alto nivel, compromiso y responsabilidad con el cambio social, la democracia, la paz y el desarrollo sustentable. Es una universidad en donde la calidad social del valor de los conocimientos que produce y transfiere se presenta como un principio organizativo, el eje de sus cambios se ubica en el carácter de sus procesos educativos, y el perfil de la institución responde a los retos que plantean la transición democrática y el desarrollo para el bienestar³¹.

Algunos temas finales para reflexionar en lo particular y en relación con el diseño de políticas de corto y mediano plazo, para alcanzar el escenario anterior, son los siguientes:

1. Para enfrentar las condiciones de la región, efectivamente habrá que pensar en estrategias

³¹ Desde la perspectiva del nuevo posicionamiento que deben llevar a cabo las instituciones de educación superior de América Latina y el Caribe, debe reflexionarse con sumo cuidado el tema de la internacionalización y de la influencia de los indicadores mundiales, que han venido cobrando gran prestigio. Se trata de comparaciones que toman como perspectiva “ideal”, o como “modelos” a las universidades que están destacando por su influencia en la producción y transferencia de nuevos conocimientos y tecnologías, por sus innovaciones y sus relaciones exitosas en el mercado global. Ello está generando una jerarquía que poco comprende los contextos diferenciados y los esfuerzos que llevan a cabo universidades e instituciones de educación superior de los países en desarrollo, y son sólo algunas que son consideradas en tales jerarquías, comúnmente denominadas *rankings*, desde una clasificación que las ubica como “*world class universities*”. Para las instituciones de educación superior de la región, el compromiso social, su autonomía y su relación con las demandas de los sectores mayoritarios de su país, son escasamente, si no nualmente, considerados en estos *rankings*, y por ello vale la pena analizarlos de forma muy crítica y evitar buscar una estandarización mecánica al respecto. Lo más discutible es que, de imponerse una tendencia de dominio de *rankings* en la región, se corre el riesgo de un alejamiento gradual de la orientación social y de la pertinencia, de la sustentabilidad y de la autonomía, que, tal y como se ha enfatizado en este trabajo, son y deben seguir siendo prioridades y factores consustanciales a la historia, a la identidad y a la vigencia del presente de las universidades latinoamericanas y caribeñas.

de cooperación regional e internacional que hagan posible la redefinición de los términos de las asimetrías, y puedan transferir conocimientos, ciencia y tecnología, recursos humanos y físicos, a favor del desarrollo del sector de producción articulada de conocimientos. En este sentido, vale la pena incluir el tema –como factor clave de negociación- del cambio demográfico a nivel mundial, en donde los países latinoamericanos tendrán en los próximos años, aún un caudal muy importante de jóvenes y jóvenes adultos, con una mayor formación terciaria y técnica, que de no ser aprovechada puede constituir un drenaje social impresionante; o bien ser una plataforma social de aprendizajes que con tasas adecuadas de retorno, pueda fertilizar el componente de conocimientos locales, además de contribuir al avance del conocimiento internacional.

2. Las universidades deben transformarse a sí mismas, para responder a las nuevas estructuras en red y constituir bases de aprendizaje de alto valor social en los conocimientos desde una perspectiva interdisciplinaria y de investigación basada en el contexto de su aplicación, sin dejar de mantener su visión crítica hacia la sociedad y su compromiso con el desarrollo humano y la sustentabilidad.
3. Plantearse la posibilidad de construir redes académicas regionales, programas muy amplios de movilidad estudiantil, sobre todo en el doctorado, programas conjuntos de posgrado y de nuevas carreras en las áreas de frontera del conocimiento relacionado con los problemas más urgentes de la región; aprovechamiento conjunto de la infraestructura de ciencia y tecnología instalada; movilidad de académicos a nivel regional en cursos cortos, estancias de investigación y en redes de cooperación científica y tecnológica en proyectos definidos y la creación de una macro-universidad de carácter continental, que se sustente en programas académicos universalmente intercambiables para propósitos de créditos académicos.
4. Sustentar un sistema de evaluación de la calidad de la educación superior y de la investigación para proyectar su función social y pública, garantizar nuevos estándares de referencia hacia la sociedad y crear mecanismos en todos los países para hacerlo efectivo, con la contribución de todos los sectores de la sociedad interesados.
5. Sin ninguna duda, habrá que seguir insistiendo en el aumento considerable de la inversión en educación superior, en ciencia y tecnología y en favorecer que el sector privado intensifique sus esfuerzos de I+D, sin demérito de la acción positiva e incrementada del Estado.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

- Altbach, P. and Umakoshi, T. (eds.). (2004), *Asian Universities, Historical Perspective and Contemporary Challenges*. Baltimore, USA, The John Hopkins University Press.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), (1999), *Casos Exitosos de Vinculación Universidad-Empresa*. México, ANUIES.
- Brunner, J. J. (1990). *Educación Superior, Investigación Científica y Transformaciones Culturales en América Latina*. En: BID-SECAB-CINDA. Vinculación Universidad Sector Productivo. Santiago de Chile, Colección Ciencia y Tecnología, No. 24.
- Burton, C. (2005). *The Character of Entrepreneurial University . International Higher Education*, Massachusetts, USA, The Boston Collage Center for International Higher Education.
- Sebastián, M.C., Nogales F, Tomás J (coords). 2004. *La Información en la Posmodernidad: la sociedad del conocimiento en España e Iberoamérica*. Editorial Universitaria Ramón Areces, Universidad Carlos III de Madrid, España.
- Castells, M. (1999), *La Sociedad Red*, Vol. 1, México, Ed. Siglo XXI.
- Castells, M. (2002). Innovación Tecnológica y Desarrollo Territorial. En: Villalta, J. M. y Pallejá, E. (eds.) *Universidades y Desarrollo Territorial en la Sociedad del Conocimiento*, Barcelona, España, Universidad Politécnica de Cataluña.
- CEPAL-UNESCO, (1995), *Población, Equidad, y Transformación Productiva*. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL-UNESCO. (1992). *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.
- Chuan, C. (2001). *Country Report on Higher Education in Singapore*, International Seminar on Mutual Recognition of Qualifications in University Mobility, National Institute for Educational Research of Japan (NIER). Tokyo, Japan.
- Comisión Europea. (2002). *Informe Estratégico Regional sobre América Latina*, Comisión Europea, Bruselas.
- Commission of the European Communities. (2003). *The Role of the Universities in the Europe of Knowledge*, Brussels.
- CRESALC-UNESCO. (1996). *Declaración sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe*.
- CRESALC-UNESCO. (1997). *La Educación Superior en el Siglo XXI, Visión de América Latina y el Caribe*. Tomo 2, CRESALC-UNESCO, Caracas, pp. 671-672.
- De Ferranti, D. et. al. (2004). *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina*, Washington, Editorial AlfaOmega.
- Derek, B. (2003), *Universities in the Marketplace, the Commercialization of Higher Education*, New Jersey, USA, Princeton University Press.
- Didou Aupetit, S., (2005), *Internacionalización y Proveedores Externos de Educación Superior en América Latina y el Caribe*, México, ANUIES-IESALC-UNESCO.
- Didriksson, A. (2002), *La Macrouiversidades de América Latina y el Caribe*. Caracas, Venezuela, IESALC-UNESCO.
- Didriksson, A. (2004), *La Universidad del Futuro*, México, 2ª. Ed., CESU-UNAM.
- Didriksson, A. (2005), *La Universidad de la Innovación*, México, 2ª Ed. CESU-UNAM.
- Didriksson, A. (2006). *Universidad y Sociedad del Conocimiento*, Mím. CESU-UNAM, México. [Documento sin publicar]
- Didriksson, A. y Herrera A. (2008) *Informe Mundial sobre la Educación Superior* [en prensa], GUNI, Barcelona.
- Etzkowitz, H. s.f. Innovación en la Innovación. La Triple Hélice de las Relaciones entre la Universidad, la Industria y el Gobierno. En: Villalta, Joseph M. y Pallejá, Eduard (eds.), *Universidades y Desarrollo Territorial en la Sociedad del Conocimiento*, Barcelona, España, Universidad Politécnica de Cataluña.
- Felt, U. (2005). *Las Universidades Autónomas en las sociedades del Conocimiento: sus efectos sobre la investigación: Austria, Alemania, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Los Países Bajos, España y el Reino Unido*. Asamblea Nacional de Rectores del Perú, Lima.
- Fernández Lamarra, N. (2004). *Hacia una nueva agenda para la educación superior: internacionalización, evaluación de la calidad y educación virtual*, Virtual Educa 2004, Forum de Barcelona, p. 11.
- Fernández Lamarra, N. (2004). *La Convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina. Situación y Desafíos*, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina, págs. 2-3.
- García Guadilla, C. (1997). *El valor de la pertinencia en las dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina*. En: *La Educación Superior en el Siglo XXI, visión de América Latina y el Caribe*. Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe-UNESCO-Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba, publicado en Caracas, Venezuela, Ediciones CRESALC-UNESCO.
- Gibbons, Michael et. Al. (1997). *La Nueva Producción del Conocimiento, la Dinámica de la Ciencia y la Investigación en las Sociedades Contemporáneas*, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor.
- Gómez Buendía, H. (1999), *Educación, la Agenda del Siglo XXI, hacia un desarrollo humano*. Colombia, Programa de Naciones unidas para el Desarrollo, Colombia, p. 318.
- Guarga, R. (2002). El Papel de la Investigación. En: Jorge González, et. al. *La Universidad Pública en la Respuesta Iberoamericana a la Globalización*. Argentina, Universidad Nacional de Córdoba; Asociación de Universidades Grupo Montevideo; Junta de Extremadura.
- Katz, J. et. al. (1978). *Productividad, Tecnología y Esfuerzos Locales de Investigación y Desarrollo*, Argentina, Programa BID/CEPAL, Memoria de BID-Trabajo.

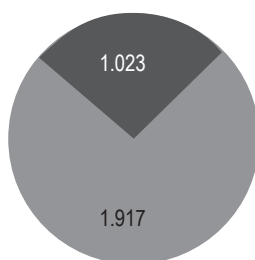
- Lanz, R.; Fergusson, A.; Marcuzzi, A. (2006). Procesos de Reforma de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. En: *IESALC-UNESCO. Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*. IESALC-UNESCO, Caracas, p. 110.
- López Segre, F. y Maldonado, A. (coords). (2002). *Educación Superior Latinoamericana y Organismos Internacionales, un análisis crítico*. UNESCO, Boston Collage, Universidad de San Buenaventura de Cali. Colombia.
- López Segre, F.; Grosso, J. L. y Muñoz, M. R.. (2002). *Educación Permanente, Calidad, Evaluación y Pertinencia*. Colección Sapientia No. 8, UNESCO- Universidad de San Buenaventura, Cali, Colombia.
- Ministry of Education, Science, Sports and Culture. (1999). *Japanese Government Policies in Education, Science, Sports and Culture*, Educational Reform in Progress, Japan, p. 3.
- Morin, E. (2000). *Los Siete Saberes Necesarios para la Educación del Futuro*. IESALC-UNESCO, Caracas.
- Neave, G. (2001). *Educación Superior: historia y política, estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Gedisa Editorial, Barcelona, parte 4.
- Nowotny, Helga, Scott, Peter, and Gibbons, M. (2001), *Re-Thinking Science, Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Great Britain, Polity Press.
- Olanvoravuth, N. (2001), *Country Report on Thailand*, Tokyo, Japan, International Seminar on Mutual Recognition of Qualifications in University Mobility, National Institute for Educational Research of Japan (NIER).
- ONU, (2007). Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. Madrid, España.
- Organization for Economic Cooperation and Development. (1999) Redefining Tertiary Education, OECD, Paris, p. 9-10.
- Ospina, William. (2004). *América Mestiza, el País del Futuro*. Editora Aguilar, Colombia, p. 225-226.
- Pérez, C. (2004) *Revoluciones Tecnológicas y Capital Financiero*. México, Ed. Siglo XXI.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). La libertad cultural en el mundo diverso de hoy, *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*. Ediciones Mundi-prensa.
- Sakaiya, T. (1991). *The Knowledge Value Revolution*. Tokyo, Japan, Kandasha International.
- Sebastián, M. C. y Nogales, T. J. (coords.). (2004), *La Información en la Posmodernidad: la sociedad del conocimiento en España e Iberoamérica*, España, Editorial Universitaria Ramón Areces, Universidad Carlos III de Madrid.
- Slaughter, S. and Rhoades, G. (2004). *Academic Capitalism and the New Economy, Markets, State, and Higher Education*. Baltimore, USA, The Johns Hopkins University Press.
- Special Report. *Bussines Week*, August, 22, 2005, p. 35.
- The World Bank. (2000). *Higher Education in Developing Countries, Peril and Promise*. Washington, p. 69.
- Tunnermann, C. (2007) *La Universidad Necesaria para el Siglo XXI*. HIPAMER/UPOLI, Managua, p.110
- Tunnermann, C. y De Souza, M.. (2003). *Desafíos de la Universidad en la Sociedad del Conocimiento, cinco años después de la conferencia mundial sobre Educación Superior*. UNESCO Forum on Higher Education, Research and Knowledge. UNESCO Forum Occasional Paper. Series Paper No. 4/5, Paris, p. 4.
- Ulrike, F. (2005). *Las Universidades Autónomas en las sociedades del Conocimiento: sus efectos sobre la investigación: Austria, Alemania, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Los Países Bajos, España y el Reino Unido*. Asamblea Nacional de Rectores del Perú, Lima, Perú.
- UNESCO. (1995). *Documento para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*. París.
- UNESCO. (2005). Informe Mundial: Hacia las Sociedades del Conocimiento. Ediciones UNESCO, París.
- UNESCO. (2005). *Towards Knowledge Societies*. Ediciones UNESCO, París.
- UNESCO. (2002). América Latina y el Caribe, *Informe Regional 2002*. Estadísticas de la Educación, UNESCO, París, p. 12.
- UNESCO-Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe-Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba (CRESALC), (1997), *La Educación Superior en el Siglo XXI, visión de América Latina y el Caribe*. Caracas, Venezuela, Ediciones CRESALC-UNESCO, dos tomos.
- United Nations. *Understanding Knowledge Societies*. (2005), U.N. New York, p. 46.
- World Times Information Society Index, (2005), *World Future Society*, Capítulo mexicano. México, Boletín Informativo, No. 4.
- Yibing, W. (2001), *The Mutual Recognition of Qualifications in University Mobility and Role of UNESCO*, Tokyo, Japan, International Seminar on Mutual Recognition of Qualifications in University Mobility, National Institute for Educational Research of Japan (NIER).

ANEXO ESTADÍSTICO

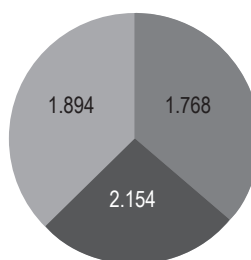
Fuente general (salvo se especifique otra):

Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT), Buenos Aires, 2002

| INDICADORES EDUCACIÓN SUPERIOR EN ALC | |
|--|--------------|
| Total de universidades en América Latina y el Caribe | |
| Universidades privadas | 1.917 |
| Universidades públicas | 1.023 |
| Total | 2.940 |
| Institutos privados | 1.768 |
| Institutos públicos | 2.154 |
| Institutos no identificados | 1.894 |
| Total | 5.816 |
| Total general | 8.756 |



● UNIVERSIDADES PÚBLICAS
● UNIVERSIDADES PRIVADAS



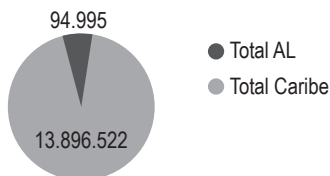
● INSTITUTOS PÚBLICOS
● INSTITUTOS PRIVADOS
● INSTITUTOS NO IDENTIFICADOS

LA INVERSIÓN PRIVADA EN LA REGIÓN ESTÁ MÁS ORIENTADA AL NEGOCIO DE LA EDUCACIÓN QUE A LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA, QUE, DESDE SU LÓGICA, NO ES REDITUABLE

| Número de Universidades Públicas y Privadas | | | |
|--|-----------------|-----------------|--------------|
| PAÍS | PRIVADAS | PÚBLICAS | TOTAL |
| Argentina | 44 | 55 | 99 |
| Bolivia | 36 | 15 | 51 |
| Chile | 38 | 25 | 63 |
| Colombia | 137 | 73 | 210 |
| Costa Rica | 50 | 4 | 54 |
| Cuba | 0 | 54 | 54 |
| Ecuador | 37 | 28 | 65 |
| El Salvador | 25 | 1 | 26 |
| Guatemala | 9 | 1 | 10 |
| Honduras | 8 | 4 | 12 |
| Nicaragua | 40 | 4 | 44 |
| Panamá | 28 | 4 | 32 |
| Uruguay | 4 | 1 | 5 |
| Venezuela | 27 | 22 | 49 |
| Guatemala | 9 | 1 | 10 |
| México | 1.159 | 615 | 1.774 |
| Perú | 45 | 28 | 73 |
| Brasil | 190 | 86 | 276 |
| Rep.Dom | 31 | 2 | 33 |
| TOTAL ALC | 1.917 | 1.023 | 2.940 |

| Número de Institutos de Investigación Públicos y Privados | | | |
|--|----------------------------|----------------------------|-------------------------|
| PAÍS | Institutos PRIVADOS | Institutos PÚBLICOS | TOTAL Institutos |
| Argentina | 1.196 | 1.795 | 2.991 |
| Bolivia | 0 | 0 | 0 |
| Chile | 158 | 0 | 158 |
| Colombia | 83 | 34 | 117 |
| Costa Rica | 7 | 60 | 67 |
| Cuba | 0 | 10 | 10 |
| Ecuador | 199 | 138 | 337 |
| El Salvador | 10 | 6 | 16 |
| Guatemala | 0 | 0 | 0 |
| Honduras | 2 | 1 | 3 |
| Nicaragua | 29 | 45 | 74 |
| Panamá | 31 | 8 | 39 |
| Uruguay | 7 | 3 | 10 |
| Venezuela | 69 | 51 | 120 |
| Guatemala | 0 | 0 | 0 |
| México | 0 | 0 | 127 |
| Perú | ... | ... | ... |
| Brasil | ... | ... | 1737 |
| Rep.Dom | 7 | 3 | 10 |
| TOTAL ALC | 1.768 | 2.154 | 5.816 |

Totales Regionales de Participación en la Educación Superior. 2003

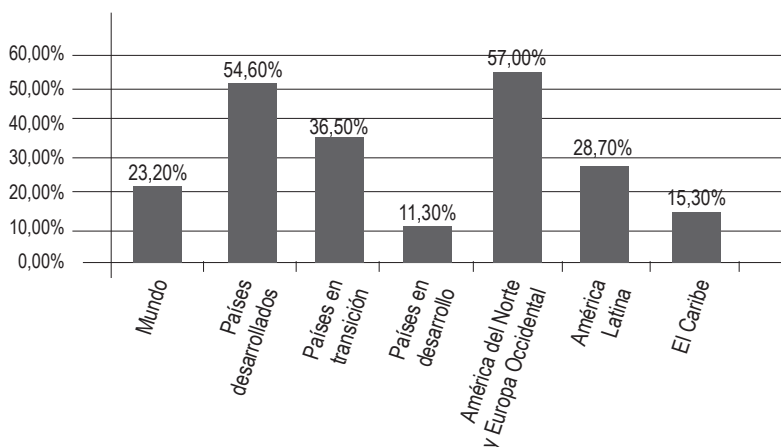


| | Matrícula | Población (en miles) | Población 20-24 años (en miles) | Estudiantes de Educación Superior por cada 10,000 habitantes. | Tasa Bruta de Matriculación (Matrícula / Población 20-24) | Porcentaje de participación femenina en matrícula |
|----------------------|------------|----------------------|---------------------------------|---|---|---|
| Total AL y el Caribe | 13.991.517 | 541.914 | 49.266 | 259 | 28,5% | 54,4% |
| Total América Latina | 13.896.522 | 526.549 | 4.863 | 265 | 28,7% | 54,3% |
| Total Caribe | 94.995 | 6.389 | 621 | 149 | 15,3% | 68,0% |

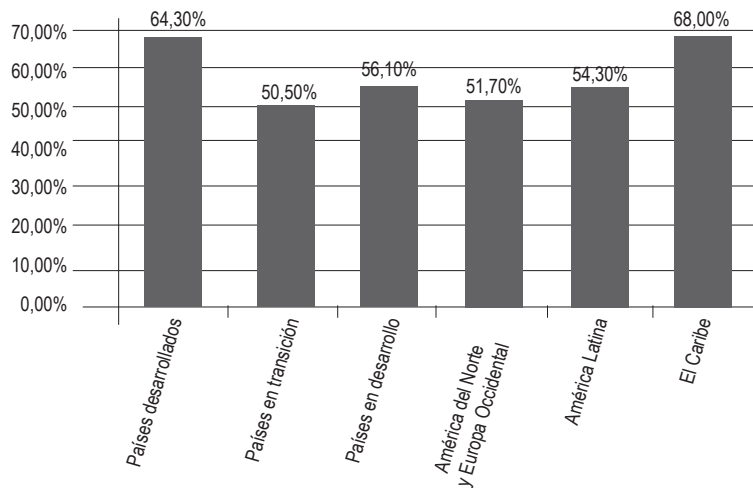
| | Tasa Bruta de Matriculación | | Participación Femenina en Matrícula | |
|----------------------------------|-----------------------------|-------|-------------------------------------|-------|
| | 1998 | 2001 | 1998 | 2001 |
| Mundo | 20,7% | 23,2% | ... | ... |
| Países desarrollados | 45,6% | 54,6% | 59,2% | 64,3% |
| Países en transición | 30,2% | 36,5% | 53,3% | 50,5% |
| Países en desarrollo | 10,2% | 11,3% | ... | 56,1% |
| Norteamérica y Europa Occidental | 50,3% | 57,0% | 57,1% | 51,7% |

Fuente: UNESCO, Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, 2005.

Tasa Bruta de Escolarización en ALC y el mundo

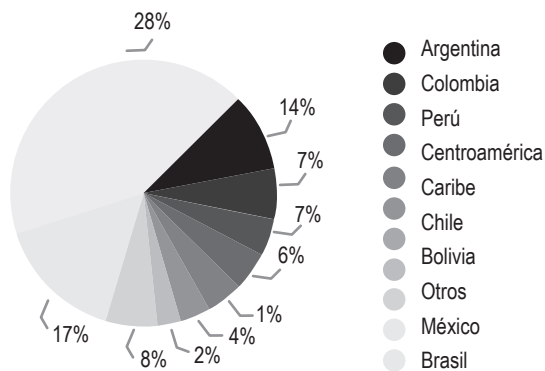


Participación femenina en matrícula; ALC y el mundo



MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN ALC (2003)

| DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA | |
|------------------------------|------------|
| PAÍSES | PORCENTAJE |
| BRASIL | 28% |
| MÉXICO | 17% |
| ARGENTINA | 14% |
| PERÚ | 6% |
| CENTROAMÉRICA | 6% |
| CHILE | 4% |
| BOLIVIA | 2% |
| CARIBE | 1% |
| OTROS | 8% |



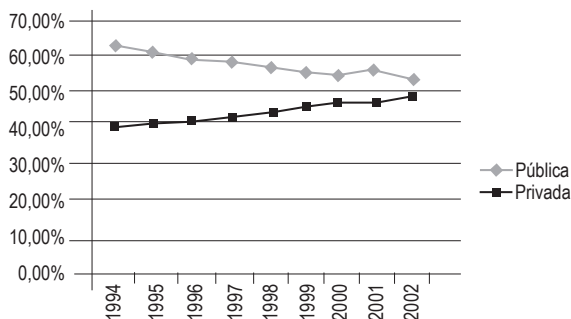
EL 60% DE LA MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN ALC (2003) SE CONCENTRA EN 3 PAÍSES (BRASIL, MÉXICO Y ARGENTINA)

Matrícula Pública y Privada

| PAÍSES | % MATRÍCULA PÚBLICA Y PRIVADA |
|----------------------|--|
| BRASIL | ENTRE EL 50% Y EL 75% DE LA MATRÍCULA SE ENCUENTRA EN EL SECTOR PRIVADO |
| CHILE | |
| EL SALVADOR | |
| COLOMBIA | |
| COSTA RICA | |
| NICARAGUA | |
| REPÚBLICA DOMINICANA | |
| ECUADOR | ENTRE EL 50% Y EL 75% DE LA MATRÍCULA SE ENCUENTRA EN EL SECTOR PÚBLICO |
| MÉXICO | |
| VENEZUELA | |
| PARAGUAY | |
| PERÚ | |
| GUATEMALA | ENTRE EL 75% Y EL 100% DE LA MATRÍCULA SE ENCUENTRA EN EL SECTOR PÚBLICO |
| CUBA | |
| URUGUAY | |
| BOLIVIA | |
| PANAMÁ | |
| HONDURAS | |
| ARGENTINA | |

MATRÍCULA PÚBLICA Y PRIVADA POR AÑO (1994-2002)

| MATRÍCULA EN AMÉRICA LATINA POR SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO (1994-2002) | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|------|-------|------|------|------|------|
| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| PÚBLICA | 61.5% | 60.5% | 59.6% | 59% | 57.5% | 56% | 55% | 56% | 54% |
| PRIVADA | 38.5% | 39.5% | 40.4% | 41% | 42.5% | 44% | 45% | 45% | 46% |



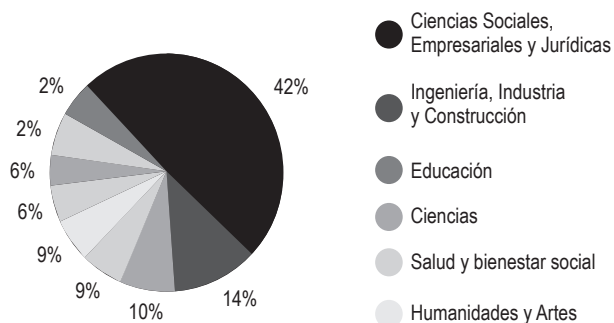
EXISTE UNA CLARA TENDENCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE MARCADA POR LA MERCANTILIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Distribución de la matrícula por áreas de conocimiento. Año 2002

| Países / Regiones | Educación | Humanidades y Artes | Ciencias Sociales, Empresariales y Jurídicas | Ciencias | Ingeniería, Industria y Construcción | Agrícola | Salud y Bienestar Social | Servicios | Sector desconocido o no especificado |
|--|-----------|---------------------|--|----------|--------------------------------------|----------|--------------------------|-----------|--------------------------------------|
| Argentina | 3,29% | 7,2% | 35% | 7,4% | 7,2% | 2,9% | 10,1% | 1% | 26% |
| Brasil | 12,6% | 8,9% | 43,1% | 11,1% | 7,8% | 1,8% | 10,2% | 3% | 1,4% |
| Chile | 12,9% | 6,3% | 34,9% | 1,6% | 31,4% | 5% | 7,9% | 0% | 0% |
| Colombia | 11,6% | 3,4% | 41,6% | 3% | 29,2% | 1,9% | 9,2% | 0% | 0% |
| Costa Rica | 21,7% | 7,7% | 30,3% | 13,1% | 15,7% | 3,4% | 6,2% | 1,6% | 0,3% |
| El Salvador | 9,7% | 1,4% | 51,8% | 10,2% | 12,4% | 0% | 14,4% | 0,1% | 0% |
| Guatemala | 13,0% | 0,7% | 43,8% | 1,7% | 17,1% | 1,9% | 6,3% | 0% | 15,6% |
| México | 11,3% | 3,6% | 41,7% | 12,5% | 18,6% | 2,1% | 8% | 1,9% | 0,3% |
| Panamá | 15,6% | 7,3% | 42,4% | 3,8% | 18,1% | 1,2% | 7,1% | 2,8% | 1,8% |
| Surinam (b) | 38% | 3% | 35,1% | 8,4% | 10,1% | 1,1% | 0% | 1,3% | 3% |
| Trinidad y Tobago (b) | 11,4% | 12,3% | 25,3% | 14,4% | 20,7% | 3,5% | 10,6% | 1,8% | 0% |
| América Latina y el Caribe (a) | 10,5% | 6,5% | 40,6% | 9,2% | 13,7% | 2,3% | 9,4% | 1,8% | 6% |
| Países desarrollados (b) | 11% | 15,3% | 34,5% | 12,7% | 10,3% | 1,8% | 9,8% | 2,7% | 2,1% |
| América del Norte y Europa Occidental(b) | 11,1% | 11,8% | 40% | 11,6% | 14% | 1,9% | 8,3% | 1,2% | 0,2% |
| Asia Central (b) | 14,2% | 38,9% | 20,5% | 10,8% | 7,5% | 3,3% | 4,1% | 0,8% | 0% |
| Europa Central y Oriental (b) | 12,1% | 8,5% | 33,9% | 7,1% | 17,2% | 2,8% | 7,3% | 4,1% | 7,2% |

Fuente: Base de datos IESALC-UNESCO , a) Datos de 11 países, equivalentes a 77 % de la matrícula de la región, b) Datos del año 2001, tomados del informe sobre la EPT en el mundo. 2006.

Distribución de la matrícula por áreas del conocimiento



| ÁREAS DE CONOCIMIENTO | PORCENTAJE |
|--|------------|
| Ingeniería, Industria y Construcción | 14 |
| Agropecuaria | 2 |
| Salud y bienestar social | 9 |
| Servicios | 2 |
| Sector desconocido o no especificado | 6 |
| Educación | 13 |
| Humanidades y Artes | 6 |
| Ciencias Sociales, Empresariales y Jurídicas | 42 |
| Ciencias Sociales, Empresariales y Jurídicas | 9 |

EL 57% DE LA MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN ALC (2003) SE CONCENTRA EN LAS ÁREAS DE CIENCIAS SOCIALES, EMPRESARIALES Y JURÍDICAS; Y DE INGENIERÍAS E INDUSTRIA.

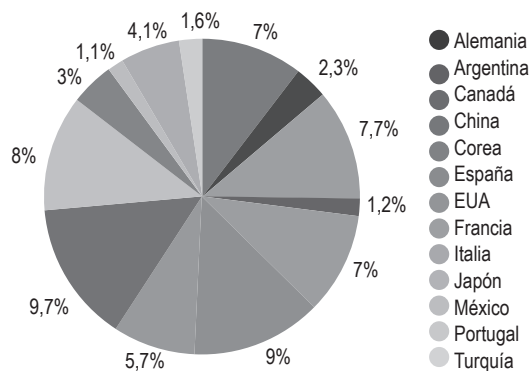
INVESTIGACIÓN

| GASTO POR SECTOR EN AMÉRICA LATINA EN EJECUCIÓN 2005 | | |
|--|-------------------------------|-------|
| PERSONAS FÍSICAS | GOBIERNO | 10% |
| | EMPRESAS | 23,3% |
| | EDUCACIÓN SUPERIOR | 65,1% |
| | ORG. PRIV. SIN FINES DE LUCRO | 1,7% |
| EQUIVALENTE A JORNADA COMPLETA | GOBIERNO | 13,4% |
| | EMPRESAS | 33,4% |
| | EDUCACIÓN SUPERIOR | 50,9% |
| | ORG. PRIV. SIN FINES DE LUCRO | 2,3% |

| INVESTIGACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE | |
|---|---------|
| INVESTIGADORES | |
| PERSONAS FÍSICAS | 342,179 |
| Equivalente a Jornada Completa | 211,260 |
| GASTO EN I+D POR INVESTIGADOR EN MILES DE U\$S | |
| PERSONAS FÍSICAS | 39.15 |
| Equivalente a Jornada Completa | 63.41 |
| INVESTIGADORES POR CADA 100 INTEGRANTES DEL PEA 2005 | |
| PERSONAS FÍSICAS | 1.42 |
| Equivalente a Jornada Completa | 0.87 |
| GASTO EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN RELACIÓN AL PIB DE AMÉRICA LATINA 2005 | |
| Actividades Científicas y Tecnológicas | 0.71% |
| Investigación y Desarrollo | 0.54% |

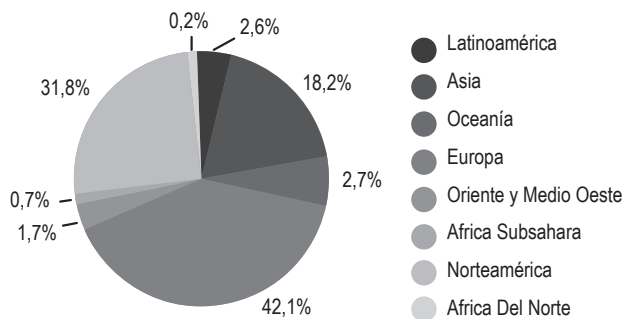
INVESTIGADORES POR CADA 1.000 DE LA PEA, POR PAÍS

| PAÍS | INVESTIGADORES x C/1.000 (%) |
|-----------|---------------------------------|
| Alemania | 7 |
| Argentina | 2,3 |
| Canadá | 7,7 |
| China | 1,2 |
| Corea | 7 |
| España | 9 |
| EUA | 5,7 |
| Francia | 9,7 |
| Italia | 8 |
| Japón | 3 |
| México | 1,1 |
| Portugal | 4,1 |



PUBLICACIONES CIENTÍFICAS EN LATINOAMÉRICA Y EL MUNDO %

| PAÍS | PORCENTAJE |
|-----------------------|------------|
| Latinoamérica | 2,6 |
| Asia | 18,2 |
| Oceanía | 2,7 |
| Europa | 42,1 |
| Oriente y Medio Oeste | 1,7 |
| Africa Subsahara | 0,7 |
| Norteamérica | 31,8 |
| Africa del Norte | 0,2 |



PRINCIPALES INDICADORES EN C Y T

| | Argentina | Chile | Colombia | México | Panamá | Perú | Uruguay | Venezuela |
|--|-----------|-------|-----------|-----------|--------|-----------|---------|-----------|
| Años relevados | 1992-1996 | 1995 | 1993-1996 | 1994-1996 | 1999 | 1997-1999 | 1988 | 1994-1996 |
| Cantidad de firmas encuestadas | 1.639 | 541 | 885 | 1.322 | 849 | 8.972 | 261 | 1.382 |
| % de firmas con Departamentos de I+D | 18 | 22,3 | 12,7 | 21,7 | 35,7 | 5.5 | 17,8 | 15,8 |
| % de empresas que han desarrollado actividades de innovación | 72,6 | 66,2 | 75,4 | 63,4 | 33 | 8 | 63,6 | 60 |
| % de empresas que han desarrollado actividades de I+D | 37,9 | ... | 23,9 | ... | 18 | 1,8 | ... | 29,1 |
| % de firmas que han realizado alguna mejora de producto | 71 | 34,2 | 50 | 52,6 | 20,8 | 48,4 | ... | 59,3 |
| % de firmas que han realizado alguna mejora de procesos | 71 | 37,6 | 70 | 51,3 | 19,4 | 71,7 | ... | 72,5 |
| % de firmas que recurren a asesoría | 20,1 | 30,3 | 63,8 | ... | ... | 61 | 49,6 | 9,8 |

Capítulo 2

EL FUTURO NOS ALCANZA: MUTACIONES PREVISIBLES DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

*Hebe Vessuri**

Colaboradores**:

José Miguel Cruces

Renato Janine Ribeiro

José Luis Ramírez

* Este texto contó con la colaboración de Irene Plaz Power e Isabelle Sánchez Rose.

** NOTA DE LOS EDITORES: Los textos completos de los colaboradores en su versión original están incluidos en el CD-ROM Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Contribuciones a los documentos síntesis, anexo a esta publicación. También se encuentran en el sitio web de IESALC-UNESCO: www.iesalc.unesco.org.ve

Introducción

¿Dónde estamos? ¿Adónde vamos? ¿Qué estrategias podemos usar para avanzar en el desarrollo de nuestras sociedades? Son preguntas como éstas las que están en la base del interés colectivo, a comienzos del siglo XXI, al reflexionar sobre las tendencias de la educación superior en un horizonte de 20 a 30 años. Dicha reflexión integra necesariamente la dimensión científica y tecnológica pues la ciencia y la tecnología preparan las transformaciones por venir. Este capítulo tiene como objetivo central comentar mutaciones previsibles y su incidencia sobre la educación superior y sobre nuestras sociedades en la región latinoamericana.

La introducción de la ciencia y la tecnología en las reflexiones y ejercicios sobre el futuro ha estado históricamente acompañada de la idea de progreso y de un pensamiento utópico. No obstante, en el siglo XX la cercanía de la visión típica de progreso científico respecto de la utopía condujo, paradójicamente, a la supresión, por lo menos transitoriamente, de la utopía como género literario. De hecho, hubo un largo paréntesis de sustitución de la noción de utopía por la de ciencia ficción en la literatura (Schaff, 1985). Esto, probablemente, porque el proyecto científico se percibía como tan eminente y claramente realizable que parecía mejor presentarlo en una guisa realista e histórica, y no asociada al voluntarismo inherente a la visión utópica (Kumar, 1987). No obstante, ante el aumento de las incertidumbres y lo vertiginoso de los cambios ha ocurrido un resurgimiento de las reflexiones sobre el futuro que apuntan a proponer la reconstrucción de la sociedad en términos distintos a los actuales.

Así es como sigue siendo muy importante imaginar futuros posibles y deseables al tiempo que se revisan tendencias. No obstante, una pregunta inquietante y por cierto relevante es ¿Cómo es que identificamos tecnofuturos posibles y deseables? Y una vez que lo hacemos, ¿cómo entendemos su extensión científica e institucional y sus implicaciones sociales? En particular, dadas nuestras características de países fundamentalmente consumidores de ciencia y tecnología, ¿qué autonomía y qué alternativas se nos ofrecen en la construcción de futuros?

Se ha argumentado al menos desde el primer tercio del siglo XX (Husserl, 1929; Schumpeter, 1939; Merton, 1948), que las teorías en las ciencias sociales pueden autoconfirmarse en la medida en que sus supuestos y lenguaje se dan por supuesto, son valorados normativamente y por lo tanto, crean las condiciones de volverse “verdaderas”. De esa forma, dichas teorías pueden “ganar” en el mercado independientemente de su validez empírica, perpetuándose en la medida en que promulgan un lenguaje y supuestos que se usan y aceptan ampliamente. A diferencia de la evolución biológica, la evolución cultural reestructura las observaciones del pasado y escribe el presente a través de las interacciones entre dinámicas anticipatorias. Las representaciones, visiones, promesas e incluso discursos éticos, tienen una enorme importancia en el desarrollo de las tendencias y las agendas de tecnofuturos. Giddens (1984) ha sugerido que la ciencia social no puede ser separada completamente de la realidad que intenta explicar, porque hay una interacción interpretativa mutua “entre las teorías sociales y aquellas actividades que componen su temática —una doble hermenéutica”. Los actores ven el mundo a través de las lentes de las teorías sociales, y las teorías sociales están construidas tomando prestadas las categorías y significados de los actores.

Con esto no hacemos más que destacar el carácter frecuentemente circular del análisis de tendencias y agendas, y la forma como algunas se cohesionan en tecnofuturos y se incrustan en tecnologías y artefactos que confirman las agendas, las cuales de esa forma resultan en profecías que se cumplen a sí mismas. Hay una especificidad del conocimiento en el mundo moderno que consiste en su habilidad de codificar significados y de esa forma reducir la incertidumbre en la representación (colectiva) del sistema social, volviéndose crecientemente selectivo en cuanto a la información a retener como relevante. A lo largo del tiempo, esto proporciona una capacidad de producir expectativas informadas de posibles futuros, que luego realimentan los procesos históricos. Es precisamente esta capacidad reflexiva y anticipatoria lo que explica la estabilidad de la trayectoria evolutiva de la economía basada en el conocimiento (Leydesdorff, 2006). Podríamos definir al tecnopresente como aquél que erige ciertos aspectos y problemas como los problemas principales a ser resueltos por medio de respuestas tecnológicas específicas. Conduce a un tecnofuturo que justifica su solución como revolucionaria, legitimando así los gastos de recursos (públicos y privados) en actividades específicas y consiguiendo la adhesión, en el trayecto, de múltiples agendas.

Para lograrlo, el futuro y su remedio tecnocientífico se constituyen de manera específica, para no sólo reflejar el problema implícito en el presente, sino también transmitir la impresión de inevitabilidad y dar carácter obvio a la solución del futuro. Dicha “inevitabilidad” sería producida por la imbricación de las agendas en artefactos concretos, a pesar de que puedan aparecer como libremente adoptadas a través de la eliminación de las alternativas. Usualmente, las fuerzas que están detrás de las visiones tecnológicas del futuro van construyendo las condiciones de realización haciendo que éstas se verifiquen en los hechos. La promoción de ciertas agendas como racionales y coherentes induce de hecho un futuro tecnológico específico, tanto en escenarios y políticas como en prácticas particulares, mientras que se dejan de lado otros futuros posibles. Las representaciones, visiones y expectativas son una parte integral de ese desarrollo. Existen como un aspecto de la tecnología.

Esto sucede ya sea que nos ocupemos de la medicina, las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC), la ciencia de los materiales o las tecnologías convergentes, para dar sólo unos ejemplos. Así, en relación con la medicina, la noción de la prevención y el tratamiento individualizado se basan en una concepción de la humanidad extraída de la genética, la genómica y otras biociencias que descomponen nuestro cuerpo en partes constitutivas (por ejemplo genes, genomas, células). Otro ejemplo, también de la biomedicina moderna, son las tecnologías y artefactos del *screening* genético que ayudan a producir una percepción de que hay características “indeseables” que los individuos necesitan verificar y luego corregir, haya o no los medios para hacerlo (Birch, 2006). Las agendas particulares de científicos, compañías, universidades y pacientes pueden beneficiarse de esta orientación y direccionalidad científica. Los científicos que trabajan en estos campos en los países industrialmente más avanzados son abundantemente compensados por sus esfuerzos, tanto materialmente (i.e. acciones) como socialmente (i.e. status). A su vez, las organizaciones públicas y privadas son recompensadas a través de cambios en las instituciones de propiedad intelectual (por ej. el Acta Bayh-Dole, 1980, en los Estados Unidos) que refuerzan una comprensión individualista y propietaria de la investigación, la cual asegura la legitimidad de su apropiación privada de lo que es una propiedad intelectual valiosa. Finalmente, los grupos de pacientes son recompensados cuando logran sensibilizar la conciencia pública, con inversiones en investigación sobre su enfermedad o desorden particular, motivando a otros grupos a seguir estrategias similares.

En el corazón de estas representaciones está implícita la naturaleza competitiva, estratificada de la ciencia, si bien su evolución en dirección de lo que aparece cada vez más como una estructura de poder altamente sesgada hacia cúpulas concentradas de autoridad y poder está menos presente en las discusiones y pasa en buena medida por debajo de la mesa, sin ser cuestionada. Claramente, la estructura de control científico afecta y es afectada por las representaciones del futuro. De esta forma, contribuimos a elaborar profecías que se realizan en un cierto nivel de realidad, en las cuales las políticas y decisiones prescriptas refuerzan la teoría original, “probando” su exactitud. Si reportamos sobre las biociencias en términos que corroboran las expectativas de vidas individualizadas y cuerpos privatizados, entonces nuestras descripciones pueden promover un sistema socioeconómico particular (i.e. apropiación privada) que reproduce ciertas expectativas culturales (i.e. individualismo). Si reportamos sobre las nanotecnologías como “imaginarios tecnocientíficos”, es decir, supuestos no testados y tácitos que dan forma al desarrollo del campo, estos imaginarios no son simplemente imaginarios en el sentido de que son ficticios sino que más bien definen los recursos discursivos a través de los cuales el campo llega a definirse. En sociedades con escasos márgenes de libertad como las nuestras, que no tienen una ciencia y tecnología vigorosas en esta etapa de economías globales, debe formularse la pregunta y responderla si se quiere que la investigación que se haga promueva estas agendas y, si no, cómo se puede evitar hacerlo.

¿Qué significa todo esto? ¿Por qué creemos que importa? Porque estamos sometidos a la doble hermenéutica de que hablaba Giddens, donde la creciente complejidad y el reforzamiento de la dinámica reflexiva que los medios de comunicación cada vez más rápidos permiten, lleva a un intercambio de conocimiento en el que el rol de los actores sociales es mucho más decisivo cuando describen al mundo, modificándolo a través de teorías que prescriben enfoques particulares para entenderlo, los cuales estimulan y endosan políticas y decisiones particulares. Estas preocupaciones subyacen a este capítulo en el que retomamos, entre otras, algunas de las ideas esbozadas por un conjunto de autores que han participado en el Proyecto Tendencias. Hemos escogido detenernos en el análisis de algunos temas: la estructura estratificada y jerárquica de la ciencia, la nueva convergencia tecnológica, en particular las nanotecnologías, las biociencias, y las TIC; el papel de la ciencia-e y su impacto en la educación superior; la producción y el consumo del conocimiento; y el tipo de “sistema de ciencia” que se promueve para apoyar la búsqueda de un desarrollo sostenible. La educación superior es la depositaria, escenario y eventual catalizadora de estos y otros posibles desarrollos. Los países de la región casi sin excepción viven una transición complicada, con sendas que a veces se bifurcan, otras vuelven al lugar inicial, o no conducen a ninguna parte, haciendo muy difícil la tarea de interpretar y vislumbrar caminos futuros. Un aspecto esencial es tratar de identificar entre las tendencias, aquellos rasgos de las universidades, industrias y gobiernos, incluyendo sus interfaces funcionales tales como las agencias de financiamiento o las oficinas de transferencia de tecnología, que pudieran ser reinterpretadas y redefinidas por los agentes humanos en los próximos años.

1. Transformaciones institucionales en el nuevo contexto global

Incapaz de adaptarse en la medida que requerían los cambios progresivos del siglo XX, la educación superior será testigo de una transformación radical en las décadas venideras. Por años la asimilación del conocimiento nuevo al codificado en la ciencia básica, fue generando

una forma de percepción particular, según la cual este “bien,” una vez producido, era muy difícil de apropiar. Esta visión tuvo dos consecuencias importantes. La primera fue que los actores económicos no invertirían en investigación básica ante la expectativa de no recuperar su inversión; de allí la necesidad del soporte gubernamental. La segunda fue que la apropiación del conocimiento y su circulación eran “libres” para los actores económicos interesados. No había necesidad, por tanto, de mecanismos específicos que ayudaran a que el conocimiento fluyera del sector de conocimiento a los mundos económico y social.

El resultado fue que la universidad se vio por mucho tiempo como la institución para preparar el futuro a través de la producción formal de conocimiento y para formar a la élite. Además, esa élite profesional era la única en posición de decidir qué hacer y cómo juzgar la calidad y relevancia de lo que se hacía en materia de investigación científica. Paulatinamente se fue reconociendo que la realidad más allá de los muros universitarios no era tan simple y se fue poblando paulatinamente con cantidades variables de estructuras intermedias destinadas a llenar la brecha entre la investigación básica y el desarrollo. A medida que nos acercamos al presente, fue cambiando la comprensión del proceso de innovación, pasándose de lo que se había dado en llamar el modelo lineal de la innovación a un modelo en red, con nociones como redes tecnoeconómicas, procesos de innovación distribuidos o innovaciones abiertas. En el camino las universidades, o más precisamente, grupos e individuos dentro de la educación superior, se fueron interesando en participar en los beneficios de sus insumos de investigación, contribuyendo así al cambio institucional.

Hace más de dos décadas que fueron creciendo los parques científicos y tecnológicos, incubadoras, incentivos fiscales, múltiples iniciativas para proporcionar capital de semilla, políticas de capital de riesgo, incentivos para el personal académico que se comprometiera en tales actividades. La lista de iniciativas focalizadas en tales actividades es larga, si bien todavía no satisfacen plenamente las expectativas (Laredo, 2007). En los países industrialmente avanzados se viene hablando de una “tercera misión” empresarial de la universidad, además de la docente y la de investigación, si bien históricamente las universidades latinoamericanas tuvieron una larga tradición de servicio público como una tercera misión que se definía como de “extensión”. En la redefinición actual de la “terceramisión” hay mucha ambigüedad; se habla, por ejemplo, de dimensiones tales como:

- 1) La transferencia de conocimiento incorporado en estudiantes de doctorado y graduados (transferencia de competencias entrenadas a través de la investigación a la industria y los servicios públicos orientados por misiones).
- 2) La propiedad intelectual, entendida como conocimiento codificado producido por la universidad y su gestión (patentes, copyright).
- 3) Spin-offs: transferencia de conocimiento a través del emprendedorismo.
- 4) Contratos con la industria a través de la coproducción de conocimiento y su circulación a la industria. Su supone que es el principal marcador del atractivo de las universidades para actores económicos existentes.
- 5) Contratos con cuerpos públicos, para satisfacer la dimensión de servicio público de las actividades de investigación.
- 6) La participación en la elaboración y/o implementación de políticas (a diferentes niveles).
- 7) El involucramiento de la universidad en la vida social y cultural, fundamentalmente urbana.
- 8) La comprensión social de la ciencia, a través de la interacción con la sociedad (Schoen et al, 2006).

En todo caso, parece claro que éstas son sólo manifestaciones de una transición hacia algo

radicalmente diferente que pudiera hacerse visible en los próximos años, vinculada a los cambios en la base y estructura jurídica y en las formas de guardar, tratar y producir el nuevo conocimiento a partir de las transformaciones que inducen las nuevas tecnologías. Paradójicamente, en estos momentos en que la humanidad accede como nunca a herramientas universales de comunicación, cuando aumentan drásticamente las posibilidades de apertura, archivo y uso de la información, educación, salud, etc., en una palabra, cuando se revoluciona la inteligencia, la memoria, la inventiva humana, nos enfrentamos con un pesado lastre de marginalidad y exclusión de contingentes importantes de la humanidad, que pone en riesgo la efectivización de un futuro mejor claramente posible si se superan los obstáculos del presente.

Actualmente varios países se han lanzado a una búsqueda desenfadada del lucro con todo el entusiasmo de los conversos; Europa del Este, China, India y en nuestra región México son ejemplos. ¿Qué va a pasar con las tendencias a la comercialización de la vida universitaria en el mundo y en particular en América Latina? La universidad pública está siendo presionada para reorientar sus actividades y sus recursos a la producción de bienes privados intercambiables en el mercado. Se viene imponiendo en las políticas públicas y prácticas universitarias la orientación hacia el mercado como fin último y como modo de supervivencia de las instituciones de educación superior, introduciendo una serie de conceptos y nociones cuya adopción resulta problemática y a veces traumática. Ingentes masas de seres humanos en esos mismos países están siendo expulsados de sus tierras por la competición con la agricultura industrializada y deambulan en las calles de las ciudades sin posibilidades de retorno al campo ni de integración a la moderna sociedad tecnológica, pues no tienen acceso a una educación efectiva. Su nivel de carencias y falta de perspectivas no sólo genera un infierno en la tierra para ellos sino que los convierte en una fuente de inseguridad que permea toda la vida urbana.

Es probable que en los próximos años, con algún eco de lo que ocurrió en pleno auge de la Primera Revolución Industrial, surjan “refugios” del pensamiento en la sociedad, lugares que den espacio y tiempo para el pensamiento profundo y crítico, en contraste con la tasa cada vez más acelerada y la publicación masiva de *papers* de importancia cada vez más puntual cuando no triviales. Cuando recientemente Serres (2007) planteó que “las nuevas tecnologías nos condenan como especie a volvernos más inteligentes,” este filósofo se refería a la revolución de la información que repercute y cambia nuestra relación con el mundo y genera una transformación cognitiva y cultural en las facultades de la memoria, la imaginación y la razón, que se externalizan y así liberadas crecen vertiginosamente. La convergencia de este proceso con el de la globalización, la degradación ambiental, la sociedad de alto riesgo y la brecha creciente entre quienes aprenden y los otros, que crearán gradualmente una demanda de instituciones que busquen entender lo que sucede en la naturaleza y en la sociedad, hará que probablemente el “aprendizaje lento y profundo” renazca espontáneamente en los próximos años.

Por varias décadas el uso de recursos laborales fue persistentemente desestimulado en el mundo desarrollado; si bien el crecimiento de la productividad del trabajo fue un elemento importante que contribuyó al aumento continuado en el ingreso neto *per capita*, se alcanzó un nivel crítico. Por un lado, la sustitución de trabajo por capital ha estado acompañada por un aumento continuado en el uso de energía y de materias primas, que condujo a una sobreexplotación de los recursos ambientales. Por el otro, las estrategias de negocio fueron impulsadas por consideraciones de ahorro de mano de obra hasta el punto en que la ganancia de productividad a nivel del negocio es crecientemente neutralizada por un aumento en los costos de la

sociedad. Uno de los ejemplos más claros es el desempleo en los países industrializados, donde la fuerza de trabajo se vuelve redundante pero a costas de un aumento de los beneficios del desempleo. Los requerimientos financieros de los arreglos de seguridad social incrementaron aún más los costos indirectos de la fuerza de trabajo, intensificando las tendencias hacia el ahorro de fuerza de trabajo. Además, como en Alemania y en Francia, este mecanismo ha llevado a una pérdida considerable en la competitividad en mercados extranjeros a medida que la tecnología sofisticada se instala crecientemente en países con bajos salarios.

El uso inadecuado de los recursos disponibles –relativamente poco aprovechamiento de la fuerza de trabajo, demasiado uso de los recursos ambientales– claramente no coincide con las preferencias de la sociedad: la gente espera para sí y para sus hijos más trabajos y un ingreso estable, por un lado, y también una mejor calidad de vida, por el otro. Aunque los modelos económicos han tendido a ver los logros tecnológicos como factores exógenos, debe reconocerse que éstos son esencialmente el resultado de incentivos que se originan en los sectores público y privado. Además, la tecnología es hecha por los humanos, y en este sentido, la inversión continuada en capital humano es crítica. Las ineficiencias fundamentales que están en la base de los problemas económicos y sociales que aquejan a la región latinoamericana pueden mejorar o empeorar en las próximas décadas. El dilema es si el cambio se dará en términos que reproduzcan o no el exclusivismo (exclusionismo) del pasado y del presente porque serían cada vez más insustentables.

A pesar de experiencias parcial o totalmente fallidas de diversificación y diferenciación de la educación superior en el pasado, es preciso seguir pensando estrategias que no reproduzcan la estratificación y rigidización sistémica que acompañó a muchas de esas experiencias. Sin duda serán estrategias complejas que buscarán resolver y superar la crisis pedagógica y la restricción espacial al locus específico y limitante del salón de clases, en camino a una utilización pertinente y eficiente de los instrumentos y dispositivos pedagógicos del futuro. Los contenidos se harán crecientemente accesibles en línea, y la educación no será ya “transmitir conocimientos o saberes” sino que ella misma será reinventada. Sus principales desafíos están ligados a las evoluciones previsibles de la sociedad que necesita el desarrollo de nuevas aptitudes de comportamiento (espíritu de iniciativa, capacidad de trabajar en equipo, polivalencia, movilidad, etc.) cuya importancia se acrecentará en el mundo del trabajo en detrimento del modelo educativo de los países desarrollados desde finales del siglo XIX. El contenido de la educación se ha vuelto cada vez más abstracto con poca relación con el conocimiento práctico, funcionando como filtro de selección social. En América Latina, el Caribe y el resto del mundo periférico, ex colonias o no, se agudizarán los intentos de construir sus propias instituciones de educación superior imitando los modelos del mundo desarrollado y tratando de compartir su mismo estilo y estándar de vida, en lugar de buscar resolver sus problemas prácticos siendo más originales y creativos. Pero también crecerán los intentos de inventar una nueva cultura, opuesta a la violencia y deseosa de proteger la naturaleza.

América Latina y el Caribe, desde su estado actual de atraso relativo y absoluto, dan muestras concretas de querer establecer las bases para el logro de mayor competitividad internacional, apoyadas en el diseño e implementación de instrumentos legales en los cuales los sectores empresarial, estatal y académico pudieran convergir uniendo esfuerzos en lo que pudiera calificarse como *un sistema de innovación*, que se expresaría en cada país (CEPAL, 2002). Se reconoce que la generación y adopción de la tecnología y el logro y mejora consiguientes de la compe-

titividad internacional constituyen procesos de naturaleza sistémica; el sistema de innovación depende de un conjunto de sinergias y externalidades de varias clases, más allá de las reacciones maximizadoras de las firmas frente a los cambios de incentivos (*idem*). En efecto, en la mayoría de los países de la región se argumenta a nivel del discurso, que hay una necesidad de desarrollar prácticas de innovación tecnológica como una forma de mejorar sus sistemas productivos ampliando las bases para los intercambios entre los diferentes sectores y agentes económicos; se propone especialmente hacer que cada sociedad se convierta en un espacio económico más competitivo en diferentes mercados, tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, aunque la innovación ha sido una práctica común de algunas firmas o laboratorios, e incluso es tema de estudio y debate en centros de investigación y trabajo, no ha sido un tema asumido explícitamente por la mayoría de los aparatos legales en los países de la región.

El interés reciente de algunos gobiernos de introducir prácticas de innovación tecnológica tiene un carácter diferenciado, siendo notables mayores avances en países como: Brasil, México, Argentina, Chile, Costa Rica y Venezuela, en cuanto a crear condiciones para su inducción y pensar en aumentar más el alcance de los agentes socioeconómicos envueltos. Esto puede apreciarse en el establecimiento de contextos legales y estructurales que posibilitan la implementación. Este interés se ha manifestado principalmente en los últimos cinco años, lo cual indudablemente parece deberse a la necesidad de aumentar las capacidades de competitividad económica y modernización de los mecanismos de producción. No obstante, todos los países enfrentan dificultades en sus respectivas capacidades de realización de la IyD, y para la vinculación entre las comunidades científicas y los empresarios e industriales. Por el otro lado, hay poca tradición de acercamiento entre las comunidades de investigadores y los problemas locales de sus respectivos países. Esto, sin tomar en cuenta que la inversión interna con respecto al PIB de cada país ha sido tradicionalmente baja.

En el Consejo del MERCOSUR en su reunión del 5 de mayo de 2005, en Asunción, Paraguay, se consideró útil instituir un Comité de funcionarios gubernamentales de alto nivel responsables de los temas de ciencia, tecnología e innovación. También se consideró la necesidad de profundizar estudios hacia una política común en estas cuestiones en esta agencia multilateral. En su primer artículo, el Consejo del MERCOSUR decidió crear la “Reunión de Ministros y altos funcionarios de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR”, con la función de proponer al Consejo por medio del Grupo del Mercado Común, medidas dirigidas a la coordinación y cooperación en el campo de la ciencia, la tecnología y la innovación dentro del MERCOSUR (Cruces, 2008). Falta saber si estas medidas no llegan demasiado tarde y si están suficientemente respaldadas por los compromisos necesarios de parte de los gobiernos y sociedades de la región.

2. ¿Cambios en el sistema de control y autoridad en el campo científico? Tendencias del acceso abierto

El sistema de control y autoridad en el campo científico ha cambiado su naturaleza en el tiempo y en la geografía mundial. Las tendencias observables sugieren una transformación significativa en los arreglos existentes. La divisoria entre ciencia hegemónica o de “corriente principal” y ciencia “periférica” que se afianzó en el siglo XX refleja una realidad contingente

que supone formas específicas de organización y control. La estructura de prestigio y el consiguiente ejercicio del poder en la ciencia toma diversas formas: dirigir un importante laboratorio es una de ellas, editar una revista líder es otra, coordinar un comité que adjudica fondos de investigación es una tercera. La superación de la divisoria e inequidades existentes requiere transformar la estructura jerárquica de la ciencia que hoy rige.

Como las pretensiones de la ciencia son universales, es decir, suponen que sus resultados se aplican en igualdad de condiciones en todas partes, los científicos suelen extender con facilidad este principio básico a cuestiones de método e incluso a nivel de valores y criterios para juzgar su producción, instalándose así un campo competitivo global sobre la base del universalismo. Sin duda las publicaciones son percibidas como el mecanismo más importante para regular el sistema internacional de competición científica. Ellas corporizan una cantidad sustancial de poder porque forman la base para la gestión de las carreras científicas en todas partes y están constantemente en las mentes de los científicos, aunque sólo sea para monitorear el progreso de sus competidores.

Hasta la última década del siglo XX la transición en América Latina desde un rol principalmente nacional a otro internacional todavía podía pensarse como un cambio gradual y no como una discontinuidad abrupta. Hasta entonces, los dos escalones –nacional e internacional– definían una pendiente que había que remontar, no una barrera a superar, con variaciones según el campo del conocimiento. Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial, algunas casas editoriales comerciales fueron bastante ágiles en moverse más allá del escenario nacional para alcanzar el estado de compañías multinacionales. Paralelamente, el agudo aumento en la cantidad y tamaño de las universidades en el mismo período marcó el surgimiento de un mercado mundial para las publicaciones científicas. El escalón internacional ha pasado a funcionar cada vez más como el principal árbitro de la calidad mientras que el nacional incluye mezclas más complejas de evaluación, vinculado a cuestiones de política que han sido parte de la escena en el nivel nacional, ya que muchos gobiernos tratan de domesticar el poder de la ciencia para mejorar el bienestar de su país.

La naturaleza concentrada de la autoridad en la ciencia internacional se fue reforzando en las últimas décadas. Esto incidió no sólo en las revistas, sino más insidiosamente aún, en los temas que pasaron a estar también estratificados de acuerdo con una escala internacional de prestigio. Desde los años de 1960, el *Social Citation Index* (SCI) aunque en un comienzo se limitó a unos pocos cientos de títulos, pudo ofrecer con credibilidad lo que parecía una buena representación de la “ciencia nuclear”. Con basamento en evidencia estadística, la lista de títulos usada por el SCI rápidamente pasó a gozar de una gran credibilidad. Con su mecanismo numérico de contabilidad, el SCI creó esencialmente una barrera entre las dos categorías –nacional e internacional. Separó radicalmente lo que caracterizó como la “ciencia nuclear” o “de corriente principal” del resto de las publicaciones científicas y asumió para sí la tarea de decidir qué publicaciones podían o no ser incluidas en la lista del SCI. También en este caso se autocumplió la profecía. Las grandes editoriales han mantenido un control firme sobre el tamaño y la naturaleza de la ciencia nuclear. Se ha argumentado que esencialmente éste fue uno de los principales roles del SCI en los últimos cuarenta años. Una compañía privada –Thomson Scientific (antes conocida como Thomson ISI)- unilateralmente y en buena medida sin tener que rendir cuentas, ha venido decidiendo cuántos títulos de revistas incluir en su lista básica y todo el mundo ha aceptado sus decisiones. Cada vez más los bibliotecarios empezaron a hacer

sus pedidos de compra para sus bibliotecas a partir de las listas del SCI, con lo cual los patrones de compras comenzaron a convergir, generando un mercado rígido.

Justamente el desarrollo de la alternativa del *Open Access* o Acceso Abierto, puede interpretarse como una respuesta al proceso por el cual la pendiente se convirtió en una barrera (Guédon, 2007). Las estrategias dirigidas a estimular el Acceso Abierto pueden entenderse en función de esa estructura de control. Es difícil imaginar, excepto retóricamente, cómo la promoción del Acceso Abierto pudiera divorciarse de la búsqueda de una estructuración diferente del poder en la ciencia. Esta cuestión es particularmente importante para los países emergentes y en desarrollo de la región latinoamericana. Los debates y tensiones en torno al SCI hacen más creíble el argumento que una de las principales funciones del SCI es adjudicar el orden jerárquico de las revistas de manera tal que se preserve la estructura actual, cartelizada de la publicación científica. Este papel raramente se discute, escondido como está por todas las funciones bibliográficas y cuantitativas del SCI. Pero sin el SCI, la estructura concentrada del poder científico no existiría como lo hace, y no hubiera durado tanto. Obviamente la comunicación científica internacional ha quedado sometida al control de algunas revistas de unos pocos países occidentales, instaurándose una carrera por tratar de publicar en revistas pertenecientes al conjunto de títulos definidos y controlados por Thompson Scientific. Rápidamente la evaluación por pares, las asignaciones de subsidios, el apoyo para asistir a conferencias internacionales, todo fue cayendo bajo mecanismos complejos regidos por este particular sistema de filtro. Pero esto no es todo. También la manera como la gente cita está sesgada por el prejuicio antipaís en desarrollo. El problema no es trivial.

Algunos países fuera de la “corriente principal” hacen esfuerzos en distintas direcciones para resolver o minimizar estos problemas. Brasil es uno de ellos en nuestra región. El Portal de información científica creado y mantenido desde el año 2000 por CAPES/MEC (Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior del Ministerio de Educación de Brasil, por sus siglas en portugués), es una biblioteca virtual de fácil acceso a la información científico-tecnológica mundial, ofrecido por el Gobierno brasileño a los Programas de Postgrado vinculados al sistema educativo del país. De esta forma, más de 1.3 millones de profesores, investigadores, estudiantes de pre y postgrado, y el personal técnico-administrativo de instituciones de todas las regiones de Brasil, tienen acceso gratuito al Portal vía Internet, intermediado por la Red Nacional de Investigaciones (RNP). Los costos de esta herramienta para el desarrollo científico nacional, los cubre el Estado brasileño. Entre el 9% y el 10% del presupuesto de CAPES es destinado anualmente al mantenimiento y desarrollo del Portal, correspondiendo al año 2006 US\$ 32 millones (Guimarães, 2007). La continuidad de este esfuerzo en los próximos años muy probablemente asegurará a Brasil una consolidación de la curva de crecimiento de su producción y productividad científica.

Paralelamente a este costoso esfuerzo de internacionalización en términos convencionales, Brasil ensaya otras vías, como Scielo, una biblioteca electrónica que nació cubriendo una colección seleccionada de revistas científicas brasileñas, y que busca el desarrollo de una metodología para la preparación, archivo, disseminación y evaluación de la literatura científica en formato electrónico. A medida que el proyecto se desarrolla, se añaden nuevos títulos a la colección de la Biblioteca. Scielo permite la implementación de bibliotecas digitales en la Web de colecciones de revistas científicas en texto completo. Como resultado de las políticas de integración regional, ya hay en funcionamiento varios portales Scielo que proporcionan acceso a

revistas académicas de Brasil y de otros países de América Latina, el Caribe, España y Portugal, apoyando la visibilidad de una literatura que de otro modo sólo sería accesible dentro de las fronteras de esos países. Scielo responde a una fuerte política institucional. Ofrece un ejemplo que descansa en un compromiso gubernamental sostenido. Al igual que con portales como Scielo, la decisión de muchas universidades y otras instituciones de investigación de agregar valor a los depósitos o archivos de *papers* arbitrados, y con el esfuerzo de países como Australia, Holanda y Reino Unido, además de Brasil, de desarrollar repositorios nacionales, ya es posible pensar en la remoción de las barreras o por lo menos en su reducción, mejorando la infraestructura comunicacional del sistema mundial de la ciencia. De perseverar en esta orientación, se corregirían muchas iniquidades e injusticias debidas a las barreras de conocimiento que se erigen hoy entre el “centro” y la “periferia”.

Otra iniciativa complementaria es la que se adelanta con la coordinación de la UNAM de México, a través de Latindex, un sistema regional de información en línea para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, producto de la cooperación de una red de instituciones que funcionan de manera coordinada para reunir y diseminar información bibliográfica sobre las publicaciones científicas seriadas producidas en la región. El sistema busca difundir, hacer accesible y elevar la calidad de las publicaciones científicas seriadas producidas en la región, a través de los recursos compartidos. Para ello, coordina acciones de acopio, procesamiento, diseminación, uso y producción de la información científica y pone a disposición de sus usuarios tres productos básicos de información: el *Directorio*, que proporciona los datos normalizados de una amplia variedad de revistas académicas o de interés académico. A la fecha contiene más de 14,500 registros; el *Catálogo*, con información descriptiva y de contenido adicional a la que ofrece el Directorio para títulos seleccionados y clasificados según criterios internacionales de calidad editorial previamente probados y convenidos por el Sistema Latindex; y el *Enlace* a revistas electrónicas, actualmente en construcción, que en su primera etapa brinda acceso directo a más de 2.400 revistas con texto completo en línea.

Con iniciativas como éstas se está procurando una internacionalización de diferente signo respecto del actual, no subordinada a la dicotomía entre ciencia de corriente principal y ciencia periférica, y de ampliar una función importante, entre otras, la del acceso a la información y la comunicación. El surgimiento del movimiento del Acceso Abierto –AA– (*Open Access*) abre perspectivas novedosas ya que juega diferentes roles con diferentes categorías de científicos. Para todos, ya sean de países ricos o pobres, el AA da más oportunidad de construir sobre el trabajo de los predecesores y colegas/competidores de todo el mundo. Los científicos en cuanto lectores están bien servidos por el Acceso Abierto, y para los científicos en países pobres, si las conexiones de Internet están disponibles con suficiente ancho de banda, la brecha de la información bajo la cual trabajan tenderá a disminuir con el crecimiento del AA. Una revista de AA de cualquier proveniencia tiene más oportunidades de ser usada en todas partes que una revista con peaje, y el poder creciente de varios motores de búsqueda Google, y en particular Google Scholar, Yahoo y otros sólo incrementará las posibilidades en este respecto y de hecho comienzan a nivelar el campo de juego que las bibliografías de alto costo (como las del SCI) distorsionaron. Para el mundo en desarrollo, esto significa que las revistas AA podrán cruzar la divisoria más fácilmente que antes, ya que aunque pueden no estar listadas en el SCI, y en general no lo están, su presencia en listas de AA, y su disponibilidad en portales bien organizados comenzará a compensar las limitantes que las barreras del sistema cartelizado de la ciencia ha

montado, en particular en torno al SCI.

El AA abre las vías a la investigación en torno a la dinámica de la innovación en ámbitos enormes e interdependientes como son los de la sociología, la economía o incluso la gerencia, además de los de las ciencias duras y la propia tecnología. La noción de AA ha dejado de ser considerada como una simple metáfora que anuncia el motor de relaciones societal y organizacionalmente transformadas. Así, la posibilidad de compartir los conocimientos y los recursos, por ejemplo, entre estructuras en directa competencia mutua, que ayer parecía difícilmente concebible, está mucho más cerca de su realización, simplemente por la vía de tomar al AA en un sentido no restringido del término.

3. La nueva convergencia tecnológica

Las llamadas “tecnologías convergentes” forman parte de la dinámica contemporánea del desarrollo científico-técnico. Con este nombre se hace referencia a la combinación sinérgica de diferentes tecnologías transformadoras: (a) nanociencia y nanotecnología; (b) biotecnología y biomedicina, incluyendo la ingeniería genética; (c) tecnología de la información, incluyendo comunicación y computación avanzada y (d) ciencias cognitivas, incluyendo la neurociencia cognitiva (nano–bio–info–cogno, NBIC). Constituyen la combinación del conocimiento para la manipulación de la materia viva con la inerte (ETC, 2003), teniendo como objetivo final, impactar directamente a sectores estructurales de la economía, lo político, social y ambiental.

En la visión del grupo de expertos de la Comisión Europea sobre la ola de nuevas tecnologías cuyo relator fue Nordmann (2004), el paradigma de la convergencia se ha modificado con la llegada de la nanotecnología, ya que con ella la materia, compuesta de moléculas, puede reconstruirse prácticamente de nuevo a través de la nanoescala. En la escala nanométrica, la materia manifiesta propiedades diferentes a las tradicionalmente conocidas a escala macroscópica. El aprovechamiento de estas propiedades en la implementación de dispositivos, en la formación de nuevos materiales, en sus métodos de manufactura y en su producción, es tan sólo uno de los propósitos de este paradigma emergente que se plantea transformar a las sociedades en el curso de las próximas décadas. La convergencia de las tecnologías transformadoras se basa fundamentalmente en la unidad material en la nanoescala y en la integración tecnológica a partir de ella.

Tales promesas se reflejan en el foco declaradamente “futurista” de buena parte de la retórica de la nanotecnología, con la elaboración de largas listas de posibles aplicaciones que son tan amplias como para erigirla en la cura de prácticamente todos los males de la humanidad, y como soporte del futuro crecimiento y felicidad humanos. Estas visiones reflejan que lo social es parte integral de la nanotecnología. Es decir, con relación a “futuros tecnopropectivos” como el que ofrecen los proponentes de la nanotecnología el futuro es movilizado en el desarrollo de la tecnología y su gobernabilidad, creando “direccionalidad” y convenciendo a otros de lo que “el futuro traerá”. Como tales, las varias narrativas de la nanotecnología aparecen como siendo profunda e irrevocablemente sociales, políticas y filosóficas.

Reconociendo su enorme potencial, varios países o grupos de países han avanzado en la formulación de propuestas para desarrollar intensamente las Tecnologías Convergentes. Actores poderosos imaginan a la nanotecnología como una reorganización paradigmática de las técnicas de investigación y las habilidades en la nanoescala con potencial para inducir amplias

y transformadoras implicaciones sociales, económicas y políticas (Roco y Bainbridge, 2005). Las visiones sociales, culturales, morales, políticas y económicas que acompañan las promesas y amenazas están dando forma, de maneras desiguales y complicadas, a las agendas y trayectorias de investigación que determinarán la forma eventual de las nanotecnologías.

La investigación pública y privada en este campo está desarrollándose a pasos gigantescos, y por el momento se encuentra fuera del control de las regulaciones de los gobiernos o del escrutinio de la sociedad, incluso cuando existen programas y proyectos gubernamentales. Es particularmente importante que tanto los gobiernos como la sociedad civil tengan una comprensión y ejerzan un monitoreo, pues de otra forma los productos de las tecnologías convergentes serán trasladados al mercado en procesos poco transparentes y democráticos de revisión, evaluación y regulación (ETC, 2003). Por eso es necesario, desde el punto de vista de la educación superior y el análisis social, examinar e interpretar la nanotecnología y otros campos relacionados que comparten con ella la dinámica genérica social, económica y política, no solamente como un campo emergente de investigación y experimentación científica, sino también como estando constituida a través del despliegue de una gama de repertorios discursivos de promesa y expectativa. Se apunta a mover la discusión desde intentar *ver en* el futuro a *ver cómo* es que se construye y se gerencia el futuro en tanto abstracción temporal en discursos controvertidos, quiénes elaboran esos discursos y bajo qué condiciones, como prerrequisito para la construcción de estrategias de desarrollo de la región latinoamericana.

Si bien entre las promesas que se dicen válidas para los países en desarrollo están las posibles aplicaciones de nanotecnología relacionadas con las metas del Milenio, tales como el almacenamiento de energía, producción y conversión, mejora de la productividad agrícola, tratamiento y remediación de agua, diagnóstico de enfermedades y monitoreo, sistemas de lanzamiento de drogas, procesamiento y almacenaje de alimentos, contaminación del aire y remediación, construcción, monitoreo de la salud, detección y control de vectores y pestes (Salamanca-Buentello et al, 2005), no todo son promesas. En el discurso “inevabilista” dominante, pareciera que las políticas públicas y los sistemas de gobernabilidad en los países en desarrollo, enfrentarán nuevos y difíciles desafíos a sortear para poder generar y utilizar este nuevo conocimiento e introducirlo o adaptarlo a metas sociales o económicas.

Se prevé que la producción de nuevos materiales basados en las nanotecnologías y otras tecnologías convergentes puede tener efectos nefastos en las economías de los países en desarrollo al permitir la sustitución de materias primas por productos más económicos y libres de condicionamientos geográficos y/o climáticos, incrementando las diferencias entre los países del Norte y del Sur. Algunos estudios (ETC, 2003; Meridian Institute, 2006) anotan que las relaciones económicas y sociales desiguales entre los países del Norte y del Sur pueden verse afectadas aún más con la introducción de nuevos materiales, como por ejemplo textiles mejores que el algodón, que afectarían la producción de *commodities* de un número muy grande de países. Basta con observar que de un total de 141 países en desarrollo, 95 de ellos dependen de sus *commodities* para por lo menos el 50% de sus ingresos por exportaciones (CFC, 2005).

En los países de la región es posible encontrar, además de las comunidades científicas y de los tomadores de decisiones en el ámbito de las políticas públicas, otros actores directamente interesados así como diferentes organizaciones, que tienen un papel cada vez más importante en la discusión y definición de políticas y naturalmente en la construcción de una conciencia pública sobre el impacto de la tecnología. Muchos de estos actores, sin embargo, no conciben

claramente los impactos del nuevo conocimiento, y como consecuencia, se toman crecientemente decisiones de política pública en base a información incompleta, fragmentada y pobre, o por la influyente presencia de instituciones y “expertos” inadecuadamente preparados para comprender y enfrentar los desafíos que imponen las tecnologías transformativas y convergentes. En ese terreno las funciones de la Universidad y de la educación superior son cruciales en la etapa de transición.

Enfrentar los “desafíos de la convergencia” tecnológica supondrá la coordinación de esfuerzos entre las universidades, el sector productivo y los gobiernos para desarrollar instrumentos adecuados de regulación y monitoreo orientados a asegurar la protección de la población y de la naturaleza. Una cuestión de la mayor importancia es la relativa a los riesgos de la nanotecnología. Se evidencia una percepción difusa de los riesgos en la investigación y la utilización de la nanotecnología, y existe en consecuencia una gran dispersión de recomendaciones para generar las competencias que pudieran permitir enfrentarlos. Con frecuencia, la comunidad científica no concibe los riesgos como una dimensión inherente a la actividad de investigación que realiza, y cuando los percibe, los identifica como una problemática de orden ético que debe ser asumida por los organismos correspondientes.

En general, se dan por supuesto las narrativas que actores clave despliegan en su intento de dar sentido a la dinámica social de las tecnologías emergentes. Se ha argumentado que científicos y tecnólogos han desarrollado un conjunto de teorías informales acerca de lo que es la nanociencia. Pero ya hay debate respecto a cómo debiera posicionarse, cómo se materializan las preocupaciones públicas, las lecciones que pudieran aprenderse de la controversia de los transgénicos conocidos como OGM, etc. Pareciera que mientras que estas teorías informales carecen de soporte sistemático empírico, no obstante dirigen la expectativa y promesa tanto en las deliberaciones de políticas como en la innovación y la I+D. Representantes de ONG reclaman una mayor atención a las implicaciones de la nanotecnología para los países en desarrollo y las economías emergentes.

Es necesario considerar más sistemáticamente cómo la nanotecnología pudiera contribuir a reducir la pobreza y cómo los procesos de innovación globales pudieran vincularse con procesos locales en los países en desarrollo. Algunas economías emergentes están luchando con temas de nanotecnología. Por un lado, las instituciones políticas apuntan a atraer compañías extranjeras. Por el otro, necesitan desarrollar marcos legales que proporcionen protección a la población y que también aseguren estabilidad legal a las compañías. Las principales cuestiones aquí se refieren al ambiente, la salud y la seguridad al igual que a los derechos de propiedad intelectual. En general, los actores en economías emergentes están en posición diferente que aquéllos en los países altamente desarrollados. La academia, por ejemplo, tiene menos posibilidades de hacer estudios de salud ambiental y seguridad y/o de tener una comunicación efectiva con el público. Las economías emergentes a menudo dependen del liderazgo del extranjero y la conciencia pública de los desarrollos en nanotecnología es muy bajo (Renn & Walter, 2008).

Algunas organizaciones han señalado la necesidad de aplicar el principio precaucionario a la nanotecnología. Pero, ¿qué constituye un enfoque precaucionario? En años recientes, enfrentados con la creciente escala de cambios e impactos humanos en el ambiente, y con la creciente conciencia de su complejidad, se ha vuelto cada vez más claro que la ciencia y el conocimiento humano en general no pueden proporcionar evidencia definitiva por adelantado respecto de todas las formas de daño posibles. Tal evidencia puede ser intrínsecamente inalcanzable o lle-

gar demasiado tarde para evitar daño ambiental serio e irreversible. Frente a la necesidad de los decisores de políticas ante la incertidumbre, tratando de equilibrar propósitos y objetivos divergentes la precaución ha surgido como un principio amplio que favorece la protección ambiental en el caso de la incertidumbre.

El meollo del concepto se puede entender como *contrarrestar la presunción a favor del desarrollo* que predominó durante mucho tiempo (Cooney, 2005). En todo caso, pareciera importante encontrar el equilibrio entre este principio aplicado por medio de la evaluación sistémica de los riesgos de largo plazo, y una aproximación ética de verdaderos beneficios a corto plazo. Los países latinoamericanos deben considerar que el principio precaucionario requiere que los gobiernos tengan a su disposición recursos humanos y una infraestructura eficiente de investigación y servicios de laboratorios y para ello deben decidir sobre la construcción de capacidades para su implementación. La importancia de un análisis abierto y transparente de esos imaginarios sociotécnicos, proyecciones y repertorios culturales es doblemente significativa, si se considera que la nanotecnología potencialmente desafía nociones profundamente enraizadas de humanidad y naturalidad, entre otras a través de nociones como la “nueva invisibilidad material” o la “increíble pequeñez” de la nanoescala.

La convergencia observable también en la “nueva bioinformática” podría ser de especial interés en la región, debido a su menor costo de inversión y a la sinergia que puede generar en el trabajo en redes. La biotecnología como uso de los sistemas biológicos a los cuales se les puede reprogramar siguiendo la voluntad del hombre, y en donde por primera vez los descubrimientos biológicos toman un lugar protagónico en el escenario de los grandes mercados mundiales constituye uno de los desarrollos tecno-científicos más espectaculares de décadas recientes. En la era actual el prefijo Bio se ha popularizado a niveles nunca antes conocidos, esto se explica por la penetración de las técnicas de la biología moderna en la sociedad. La tendencia que arrancó a mediados de los años 70, cuando se pudo visualizar el impacto que la biotecnología y la manipulación genética en general podrían tener en nuestras vidas, se ha ido reafirmado en los últimos años con hechos concretos de servicios y productos biotecnológicos. El catálogo de biotérminos va incrementándose desde biotecnología, pasando por bioética, bioenergía, bioremediación, bioprospección, biomatemáticas, bioinformática, bioingeniería, bioseguridad, hasta llegar a biodiplomacia; todos ellos reflejan una visión utilitaria de la biología y su impacto en la sociedad (Ramirez, 2008).

4. Producción y consumo del conocimiento

La transición hacia la sostenibilidad requiere cambios radicales en la manera como producimos y consumimos. Entendemos mejor ahora que el logro de la sostenibilidad se vincula no sólo al mejoramiento de la situación ambiental, sino también a cómo aprender a vivir mejor y a cómo mejorar la calidad de nuestras estructuras sociales. Más aún, cuando se reconoce claramente que no es posible lograr las reducciones necesarias del impacto ambiental y el consumo de recursos por medio de soluciones exclusivamente técnicas dirigidas a mejorar la eficiencia de los procesos productivos y a hacer más verdes los productos.

¿Por qué esto? La investigación muestra que el impacto ambiental agregado continúa elevándose debido a niveles crecientes de población y de afluencia. Hay diferencias enormes entre los niveles de consumo *per capita* de las sociedades ricas y pobres en el mundo. En las naciones

industriales el consumo de bienes domésticos, energía y otros materiales ha alcanzado niveles agregados muy elevados, que están ejerciendo presiones tremendas sobre el ambiente y las bases de recursos naturales. La “geografía distorsionada del consumo” indica que el consumo general del quinto más rico de la población mundial es 16 veces el del quinto más pobre. El cambio es crucial en la escala individual, organizacional (dentro de, y entre organizaciones) e igualmente en la escala social (entre sistemas funcionalmente autónomos, con su propio código operacional).

En décadas recientes, se ha dedicado bastante atención y recursos a enfoques orientados tecnológicamente a reducir la contaminación y aumentar la eficiencia del uso material y energético. Estos esfuerzos son críticos, pero en términos de lograr la transición a la sostenibilidad, es necesario desarrollar una comprensión más holística de los sistemas de producción y consumo. También se ha focalizado el interés en los beneficios potenciales de cambios más sistemáticos que abarcan cambios en la producción y el consumo, y las relaciones que vinculan el acto de producir y el de consumir. Una ejemplificación aproximada de esos cambios puede encontrarse en el nivel de la innovación de las funciones, que incluye sistemas de uso compartido, ofertas de pago por uso, y ventas funcionales, que pudieran sintetizarse bajo el nombre de sistemas de producto-servicio. Como ilustración sirven casos como los de la gestión integral de plagas, el uso compartido de automóviles y los centros de lavado de ropa de base comunitaria en Suecia. Éstos se volvieron parte de la planificación urbana, con estándares de eficiencia energética y de agua y proporcionando funciones de lavado a millones de hogares.

En las actividades de innovación se ha venido reconociendo cada vez más la importancia del aprendizaje y de las instituciones. Los actores sociales, las interacciones y las instituciones son componentes importantes en la conceptualización de los procesos de innovación (Malerba, 2005). Los procesos pueden involucrar la co-evolución de varios elementos tales como la tecnología, la base de conocimientos, el aprendizaje, la demanda, las firmas, las organizaciones no empresariales, y las instituciones. Se observan claras referencias en el comportamiento de diferentes sistemas sectoriales tales como el rol del conocimiento, actores e instituciones, con claras implicaciones para el tema de la producción y el consumo sostenibles. El reclamo de cambios en el nivel sistémico es direccional en un sentido e ideológico en otro, ya que prescribe acciones deseadas de parte de los actores sociales para producir y consumir. ¿Qué es lo que subyace a estos cambios a nivel del sistema? ¿Cuál es la naturaleza y dinámica del cambio que envuelve la transformación en patrones de producción y comportamiento del consumidor? ¿Y qué rol juegan las instituciones en esta transformación?

Tukker y Tischner (2006) distinguen tres niveles de cambios hacia el consumo y producción sostenibles: 1) optimización del sistema, que incluye mejoras de los sistemas existentes de producción y consumo sostenibles con herramientas existentes, como el eco-diseño de productos y servicios, la información a los consumidores acerca de alternativas ambientalmente robustas y patrones de consumo, 2) el rediseño de la capacidad de provisión del sistema para hacerlo menos pesado, a menudo, con base en la innovación de funciones, por ejemplo, en lugar de satisfacer la necesidad de movilidad por medio de la propiedad del vehículo privado, se ofrece un sistema de movilidad integrado, en el cual el público usa el transporte público donde ello es posible, y sistemas de vehículos compartidos como opción de respaldo, aunque todavía se actúa dentro del marco contextual y de mercado; 3) innovación de sistema, donde no sólo son optimizados sistemas de productos, servicios y producción y se encuentran nuevas formas

de satisfacer necesidades de consumo dentro de marcos e infraestructuras institucionales existentes, sino que se desarrollan e implementan nuevas infraestructuras, sistemas de planeación o incentivos, que promueven estilos de vida más sostenibles. Pareciera así que la innovación de función sistémica depende del grado de cambios en toda la cadena de valor producto –servicio y no meramente de la provisión de la función.

El Programa de Naciones Unidas para el Ambiente (División de Tecnología, Industria y Economía) tiene numerosas actividades para promover tecnologías y prácticas de gestión ambientalmente sensatas, y construir vínculos mundiales entre los líderes industriales y los expertos en tecnologías de producción limpias y eficientes. Esos esfuerzos pudieran ser muy aumentados comprometiendo a un segmento más amplio de la comunidad de ciencia y tecnología a trabajar en estas cuestiones. Por ejemplo se necesitan análisis sociológicos para entender cómo la propaganda y los medios populares influyen en las elecciones de los consumidores y en la “brecha de las aspiraciones” (por ejemplo, la distancia entre lo que la gente tiene realmente y lo que sienten que necesitan). Se requieren estudios de ciencia política y de economía para desarrollar mecanismos eficientes de monitoreo y/o control de niveles agregados de consumo y uso de recursos. Insumos de la ecología y la biogeoquímica permitirían desarrollar una perspectiva sistémica de cómo fluyen la energía y los materiales a través de lugares particulares y ciclos de producción/consumo. Y por supuesto, los químicos, físicos y otros científicos básicos son necesarios para continuar avanzando en tecnologías para la “descarbonización, desmaterialización y detoxificación de los ciclos de energía y materiales.

Esta cuestión puede proporcionar oportunidades interesantes para revertir los roles tradicionales de compartir conocimiento entre los países en desarrollo y los industrializados (vistos típicamente como unilaterales, influjo Norte-Sur de información). Se necesitan las perspectivas del Sur para ayudar a analizar comportamiento y valores vinculados al consumo, y ayudar al Norte a desarrollar políticas y prácticas para reducir niveles de consumo excesivos. Algunas cuestiones en la investigación del consumo/producción necesarios en los próximos años son (ICSU-ISTS-TWAS, 2005):

- ¿Cómo se crean las “necesidades” materiales? ¿Cuáles son los determinantes primarios que impulsan el comportamiento superfluo, de consumo excesivo? ¿Cómo pueden cambiarse valores que estimulan un consumo insostenible?
- ¿Qué tipos de políticas han sido efectivas en desacoplar las mejoras en el bienestar del consumo creciente de energía y materiales?
- ¿Cuáles son los principales patrones y tendencias de cambio social, económico y ambiental relacionados con sistemas de consumo/producción? ¿Cuáles son las vulnerabilidades de sistemas de consumo/producción importantes a estos cambios?
- ¿Qué nuevas herramientas y metodologías se necesitan para estudios comparativos robustos de sistemas de producción/consumo?
- ¿Cuáles son los roles de las instituciones, las nuevas tecnologías y la innovación en influenciar la dinámica de sistemas de consumo/producción?
- ¿Cuáles son las implicaciones para el desarrollo sostenible de las tendencias incipientes como el consumismo verde, los cambios de la dieta, el etiquetado más estricto de productos, etc.?

5. Ciencia y ética. Aprender a manejar los riesgos e incertidumbres

El mundo actual nos presenta algunas libertades antes nunca vistas pero también un grado de inseguridad potenciada. La nueva situación del conocimiento forma parte de este panorama ambiguo y conflictivo. Por un lado, la ciencia ocupa una posición central en nuestra sociedad como jamás la tuvo antes. De ella se espera y se obtiene la solución a innumerables problemas y una ganancia de productividad que va desde el tratamiento de enfermedades hasta la mayor parte de la calidad de lo que los seres humanos fabrican, plantan o crean. No obstante, al mismo tiempo, su apropiación social genera una serie de problemas, pues si bien en ciertos casos reduce la desigualdad social e internacional –sirviendo de poderosa herramienta para vencer problemas crónicos de grupos sociales y nacionales–, en otros los acentúa.

Nuestra inseguridad hoy es la de quien comienza a sentir que puede estarse enfrentando con límites insuperables. Es verdad que siempre alguien alertó a la especie humana respecto de los peligros de superar los límites que Dios o la naturaleza nos fijaron. Es posible que esté aquí, también, la raíz de nuestra libertad actual. Las identidades enclaustradas del pasado dejaban pocas opciones a las personas. Nuestro tiempo, por el contrario, ha abierto un abanico inédito de elecciones, muchas de las cuales asocian lo que hasta hace pocas décadas parecía contradictorio. Parece útil, a este respecto, recordar la conferencia Asilomar y su éxito en identificar, evaluar y en última instancia mitigar los riesgos percibidos del ADN recombinante en la década del 70. En esos años hubo un llamado a una moratoria voluntaria de parte de un grupo de científicos norteamericanos hasta evaluar mejor el estado de la nueva tecnología y sus posibles riesgos. La conferencia de Asilomar, que incluyó a científicos de todo el mundo, abogados, representantes de la prensa y funcionarios gubernamentales consideró si levantar la moratoria y en tal caso en qué condiciones la investigación podía proceder con seguridad. Finalmente se decidió que la investigación sobre el ADN recombinante debería seguir, pero bajo estrictos lineamientos, que luego fueron promulgados por los *National Institutes of Health* (NIH) y por órganos comparables en otros países.

En retrospectiva, esta conferencia única marcó el comienzo de una era excepcional para la ciencia y para la discusión pública de la política científica. Su éxito permitió que la entonces tecnología contenciosa del ADN recombinante surgiera y floreciera. Ahora el uso de la tecnología del ADN recombinante domina la investigación en la biología. Ha alterado las formas como se formulan las preguntas y la manera como se buscan soluciones. El aislamiento de genes de cualquier organismo en nuestro planeta, vivo o muerto, así como la construcción de nuevas variantes de genes, cromosomas y virus y la introducción de genes en microbios, plantas y animales experimentales son hoy una actividad rutinaria. Desde nuestro punto de vista, es interesante observar que en los años 70 se escuchaban frecuentes críticas a los científicos por asumir el liderazgo en formular políticas que eran asuntos de preocupación pública. Esto llevó a algunos de ellos a creer que el debate público mismo era una gran amenaza y que las consecuencias resultarían en restricciones debilitantes o incluso prohibiciones sobre la investigación biológica molecular. No obstante, el esfuerzo de informar al público también estimuló una discusión responsable que logró desarrollar un consenso para el enfoque medido que muchos científicos apoyaron. Se evitó caer en legislaciones nacionales restrictivas y a la larga, los científicos se beneficiaron de su franqueza y acciones prudentes frente a la incertidumbre. Ganaron así la confianza pública, ya que fueron los propios científicos quienes tomaron la iniciativa,

engendrando considerable credibilidad.

Pero el propio organizador de dicha conferencia, el premio Nóbel, Paul Berg (2004), recordando las circunstancias del evento, piensa que es muy probable que el modelo Asilomar no sirva para lidiar con los temas de hoy y de mañana porque las cuestiones que nos desafían son cualitativamente diferentes. Hay pocas perspectivas de consenso en la sociedad actual con respecto a cuestiones éticas relacionadas con los tejidos fetales y células madres, el testeo genético, las terapias genéticas de líneas de gérmenes y somáticas y otras áreas de incertidumbre y riesgo. En esas instancias, los consensos sólo parecieran ser posibles por medios políticos, donde la regla de la mayoría prevalece. A menudo están afectadas por el auto interés económico y cada vez más por conflictos y desafíos éticos y religiosos irreconciliables con valores sociales profundamente enraizados. Las decisiones de Asilomar en última instancia las tomaron los propios científicos que definieron sus responsabilidades no sólo en cuanto tales sino también como ciudadanos.

La lección que Berg extrae de Asilomar es que cuando los políticos y el público en general aprenden suficiente acerca de una cuestión como para formarse una opinión, usualmente ignoran y rechazan las opiniones de los científicos. Su respuesta a esta situación es entonces que “es mejor mantenerlos ignorantes hasta que uno pueda conseguir la aprobación de leyes razonables.” Obviamente el problema que queda abierto de inmediato es: ¿“mejor para quiénes?” Berg otorga el poder de decisión exclusivamente a los científicos. Si bien es innegable que la opinión experta es fundamental, también a los ojos del presente parece crucial que el público participe en la discusión de cuestiones de riesgos, máxime a la luz de supuestos controles y “escándalos” científicos que con lamentable frecuencia les siguen. El público se siente impotente contra algunos de los intereses que impulsan las cuestiones regulatorias. Y los científicos han sido parte de esos intereses. Las tendencias que se observan hoy tienen implicaciones de crisis civilizatoria: la incapacidad de un modelo de desarrollo básicamente económico para permitir la sobrevivencia física de nuestro mundo. El modelo hoy dominante, llámese capitalismo, o modernidad, o primacía occidental sobre el mundo, es predatorio y no reconoce límites a su expansión (Ribeiro, 2008).

En estos tiempos y los por venir en el futuro mediano, probablemente relacionado con las incertidumbres y frustraciones, resurge la oposición por la fe, que parecía distante no hace mucho. El país más desarrollado del mundo, aquél en el que la ciencia y la tecnología contribuyen más a generar riqueza, es también aquél donde hay una ignorancia e indiferencia de la población respecto de lo que constituye la base misma de su éxito- o la base misma de su práctica. La agenda pública comporta una adhesión a supersticiones, a creencias que la ciencia moderna desmontó hace más de un siglo. No hay país donde el creacionismo sea tan fuerte como en los Estados Unidos. La ciencia es incorporada como tecnología, como innovación, en las fábricas, en la agricultura, en los servicios, pero la teoría que está en ella, la semilla de inquietud y de inteligencia que en ella pulsa, no llega a la conciencia de millones de personas que hacen uso de ella. Se usa la ciencia, se aprende con sus resultados, pero el espíritu científico se enfrenta con mentes impermeables a su trabajo de erosión de mitos y de construcción de un mundo diferente y mejor (Ribeiro, 2008).

Un informe reciente publicado en los Estados Unidos, plantea que el insuficiente nivel de habilidades de alfabetos en grandes segmentos de la población constituye una de las más serias amenazas para la sostenibilidad del desarrollo de esa nación. “Se espera que los indivi-

duos tomen más responsabilidades en el manejo de sus propias vidas, tales como planificar su jubilación, navegar el sistema de atención médica, y manejar sus carreras”, dijo el director de la Organización ETS.

Sin embargo, la mitad de los adultos no cuentan con los conocimientos matemáticos y de lectura suficientes como para usar estos sistemas de una manera eficaz; por lo tanto enfrentarán mayores desafíos cuando llegue el momento de cumplir sus papeles de padres, ciudadanos y trabajadores. Quizá lo que más preocupa es el hecho de que este problema no se presenta sólo entre nuestra población adulta. Nuestro índice de graduación de las escuelas secundarias (“*high school*”), es del 70 por ciento y se encuentra muy por debajo del índice de otros países, y nuestros estudiantes han quedado rezagados en la lectura, las ciencias y la matemática por muchos de nuestros socios comerciales”. (ETS, 2007)

¿En qué medida el conocimiento científico mejora el sentido ético de las personas, los valores que ellas asumen? Un abismo radical separa, por un lado, los valores asumidos socialmente y los de la ciencia. ¿Cómo hacer para que las masas se apropien de la ciencia, como transformar la ciencia en cultura? Es necesario que el conocimiento científico amplíe la libertad de elección de las personas. Como tributarios que somos de la gran revolución iluminista, seamos científicos o educadores, concebimos la ciencia y el conocimiento de calidad en general, en términos sociales, más que nada por su papel emancipador y mejorador de la vida humana. Tendemos, por eso, a culpar muchas veces a los poderes de este mundo, a quienes deciden y tienen seguidores en masa, por el mal uso de un conocimiento que, en sí, asumimos como neutro o incluso bueno. Superado el período del terror nuclear, el discurso fue retomando el rasgo que había sido el suyo en el pasado, de la afirmación que el conocimiento de calidad es bueno y sólo por desviación o deformación es mal apropiado. No hay un gestor de la ciencia que no crea en eso, o por lo menos que no lo afirme.

Tal vez sea justamente porque el discurso convencional siempre proclama a la ciencia como positiva, como portadora de ganancias indudables, tal vez sea porque ese discurso sobre el conocimiento usualmente ignora que puede servir a distintos usos, que acabamos teniendo poca noción de lo que es fáustico, lo que es prometeico, en la producción y consumo, o uso, del conocimiento. Pero no se puede olvidar que Oppenheimer tal vez haya sido el primer científico que expresó de manera gráfica la interrogante de si el peligro está en el saber o en el uso del saber y desde entonces la humanidad tiene que vivir con esa carga.

Nuestra ineptitud para modificar el mundo es chocante. Las ciencias desempeñan todavía un papel instrumental (¿será que algún día podrán desempeñar más que eso?). Sin duda, sería impensable que ocupasen el lugar de los valores. La ciencia permite conocer; el plano de los valores es distinto. Una constante del pensamiento diferencia la capacidad de descubrir, de inventar, de saber, respecto de la de evaluar y apreciar: se distinguen así el saber y la sabiduría.

Recientemente se resignificó la distinción entre conocimiento y sabiduría, para reservar un espacio democrático a las decisiones políticas sobre los valores y asegurar un lugar íntimo para aquellos asuntos que la ciencia no resuelve, ni pretende o puede solucionar: ciertos valores morales, ciertas opciones sociales, ciertas elecciones religiosas. La elección entre el valor de la solidaridad y el de la competición, por ejemplo, aunque los estudios científicos puedan señalar los costos y ventajas de cada uno de ellos (la solidaridad genera menos productividad, si bien también menos tensión; la competitividad produce más,

no obstante angustia más), es una elección que como tal está fuera del campo científico. Pertenece al plano de los valores, de aquello que excede al conocimiento, sin con eso ser irracional. Pero incluso así, la ciencia debe y puede ayudar a aclarar esas elecciones, a indicar sus efectos, a mejorar la calidad de las dudas. ¿Consigue hacerlo? Pareciera ser ese el papel, por ejemplo, de la divulgación y/o difusión científica.

Suena razonable suponer que la ciencia mejora, en nuestras vidas, lo que no pasa por nuestra conciencia (tal es el caso de los nuevos materiales, por ejemplo), aunque beneficia muy poco nuestra conciencia del mundo. Las sociedades en que vivimos hicieron esfuerzos de alfabetización en el pasado y hasta hoy en nuestra región, como modo de inclusión social, si bien antes de completar esos esfuerzos llegó la reciente ola de alfabetización de nuevo cuño, que torna analfabetas a las personas que: (i) no tienen conocimientos mínimos de informática y por lo tanto no consiguen ya, sin ayuda externa, lidiar con su cuenta bancaria, efectuar pagos, intercambiar correspondencia electrónica o leer noticias en Internet; (ii) no tienen conocimiento científico e, incluso siendo capaces de hacer aquellas tareas casi mecánicas del ítem anterior, no son capaces de comprender el mundo de manera más profunda. Si bien se hacen intensos esfuerzos para enfrentar el analfabetismo en términos absolutos o inclusive en computación, hay poco empeño en promover el aprendizaje de la lectura científica.¹ Dicho de otro modo, los proyectos oficiales e incluso los de las ONG buscan mucho más un efecto secundario, pragmático, superficial, que un impacto profundo y duradero en el conocimiento, que haría saltar la educación a un nivel que nunca ocupó.

Es más, los intentos de elevar el gasto público en educación primaria enfrentan resistencia significativa de los más ricos, y esa oposición es más probable en sociedades muy desiguales. Usar la educación primaria para reducir la pobreza será difícil de lograr a menos que se aborde también la elevada desigualdad en el ingreso. Diversos estudios encuentran evidencia de que los ricos influyen desproporcionadamente en el proceso político, logrando que los subsidios públicos tiendan a beneficiar a los más ricos (Addison y Rahman, 2003). Las experiencias de Brasil, Guatemala y Sudáfrica parecen confirmarlo. Al destacar la desigualdad en el gasto de educación, no estamos implicando que la solución para el bajo nivel de gasto en educación primaria deba resolverse necesariamente transfiriendo recursos de la educación media o universitaria. Encontrar recursos para servicios básicos como la educación primaria es visto demasiado a menudo como una tarea de reasignación de recursos dentro del sector educativo, más que a través de todas las categorías de gasto público, donde puede muy bien haber grandes líneas de gasto improductivo fuera de la educación. Esto, naturalmente, es válido para la ciencia. La ciencia asumió en nuestro tiempo un papel social inédito, ya que activa el desarrollo económico. El conocimiento ya no es pensado como la aventura personal de un individuo, sino como trabajo colectivo. Por estas razones, ocurre una fuerte apropiación de la misma por los agentes económicos, al mismo tiempo que importantes cantidades de personas no llegan a protagonizarla. Más grave aún, en muchos de nuestros países no parece tomarse conciencia del impacto económico como social de la investigación científica.

La ciencia está teñida de cuestiones éticas: el uso de embriones en la investigación, el problema del aborto y el de la eutanasia, la posibilidad misma de la eugenesia plantean problemas morales que todavía no han sido bien resueltos: hay científicos ciegos a la dimensión ética y hay religiosos conservadores que no comprenden los beneficios que la ciencia puede brindar. Hay

¹ Se estimaba hace unos diez años que 855 millones de adultos –casi un sexto de la humanidad– eran funcionalmente analfabetas, y un 64 de esos analfabetas eran mujeres (UNICEF, 1999; Banco Mundial, 2001).

riesgos envueltos, como los que traía consigo la bomba atómica, cuya única justificación era que se necesitaba llegar a ella antes que Hitler. El diálogo entre científicos y éticos es débil, incluso en la bioética. Los riesgos que suponen los descubrimientos científicos son difíciles de dimensionar, entre el *hubris* de muchos investigadores, que no tienen en cuenta los problemas que pueden resultar de la ciencia descontrolada, y la ignorancia del público y de los políticos que sólo ven lo que quieren ver. Falta un espacio en el que la política y la ciencia puedan dialogar. Tal vez ese exilio de la ciencia con respecto a la *polis* sea lo más preocupante hoy, algo que percibimos mal cuando vemos las dimensiones del fomento y todo lo que en teoría parece positivo en la ciencia; pero en los hechos no necesariamente se plasma en mejoras tanto como pudiera.

Nunca la ciencia fue tan utilizada, si bien el espíritu científico no se haya vuelto dominante. ¿Cómo administrar entonces los riesgos e incertidumbres inherentes a la producción y consumo de conocimiento? Algunos puntos básicos se destacan; tienen en común una creencia en la investigación, en su discusión pública, en el avance del conocimiento por medio de la investigación y del debate, en síntesis, un cierto espíritu democrático. También tienen en común una reducción en la creencia en la verdad: los descubrimientos científicos son provisorios e incluso cuando en su mayor parte no son refutados sino matizados, dejan de ser tan enfáticos para convertirse en relativizados. La misma complejidad de la ciencia actual resulta en una fractura creciente entre el conocimiento científico y el sentido común. Esta brecha incluye la dificultad de la comprensión de la misma por la clase política que recurre crecientemente a la intermediación de “expertos”. El efecto es que el papel racionalizador de la ciencia disminuye en el mundo contemporáneo y ésta se devalúa como recurso cultural para promover la superioridad de las pretensiones científicas acerca del mundo. Como consecuencia del vertiginoso desarrollo tecnocientífico la ciencia, casi universalmente considerada como un bien público que debe ser apoyado, es percibida crecientemente como generadora de riesgos y peligros antes impensados. La percepción del desarrollo tecnológico incorpora así componentes de incertidumbre, ambigüedad y complejidad. La expansión irrestricta del conocimiento científico conduce a demandas de que el nuevo conocimiento y su impacto sean regulados y gestionados de alguna manera. América Latina y el Caribe (ALyC) debe prepararse para enfrentar estos retos tanto a través de la formación como en el manejo relativo de distintos aspectos que el conocimiento nuevo trae aparejado.

Si la ciencia constituye una cierta comunidad, con valores aproximados, los usuarios de la ciencia –los políticos, los líderes empresariales y religiosos, los movimientos sociales, los individuos y la sociedad en general- no comparten necesariamente sus valores. Usan, con gusto y provecho, lo que ella produce. ¿Cuál es la diversidad de esos usos que se hacen de la ciencia? Qué los define, qué los valoriza? Los científicos y los educadores prefieren un uso emancipador, de raíces iluministas: la idea de que la ciencia vencerá el prejuicio, probablemente ampliará la democracia. Una ciencia así, fecunda, en términos sociales, reduce sus riesgos y, si trae incertidumbres, éstas son las del conocimiento, no las del desempleo o la miseria espiritual o material. Pero cuando reconocemos las serias limitaciones que inciden sobre el pasaje de la ciencia a la sociedad, que se reflejan en los diferentes conceptos de difusión, divulgación y sobre todo, el más rico, de apropiación social, el panorama deja de ser optimista. O por lo menos no caben tantas celebraciones. No por ello, no obstante, cabe desistir: al final, la luz que las luces trajeron consigo casi se extinguió varias veces, pero continúa irradiando. El conocimiento de calidad todavía no enunció todos sus poderes. Hacer que la ciencia se convierta en un factor pujante de la cultura de nuestro tiempo es algo que exige lidiar con la producción, pero

sobretudo con el consumo del conocimiento.

6. ¿Qué tipo de “sistema de ciencia” (y tecnología) se necesita para apoyar la búsqueda de un desarrollo sostenible?

Desde el Informe Brundtland “*Nuestro Destino Común*” (1988) producido por la Comisión de las Naciones Unidas de Medio Ambiente y Desarrollo se ha venido afirmando la noción de desarrollo sustentable, entendido como aquel que es capaz de responder a las necesidades del presente, sin comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras satisfagan las suyas. Sostiene el Informe que la enorme desigualdad existente entre países ricos y países pobres no sólo es un problema de desarrollo, sino también un problema ambiental. Desde esta perspectiva, la pobreza y la exclusión son los síntomas más visibles de la problemática del modelo de desarrollo imperante: “un mundo que permite la pobreza endémica estará siempre sujeto a catástrofes ecológicas y de cualquier otro tipo” (*idem*).

Tras la aparente simplicidad del enunciado inicial de desarrollo sustentable de la Comisión Brundtland, emergen enormes desafíos tanto epistemológicos como para su puesta en práctica en medio de tendencias contradictorias. No cabe duda que los avances científico-tecnológicos de la humanidad le han permitido explotar los recursos naturales sin precedentes y ocupar los más diversos ecosistemas de la tierra. Es indudable el enorme impacto que han tenido y siguen teniendo las acciones humanas en la transformación del planeta a diferentes escalas y en distintos ámbitos, generando muchos de los problemas que enfrenta la humanidad actualmente: pérdida de la biodiversidad, pérdida de resiliencia de muchos ecosistemas, lluvias ácidas, hueco de la capa de ozono, efecto invernadero, cambio climático global. Las implicaciones sociales, económicas y ambientales de estas transformaciones en la calidad de vida de la mayoría de la población del planeta y del bienestar general no son menos impactantes. No es ninguna novedad afirmar que el actual esquema de desarrollo es insostenible.

El Programa Internacional sobre las Dimensiones Sociales del Cambio Ambiental Global (IHDP, 2007), sostiene que ante el predominio de “ecosistemas dominados por el hombre”, es necesario comprender las dinámicas de los sistemas socio-ecológicos como sistemas humanos-naturales conectados, donde las acciones humanas no pueden seguir siendo tratadas como variables externas. El cambio ambiental global es en buena parte una problemática relativa a las interacciones humanas-ambientales. Para denotar estos cambios, algunos autores sostienen que la tierra está saliendo de la era del Holoceno para entrar en una nueva era geológica que denominan Antropoceno (IHDP, 2007; Young, 2006; Clark et al, 2005).

El carácter incierto de los resultados de la ciencia, que en el mundo actual es más conciente de los riesgos y provisionalidad de los conocimientos que produce y de las decisiones sustentadas en ellos, se expresa en las recientes convenciones internacionales, que estipulan que la aplicación del principio de precaución debe ser proporcional al nivel de protección necesario y no discriminatorio, además de ajustarse regularmente en función de los nuevos descubrimientos. Las decisiones orientadas a determinar el grado de riesgo que una sociedad está dispuesta a aceptar son de orden político, no técnico, aunque se apoyen en información científica. En este punto Surge un concepto fundamental: el de la responsabilidad, entendida como el compromiso colectivo sobre las opciones tecnológicas que hace una sociedad. La ciencia se ve obligada

a salir del espacio confinado de los laboratorios para insertarse en la vida económica y social (Sánchez-Rose, 2008).

Las tendencias observadas muestran que los entes que financian investigación promueven crecientemente estudios orientados a problemas que obligan a cruzar las fronteras disciplinares. Algunas agencias globales enfatizan la necesidad de promover un “enfoque de pensamiento integrado” mediante la vinculación de las ciencias sociales y económicas con las ciencias naturales, generando fertilizaciones cruzadas entre sus métodos, perspectivas y respectivos hallazgos a fin de lograr una mayor comprensión de los problemas socio-ambientales y aportar respuestas a los temas emergentes de investigación relacionados con la capacidad de resiliencia de los sistemas, la gobernabilidad y la toma de decisiones en contextos de incertidumbre (IHDP, 2007). Sin pretender especular al respecto, es obvio que estas tendencias tendrán implicaciones en el nivel institucional y organizacional de la educación superior.

El desafío es enorme porque los problemas que plantea el desarrollo sustentable, hacen necesario que los científicos y los tecnólogos establezcan un diálogo abierto y constructivo con “otros” tipos de conocimientos e incluir a nuevos actores sociales. Se reconoce cada vez más que muchas de las soluciones relevantes a los problemas se encuentran en sitios alejados de los laboratorios, en contextos particulares donde cobra relevancia el conocimiento local, el empírico, el tradicional, el incorporado en tecnología, etc. En años recientes se ha puesto en evidencia el elevado precio que ha tenido que pagar el mundo moderno por rechazar prácticas tradicionales y los conocimientos que las sostienen en diversos campos de aplicación que van desde la medicina hasta la agricultura.

La “moderna visión científica del mundo” ha tendido a descartar o ignorar otros tipos de conocimientos por considerarlos poco rigurosos, folklóricos e incluso irracionales o supersticiosos, sin reparar que el test de racionalidad con el que son juzgados es, en sí mismo, un producto cultural de la sociedades occidentales (Vessuri, 2004). No obstante, los investigadores comienzan a abandonar los límites disciplinarios para involucrarse con gente “real” en innumerables procesos de interacción y comunicación en una variedad de situaciones y contextos que hace cada vez mas complicado mantener la vieja distinción entre ciencia académica y otros tipos de conocimiento. Esta tendencia fue recogida por la Declaración de la Conferencia Mundial de la Ciencia, cuando definió a la ciencia como “la capacidad de examinar problemas desde perspectivas diferentes y buscar explicaciones de fenómenos naturales y sociales, constantemente presentados al análisis crítico” (ICSU 1999).

La articulación de conocimientos y perspectivas heterogéneas es una tarea compleja que plantea importantes problemas metodológicos por resolver: ¿todos los tipos y formas de conocimiento son igualmente válidos?, ¿se trata de adoptar enfoques sincréticos o de incluir una pluralidad irreducible de conocimientos y perspectivas?, ¿cuáles son los mecanismos más adecuados para discernir los conocimientos y capacidades más idóneos para la solución de un problema en un contexto determinado?, ¿quiénes participan en estos procesos y de qué manera?, etc. Las respuestas a estas interrogantes irán emergiendo de los sistemas de conocimientos resultantes de procesos de construcción social de carácter participativo y transdisciplinario, enmarcado en espacios de negociación y mediación, orientados a atender y resolver problemas concretos de la vida real (Lawrence y Després, 2004).

La ciencia no se produce en un espacio vacío de política ni ésta funciona en ausencia de conocimientos. Entre ambas existe una relación circular: ciertos temas puestos de relieve por

investigaciones científicas son considerados como objeto de discusión política; los cuales luego de ser incorporados a la agenda pública son traducidos en acciones concretas a través de la aplicación de políticas específicas, cuyos resultados, a su vez, ponen en evidencia vacíos de conocimiento que deben ser investigados. Ciencia y política mantienen una indudable relación de interdependencia y de retroalimentación. (Guimaraes, 2006). La necesidad de promover relaciones bi-direccionales entre ciencia y política es una demanda creciente como uno de los requisitos para atender los complejos problemas globales. Por ello es preciso fortalecer el diálogo entre científicos y políticos con miras a lograr mutua comprensión entre los académicos y quienes toman decisiones. La perspectiva política debería ser tomada en cuenta a lo largo de todo el proceso, desde la definición temprana del problema y durante el desarrollo de la investigación.

La investigación orientada por asuntos políticos como es el uso de la ciencia para el desarrollo sustentable es el marco de Surgimiento de un nuevo paradigma conocido con el nombre de ciencia de la sostenibilidad. Este nuevo paradigma de investigación Surge como una respuesta prometedora a los esfuerzos que desde hace un tiempo, se vienen realizando para incorporar la ciencia y la tecnología a la agenda del desarrollo, orientando la ciencia y tecnología hacia el desarrollo sustentable, entendiendo a este último como una propuesta de desarrollo integral que debe ser enfrentado desde la perspectiva del sistema socio-ecológico. En este sentido, la transición al desarrollo sostenible aparece como el más reciente giro en la agenda del desarrollo, por cuanto este implica atender los problemas sociales, económicos y ambientales, reduciendo el hambre, la pobreza y la inequidad, a la vez que mantiene la biodiversidad y los sistemas de soporte de la vida en el planeta.

La construcción de sociedades más sostenibles se hace en un espacio de negociación política entre los múltiples intereses en juego, en el que múltiples actores e intereses participan para alcanzar un consenso respecto a qué desarrollar, qué sostener y por cuánto tiempo. Es por ello que, pese a las declaraciones en contrario, siempre existe el riesgo de que el establecimiento de la agenda científica sea dominado finalmente por los grupos de presión más poderosos, por lo que este nuevo paradigma debe tener la habilidad de promover una conciencia de solidaridad y visión de largo plazo que permita conciliar los objetivos del desarrollo sustentable.

7. Desafíos y oportunidades en la ciencia-e

Gracias a la digitalización, las nuevas tecnologías (que hoy están siendo denominadas por algunos como *posibilitadoras*), la globalización y el Surgimiento de la investigación y la innovación en cooperación, ya se genera, organiza y usa el conocimiento en una cantidad de formas nuevas. La iniciativa de la *National Science Foundation* relacionada con la *ciberinfraestructura* (NSF, 2006) proporciona una visión impulsora para la infraestructura de conocimiento avanzado en una economía compleja, enormemente expandida y casi sin fronteras. El Internet es un ejemplo paradigmático de infraestructura posibilitadora, basada en tecnología no propietaria y mínimamente regulada. Virtualmente libre de controles, privados o públicos, el Internet se difundió rápidamente como una plataforma de tecnología genérica que todo el mundo era libre de usar y transformar. Dentro de lo vertiginoso de la expansión, los controles relacionados con la prioridad de servicio, privacidad, derechos propietarios y seguridad se desarrollaron más lentamente no sólo porque

no estaban apoyados en la infraestructura subyacente sino porque también eran percibidos como desviaciones de la arquitectura abierta de Internet.

Prácticas de mediación/mecanismos/instituciones

(National Academies, 2007)

Estándares abiertos son críticos al desarrollo de infraestructura en todos los niveles y al desarrollo de productos y servicios complementarios, propietarios y no propietarios.

Plataformas propietarias a menudo estimulan la interconexión de productores de productos y servicios complementarios publicando las especificaciones y sin exigir regalías.

El software de fuente abierta cubre una cantidad de diferentes enfoques a empresas colectivas, incluyendo el uso del copyright y el licenciamiento para definir y establecer un espacio común (copyleft). El software de fuente abierta también puede ser visto como un estándar complejo, altamente definido que permite el desarrollo de productos y fuentes complementarias.

Los pools de patentes han surgido como una nueva forma semi-abierta de agregar derechos necesarios para implementar estándares de Tecnologías de Información (TI) complejos tales como JPEG, MPEG, DVD y GSM.

Los espacios comunes de información y conocimiento agregan contribuciones voluntarias. Mientras que Wikipedia es el ejemplo más conocido, esos territorios comunes también se usan para evitar cuellos de botella propietarios en la investigación (p.ej., el Consorcio SNP y el proyecto HapMap).

Los proyectos de investigación en colaboración a menudo envuelven el acceso conjunto a derechos “de fondo” que pueden necesitarse para hacer investigación, junto con la asignación de intereses de acceso a la propiedad en cualquier logro de la investigación.

Las publicaciones de acceso abierto, como ya vimos, pueden ofrecer disponibilidad libre después de un período limitado de exclusividad.

El licenciamiento cruzado es común entre las firmas de TI como medio de maximizar la libertad de acción y simplificar el tema de las patentes.

Licencias posibilitadoras simplificadas tales como las de los Creative Commons estimulan la reutilización bajo una variedad de términos simples, fácilmente comprensibles.

Aunque las nuevas tecnologías y los controles legales a menudo parecen tener fines contrapuestos, en la práctica han surgido medios voluntarios para mediar entre ambos, que incluyen una variedad de mecanismos, prácticas e instituciones. La transferencia de tecnología para el *software* basada en la universidad ha funcionado de manera muy diferente que en el caso de la biotecnología porque buena parte del *software* no es intensivo en recursos, apunta al uso académico o es apoyado por los usuarios. Pero como vimos más arriba, esta tendencia a la libertad y la creatividad del soporte de Internet acabará influenciando a la bioinformática y a toda la infraestructura para la investigación en otras áreas intensivas en datos, como las que predominan en las biociencias y biotecnologías, ya que cada una expande el valor y el potencial de la otra estimulando la colaboración entre investigadores individuales, equipos de investigación, disciplinas, instituciones, firmas y sectores.

El proyecto NSFNET de la *National Science Foundation* en los años de 1980 y la visión

de la ciberinfraestructura del presente han estado motivados por la necesidad de compartir con eficiencia recursos elevados de computación final. La ciberinfraestructura hereda todos los desafíos legales y de política del Internet y de la Web y se agrega a ellos. Inicialmente los desafíos parecen más manejables por la naturaleza relativamente enclaustrada, no comercial de la investigación científica. Sin embargo, la visión de la ciberinfraestructura se extiende explícitamente a la educación y a grupos subrepresentados, y a la implementación práctica de laboratorios, organizaciones virtuales e infraestructura centrada en los seres humanos. Lo que se conoció en los años de 1990 como Red Nacional de Investigación y Educación en los Estados Unidos surgió como no limitada a la investigación y la educación sino que fue abierta y ubicua. La ciberinfraestructura debe crecer y madurar, sin embargo, en un nivel y tiempo cuando los controles son más fuertes, difusos y controversiales.

¿Cuáles son los grupos de interés? ¿Cómo se da el equilibrio de poder? ¿Cuáles son las reglas? Las reglas locales de los ecosistemas digitales varían entre ecosistemas. Habrá que investigar cómo se da la interacción global entre ecosistemas de comunicación. En los próximos años habrá que trabajar mucho en el área de la creación de confianza y en el desarrollo de un marco de gobernabilidad, sin tener que recurrir a políticas regulatorias verticales. Como en toda nueva ciencia, la senda tiene aún que ser abierta: “Se hace camino al andar”, como decía el poeta (Machado, 1912). La vastedad de los desafíos científicos y de la investigación que apenas se comienza a discernir sólo puede intuirse como tendencia. Estados Unidos y Europa han elegido enfoques notablemente diferentes para controlar los datos personales, la propiedad de las bases de datos y el alcance del material patentable. Estas diferencias persisten a pesar de tener una infraestructura común, una preocupación común por promover la innovación, y un compromiso común de armonización internacional. En los próximos años la expansión de la ciberinfraestructura podrá apoyarse en un menú creciente de mecanismos, instituciones y estrategias. La optimización de todas estas herramientas para apoyar la investigación y la innovación requiere una mejor comprensión de las fuerzas sociales y económicas que rodean los procesos de ciencia y tecnología, así como una perspectiva desinteresada, de base empírica sobre cómo se enfrentan y mitigan en la práctica las tensiones entre apertura y control.

La experiencia con la infraestructura expandida debiera decirnos mucho acerca de la ecología del conocimiento y la innovación en un mundo de fronteras porosas e instrumentos inmensamente poderosos. Esto, a su vez, puede ayudarnos a repensar y a redefinir las leyes y políticas heredadas de tiempos y circunstancias más simples (National Academies, 2007). La extensión del paradigma de redes al conocimiento, a las capas sociales y a los procesos y las actividades económicas que funcionan en cooperación y competición pudieran conceptualizarse como los organismos de un ecosistema aplicando la metáfora del ecosistema a su representación digital. Se ha argumentado que se puede obtener una mayor aceleración de los desarrollos cuando las TIC son diseñadas para favorecer ciertos procesos, tales como la producción y apertura del conocimiento y a frenar otros, como la formación de monopolios. El derribar las barreras al trabajo cooperativo distribuido y la producción de conocimiento compartido permitiría la sincronización de redes sociales dinámicas y de comunicación en escalas de tiempo cada vez más cortas, empujando la metáfora del ecosistema hacia una inteligencia colectiva y un sistema cognitivo distribuido.

Ya existen áreas de investigación que vinculan las TIC con la epistemología y las cien-

cias sociales (Nachira et al, 2007). Algunas cuestiones que adquirirán interés creciente en los próximos años tienen que ver con nuevos sistemas de valores y modelos de actuación. Por ejemplo, crecen las interrogantes sobre cuál es la noción de bienes públicos en la Economía del Conocimiento. ¿Cómo se compara la apertura con las patentes en relación con el estímulo de la innovación? Todavía falta entender cómo acoplar la innovación con la dinámica social, amplificar las sinergias entre el desarrollo social y el crecimiento económico. Estas últimas también pueden aumentarse a través de la optimización de las tecnologías digitales que permean todas las facetas de la experiencia humana. ¿Por qué las aplicaciones y sistemas operativos se vuelven tan complejos cuando aumentan el tamaño? ¿Cómo podemos desarrollar sistemas que aprendan del comportamiento de sus usuarios, sistemas adaptativos, auto-organizados y auto-curativos? ¿Cómo se pueden diseñar sistemas y arquitecturas sociotécnicos que reflejen una red de procesos, operaciones técnicas y económicas y que tengan la habilidad de reproducirse a sí mismas recursivamente, creando, destruyendo o reorganizándose a sí mismas en respuesta a insumos y perturbaciones externas?

Los esfuerzos específicos de investigación y desarrollo dirigidos a la transformación de la ciencia y la tecnología en los países latinoamericanos, son interesantes. Sin embargo, la “brecha digital” entre los países de la región y los países avanzados así como en el interior de un mismo país entre diferentes segmentos de la sociedad y la economía es preocupante. Lo que se haga no puede circunscribirse a los ámbitos académicos y científicos. Si bien se ha pensado así desde el inicio de la implantación del Internet en la región, los resultados distan mucho de ser satisfactorios. Son urgentes por tanto las estrategias para un mayor desarrollo y la mayor explotación de las TIC. Una buena parte del valor de la adopción de las TIC se deriva de su potencial de explotar e integrar redes tecnológicas, redes de conocimiento y redes socioeconómicas, permitiendo la creación dinámica de nuevas conexiones, procesos y cooperación entre actores económicos. Un sistema que permita estas múltiples clases de redes no puede reducirse a una plataforma de servicios interoperables, sino que debiera evolucionar hacia una arquitectura orientada a procesos, que pueda apoyar un ambiente rico en conocimientos y que sea representativo de los usuarios y de su comportamiento social y económico.

En el mundo, la tendencia en la ciencia-e es la vinculación de la investigación teórica con la aplicación estratégica, para la producción de resultados que lleguen a la industria rápidamente. El entorno digital está adquiriendo cada vez más importancia para las industrias creativas. América Latina y el Caribe muestran poco desarrollo en ese campo, con pocas excepciones, como Brasil y Chile. La filosofía del “salto adelante” acompaña con fuerza el proyecto de incorporar la región a la tecnología de avanzada en materia de información y comunicación. El futuro puede ser prometedor pero sólo si se fortalecen las TIC de la región en todas sus áreas, incluyendo la investigación en ciencia-e. En función de los desarrollos actuales en materia de integración regional, existe la oportunidad de realizar una integración de los proyectos en campos de investigación estratégicos.

8. Discusión

Actualmente la ciencia y la innovación son a la vez más competitivas y cooperativas. La globalización aumenta la competición, mientras que la creciente complejidad debe ser abordada por

medio del trabajo en equipo, la coordinación, la interacción y la reutilización de los recursos. La cobertura y la escala se logran menos a través del escalamiento de la inversión y más compartiendo datos, conocimiento e infraestructura, a menudo en asociaciones con los competidores. Las nuevas ciencias y tecnologías proporcionan marcos de referencia infinitamente adaptables, lo cual estimula y permite que participantes con diferentes habilidades, roles e incentivos trabajen juntos hacia el logro de fines comunes –ya sea que persigan una agenda de investigación, como facilitadores en el aprendizaje o desarrollando un producto. Desde luego, tener una infraestructura tecnológica de referencia es esencial, y ello puede ser suficiente para grupos homogéneos o para relaciones complementarias bien entendidas, como la de proveedor y cliente. Pero los grandes desafíos de los próximos veinte años incluyen la posibilidad de participar en la creación y distribución del conocimiento desde contextos muy variados y pudiendo elegir entrar y salir en distintos momentos. ¿Cómo podrá hacerse efectiva la colaboración? ¿Podrán ponerse de acuerdo sobre contribuciones, procedimientos, intereses y expectativas cuando la previsión es imperfecta y las motivaciones difieren?

Las ventajitas cooperativas se están convirtiendo en un componente fundamental, algunas veces dominante en un mundo que estará cada vez más interconectado. Al mismo tiempo los controles del tipo de las patentes y otros mecanismos excluyentes se harán más complejos, diversificados y penetrantes, es decir, crecerán las habilidades de superar barreras y fronteras al mismo tiempo que se definirán cercas efectivas. ¿Cómo funcionarán la cooperación y el compartir recursos que cada vez se harán más poderosos a nivel global en un ambiente con controles profundamente institucionalizados? Apenas si se empiezan a enmarcar los problemas, pero las respuestas son temas a explorar en el futuro. La legislación pública también está cambiando drásticamente en vista de valores e intereses competitivos cambiantes, pero las respuestas políticas al cambio técnico pueden ser demoradas y discutibles. ¿Cómo se alinearán los flujos cada vez más acelerados de conocimiento con mayores incentivos para el control y una creciente capacidad de colaborar? ¿Qué harán América Latina y el Caribe para manejar los nuevos escenarios y participar del mundo que está naciendo como consecuencia de los desarrollos en marcha y que seguramente se producirán en los próximos años en el ámbito científico y tecnológico?

Es muy probable que se desarrollen nuevas disciplinas como derivación natural de los avances vertiginosos en la ciencia y la tecnología. Surgirá una fuerza de trabajo en estas nuevas disciplinas, que pudieran ser tan importantes como lo son hoy las relativamente nuevas ciencias de la computación, la biología matemática, la genómica, las ciencias ambientales y la astrofísica. Crecerán las asociaciones, colaboraciones y asociaciones nacionales, regionales e internacionales en el desarrollo de esa nueva fuerza de trabajo. En nuestra región, será necesario prestar especial atención a las barreras al uso de los nuevos conocimientos y promover la formación de profesores particularmente en instituciones que atiendan a grupos socialmente desventajados. La región enfrenta el desafío especial de tener que estimular programas para integrar métodos innovadores de enseñanza y aprendizaje a través del uso de las TIC y el desarrollo de investigaciones que posibiliten que estudiantes, docentes, científicos e ingenieros puedan trabajar y aprender en ambientes ricos en ciberinfraestructura. El aprendizaje a lo largo de la vida, a través de mecanismos formales e informales, será una parte esencial de la fuerza de trabajo en sociedades en las que el conocimiento estará en continua expansión.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

- Addison, T. & Rahman, A (2003) *Why is so little spent on educating the poor?* Disponible en: R. van der Hoeven / A. Shorrocks, Perspectives on Growth and Poverty. UNU-WIDER, Hong-Kong.
- Aguirre, C. et al. (2007). *Tecnologías convergentes en los países andinos: el caso de la nanotecnología*. Informe Final. Programa ROKS y IDRC “Comprendiendo las dimensiones sociales y de política pública de tecnologías transformativas en el Sur”. Proyecto: Tecnologías convergentes ¿Qué está siendo hecho y qué debería hacerse sobre ellas en los países andinos? La Paz.
- Andersen, M. M. & Tukker, A. (eds.) (2006). *Perspectives on Radical Changes to Sustainable Consumption and Production (SCP)*. Proceedings. SCORE! Network, Copenhagen,
- Berg, P. (2004). *Asilomar and Recombinant DNA*. Disponible en: http://nobelprize.org/nobel_prizes/chemistry/articles/berg/index.html
- Birch, K. 2006. Introduction: Biofutures/Biopresents. *Science as Culture*, vol. 15, No. 3, pp. 173-181, septiembre.
- Brundtland Report. 1987. *Our Common Future*. Oxford University Press, Oxford.
- CEPAL. (2002). *Globalización y Desarrollo*. Disponible en: <http://www.revistainterforum.com/espanol>
- CFC. (2005). *Overview of the Situation of Commodities in Developing Countries. Common Fund for Commodities (CFC)*. 11ma. Reunión de Seguimiento y Coordinación del Comité sobre Cooperación entre Países en Desarrollo. Grupo de los 77. La Habana, Marzo.
- Clark, W., P. J. Crutzen / H.J. Schellnhuber. (2005). *Science for Global Sustainability: Toward a New Paradigm*. CID Working Paper No. 120. Cambridge, MA: Science, Environment and Development Group, Center for International Development, Harvard University; también publicado como capít. 1 en *Earth System Analysis for Sustainability*. H. J. Schellnhuber, P. J. Crutzen, W.C. Clark, M. Claussen, y H.Held (eds.). Cambridge, MA: MIT Press.
- Cooney, R. (2005). *The Precautionary Principle in Biodiversity Conservation and Natural Resource Management. An issues paper for policy-makers, researchers and practitioners*. IUCN, Gland, Suiza y Cambridge, GB.
- ETC. (2003). *The Big Down: From Genomes to Atoms*. ETC Group (Action Group on Erosion, Technology and Concentration), Winnipeg, enero.
- ETS. (2007). *America's Perfect Storm: Three Forces Changing Our Nation's Future*. Policy Evaluation and Research Center. Policy Information Center. Educational Testing Service, Princeton, N.J.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*. University of California Press.
- Guédon, J.C. (2007). Open Access and the divide between “mainstream” and “peripheral” science. Manuscrito
- Guimarães, J. (2007). *¿Qué es el Portal Científico CAPES?* Disponible en: <http://www.capes.gov.br>
- Guimaraes, R. (2006). *Politics, the missing link in the science-policy interface*, IHDP Update, Newsletter of the International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change, 3/4.2006, pp. 8-13
- ICSU (1999) Consejo Internacional de la Ciencia. Número especial de *Science International*, septiembre; Paris, ICSU.
- ICSU-ISTS-TWAS (2005) *Harnessing Science, Technology and Innovation for Sustainable Development*, Ad Hoc Advisory Group to the ICSU-ISTS-TWAS Consortium. ICSU, Paris. Disponible en : http://www.icsu.org/2_resourcecentre/Resource.php4?rub=8yid=130
- IHDP. (2007). *Strategic Plan. 2007-2015*. Bonn.
- Jalas, M. (2005). *The Everyday Life Context of Increasing Energy Demands*. Time Use Survey Data in a Decomposition Analysis. *Journal of Industrial Ecology* 9(1-2): 129-145.
- Kumar, K. (1987). *Utopia y Anti-Utopia in Modern Times*. Blackwell's. Oxford.
- Laredo, P. (2007). Revisiting the Third Mission of Universities: Toward a Renewed Categorization of University Activities. *Higher Education Policy*, vol. 20, pp. 441-456.
- Lawrence, R. y Després, C. (2004). Futures of Transdisciplinarity (Introduction), *Futures*, 36, pp. 397-405.
- Leydesdorff, L. (2006). *The Knowledge-based Economy*. Universal Publishers.
- Luchilo, L. (2007). Migraciones de científicos e ingenieros latinoamericanos: Fuga de cerebros, exilio y globalización. En: J. Sebastián (ed.) *Claves del desarrollo científico y tecnológico de América Latina*. Fundación Carolina-Siglo XXI, Madrid.
- Lundvall, B.A. (2006). The University in the Learning Economy. DRUID Working Paper No. 02-06 (Danish Research Unit for Industrial Dynamics), Copenhagen.
- Machado, A. (1912). Proverbios y cantares XXIX. *Campos de Castilla*, Madrid.
- Malerba, F. (2005). Sectoral systems of innovation: a framework for linking innovation to the knowledge base, structure and dynamics of sectors. *Economics of Innovation and New Technology* 14(1-2): 63-82.
- Merton, R.K. (1948). The Self-Fulfilling Prophecy. *Antioch Review* (Summer), 193-210.
- Meridian Institute (2006). *Overview and Comparison of Conventional Treatment Technologies and Water Nano-based Treatment Technologies*. Meridian Institute, Washington - Chennai, Octubre.
- Mont, O. & T. Emtairah. (2006) Systemic Changes for Sustainable Consumption and Production. En: *Perspectives on Radical Changes to Sustainable Consumption and Production (SCP)*. Proceedings. SCORE! Network, Copenhagen.
- Nachira, F. et al. (2007). *Digital Business Ecosystems. Comisión Europea*. Sociedad de la Información y Medios. Luxemburgo.
- National Academies. (2007). *Designing Cyberinfrastructure for Collaboration and Innovation*. Conferencia. Washington, enero 29-39.

- Nordmann, A. (2004). *Converging Technologies – Shaping the Future of European Societies*. Report of the Expert Group « Foresighting the New Technology Wave ». Converging Technologies for the European Knowledge Society. Bruselas.
- NSF. (2006). *NSF Cyberinfrastructure Vision for the 21st Century Discovery*. National Science Foundation, 20 de Julio, Washington, D.C.
- Papon, P. (1983). *Pour une Prospective de la Science, Recherche et technologie: les enjeux de l'avenir*. Seghers. Paris.
- Renn, O. y K. Walter.(eds). (2008). *Global Risk Governance. Concept and Practice Using IRGC Framework*. International Risk Governance Council Bookseries 1, Springer, Dordrecht.
- Roco, M. y Bainbridge, W.S. (eds.) (2005). *Societal Implications of Nanoscience and Nanotechnology –Improving Benefits to Humanity (NSET and National Science Foundation), Arlington, Virginia*. Disponible en: www.nano.gov, también publicado en Springer, 2005.
- Salamanca-Buentello, F.; Persad, D.L.; Court, E.B.; Martín, D.K.; Daar A., et al. (2005) *Nanotechnology and the developing world*. PLoS Med 2(4):e91.
- Schaff, A. (1985) *¿Qué futuro nos aguarda? Las consecuencias sociales de la Segunda Revolución Industrial*. Editorial Crítica. Barcelona.
- Schoen, A. et al. (2006) *Strategic Management of University Research Activities, Methodological Guide*. PRIME Project “Observatory of the European University. Disponible en: www.enid-europe.org o www.prime-now.org
- Serres. M. (2007). *Invention*. Conferencia, 5 de diciembre. Gran Anfiteatro de l’Université Lyon2 . Disponible en: www.univ-Lyon2.fr/1196408532/0/fiches_actualite/
- Stankiewicz, R. (1986). *Academics and Entrepreneurs*. Developing University-Industry Relations. Pinter, Exeter.
- UNICEF. (1999). *The State of the World’s Children 1999: Education*. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Washington, D.C.
- Tukker, A. y Tischner U. (eds). (2006). *New Business for Old Europe. Product Services, Sustainability and Competitiveness*. Sheffield, UK, Greenleaf Publishing Ltd.
- Vessuri, H. (1992). Distancias y convergencias en el desarrollo de la ciencia y la tecnología. En: C.A. Di Prisco y E. Wagner (eds.) *Visiones de la ciencia. Homenaje a Marcel Roche*, Monte Avila Editores, Caracas. Reimpreso en H. Vessuri, O inventamos o erramos. La ciencia como idea-fuerza en América Latina. Universidad Nacional de Quilmas Editorial, Buenos Aires.
- Vessuri, H. (2004). La hibridización del conocimiento. La tecnociencia y los conocimientos locales a la búsqueda del desarrollo sustentable, *Convergencia*, Mayo-agosto, Vol. 11, número 035, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, pp. 171-191.
- Vessuri, H. (2007). La formación de investigadores en América Latina. En: J. Sebastián (ed.) *Claves del desarrollo científico y tecnológico de América Latina*. Fundación Carolina-Siglo XXI. Madrid.
- Weaver, P., Cansen L., et al.(2000). *Sustainable Technology Development*. Sheffield, Greenleaf Publishing Ltd.
- Young, O. (2006). *Designing Environmental Governance Systems: The Diagnostic Method*”, IHDP Update. News Letter of the International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change, 1.2007. Disponible en: http://www.ihdp.uni-bonn.de/updateIDGEC/IDGEC%20Update%201_07.pdf

Capítulo 3

CALIDAD, PERTINENCIA Y RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA

José Dias Sobrinho

Colaboradores*:

Adolfo Stubrin

Elvira Martín

Luis Eduardo González y Oscar Espinoza

Pedro Goergen

* NOTA DE LOS EDITORES: Los textos completos de los colaboradores en su versión original están incluidos en el CD-ROM Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Contribuciones a los documentos síntesis, anexo a esta publicación. También se encuentran en el sitio web de IESALC-UNESCO: www.iesalc.unesco.org.ve

Todas las reflexiones que siguen parten de una premisa fundamental: la educación es un bien público, derecho de todos, deber del Estado. Esta premisa afirma dos cosas importantes: a) no sólo todos tienen derecho a la educación, como también es un deber del Estado proveer a todos una educación de calidad; b) la educación no es un bien negociable, aunque pueda ser impartida también por actores privados. Al ser pública, la educación tiene que ser de calidad para todos. Por ello, son beneficiosos los mecanismos que cumplan con las funciones de promover y asegurar la calidad de las Instituciones de Educación Superior (IES) de acuerdo con las demandas prioritarias de la sociedad. En tanto bien público, el aseguramiento de la calidad no puede transformarse en un interesante rubro de comercio, sino que es imprescindible que sea un instrumento de profundización de los valores democráticos, fortalecimiento de la soberanía nacional y la identidad nacional.

Otra declaración inicial también es necesaria: como se puede leer en la literatura del área, es muy difícil definir satisfactoriamente la palabra “calidad”, especialmente cuando se refiere a la educación. Es muy común la referencia a su existencia, pero sin definir ni operacionalizar su significado. Ella es la base de nuestras apreciaciones, pero no sabemos expresar con mucha convicción lo que es la calidad. Hablar de calidad en educación superior es un desafío permanente, más aún cuando se está en medio de un proceso de expansión y privatización que transforma la educación superior en un campo de fuerzas atravesado por múltiples disputas.

Aunque falte una definición que sea plenamente satisfactoria para todos, juzgamos importante anclar el concepto de calidad en algunos pilares básicos. En el presente texto insistimos en la necesidad ineludible de vincular la calidad a la pertinencia, la equidad, la responsabilidad social, la diversidad cultural y a los contextos específicos en que se desarrollaría. Esto nos ayuda a especificar que la calidad no es un concepto aislado, sino que sólo adquiere significado en tanto que vinculado a sus finalidades sociales. En el caso de la educación superior, el concepto de calidad debe tomar en consideración los compromisos públicos y los papeles sociales que corresponden a esas instituciones.

Además de discutir los aspectos conceptuales de la calidad en educación y de sus vínculos esenciales con la pertinencia, la relevancia social, los compromisos públicos de la educación superior, también intentamos presentar sugerencias generales desde un punto de vista que contemple dimensiones importantes de la gran heterogeneidad latinoamericana y caribeña. Esta es una tarea difícil, pero irrecusable. Por supuesto, esto es así no solo por la inherente complejidad temática que constituye el problema a enfrentar. También no es tarea fácil enmarcar estos temas en la realidad latinoamericana, habida cuenta de la enorme diversidad regional, donde se encuentran valores comunes, pero también otros en pugna con intereses y proyectos diferentes, muchas veces contradictorios. Las grandes disparidades relativas en lo que se refiere a grados de desarrollo económico, cultural, educativo, tecnológico (en especial a la enorme heterogeneidad de los sistemas nacionales de educación superior, dificultan mucho los intentos de establecer escenarios de futuro en el ámbito regional.

1. Calidad, pertinencia y relevancia social

Luis Eduardo González y Oscar Espinoza (IESALC, 2007) presentan diversas concepciones de calidad que se encuentran en la literatura especializada. Entre las más tradicionales está la clasificación de Harvey y Green que plantea cinco opciones, a saber:

- La calidad como excepción. Esta conceptualización presenta tres variantes:
 1. La calidad vista como algo de clase superior, de carácter elitista y exclusivo;
 2. la calidad como equivalente a excelencia, al logro de un estándar muy alto, que es alcanzable, pero en circunstancias muy limitadas;
 3. la calidad entendida como el cumplimiento de estándares mínimos.
- La calidad como perfección o consistencia. En este caso, para establecer la calidad, se formula un juicio en conformidad con una especificación predefinida y medible. Esta definición permite tener distintos conjuntos de estándares para diferentes tipos de instituciones. Ella se basa en dos premisas: la de “cero defectos” y la de “hacer las cosas bien”. En este caso, la excelencia se define en términos de especificaciones particulares. La especificación misma no es un estándar ni tampoco es evaluada contra ningún estándar. Por otra parte, se ha visto que es posible la provisión de estándares no universales para la educación superior. El enfoque “cero defectos” está, en opinión de Peters y Waterman, intrínsecamente ligado a la noción de “cultura de calidad”, en la cual todos en una determinada organización son igualmente responsables del producto final. El hacer las cosas bien implica que no hay errores en ninguna etapa del proceso y que la calidad es una responsabilidad compartida, lo cual se aproxima al concepto de calidad total.
- La calidad como aptitud para el logro de una misión o propósito. Aquí calidad se refiere a la manera en que cierto producto o servicio se ajusta a un propósito, siendo este usualmente determinado por las especificaciones del “cliente”. Esta definición de calidad es generalmente utilizada por los gobiernos para asegurarse que la asignación de recursos es adecuada.
- La calidad como valor agregado. Concepción que se ha estado usando desde los años ochenta, asociada a costo, exigiendo eficacia y efectividad. Calidad sería el grado de excelencia a un precio aceptable. En este enfoque subyace el concepto de *accountability*: responsabilidad frente a los organismos financiadores.
- La calidad como transformación. Esta idea está basada en la noción de cambio cualitativo. Cuestiona el enfoque de calidad centrado en el producto. Una educación de calidad es aquella que produce cambios en el estudiante y lo enriquece. El estudiante se apropia del proceso de aprendizaje.

Por otra parte, para las normas ISO1, la calidad se ha definido como grado en que un conjunto de características inherentes cumple con unos requisitos.

Asimismo, según la definición de CINDA2: “el concepto de calidad en la educación superior no existe como tal, sino como un término de referencia de carácter comparativo en el cual algo puede ser mejor o peor que otro, dentro de un conjunto de elementos homologables, o en comparación con cierto patrón de referencia – real o utópico – previamente determinado”. En rigor, sólo se puede establecer que una institución es mejor que otra cuando son homólogos en sus

1 ISO: International Organization for Standardization por sus siglas en inglés.

2 CINDA: Centro Interuniversitario de Desarrollo.

finés, concordantes en su misión y se encuentran en un contexto similar.

De acuerdo a la concepción acuñada por CINDA, el aumento de la calidad de la educación superior deja de ser un proceso unilineal que puede ser simplemente evaluado por un conjunto de indicadores estáticos y cuantitativos. Por el contrario, aparece como un proceso multifactorial cuyos resultados difieren dependiendo de los patrones de referencia. Todo ello se manifiesta en que los resultados de un cambio en la calidad de la educación pueden ser considerados muy positivos para aquéllos que comparten ciertos valores y muy negativos para quienes sustentan valores antagónicos.

Los innumerables conceptos de calidad coinciden en aspectos y atributos importantes desde diferentes perspectivas, pero, según nos parece, ninguna definición ha conseguido aprehender la complejidad de todas sus significaciones posibles y satisfacer a todos los académicos y grupos de interés. Es fundamental distinguir los conceptos de calidad que tienen su raíz en concepciones empresariales de los que tienen su raíz en las concepciones educacionales. El concepto empresarial de calidad se ha transferido a amplios e importantes sectores educacionales. Es interesante observar que el gran éxito de la “calidad total” como modelo industrial, responsable directo del liderazgo de Toyota y de la gran competitividad de Japón en la economía global, tiene un impacto importante en la agenda de la calidad en la educación. Con la creciente atribución de valor económico a la educación, hay un gran auge de la apropiación de la lógica empresarial en la formulación del concepto y en la evaluación de la calidad. Por ello, es bastante común asociar calidad en educación a conceptos como eficiencia, productividad, costo-beneficio, rentabilidad, adecuación a la industria, al mundo del trabajo y sus traducciones en expresiones cuantitativas. Para los responsables de la administración central, la calidad de la educación está más asociada a desempeños y rendimientos estudiantiles, capacitación para el trabajo, disminución de costos y ampliación de la matrícula. Estos también son aspectos más fácilmente visibles y que pueden ser presentados objetivamente a la sociedad, pero no pueden ofrecer una comprensión de todos los significados de la “calidad”.

La educación es un fenómeno social, y no todos sus atributos y dimensiones son medibles. La calidad de los objetos materiales puede establecerse con el apoyo de las ciencias naturales; la de los objetos humanos y sociales lo será, por el contrario, siempre a través de una opinión, aunque gracias a una actividad especializada pueda ser por convención y por razón aceptable y aceptada.

No se trata de oponer calidad y cantidad. Son dimensiones coesenciales que se constituyen mutuamente. Por ello, una realidad humana, social y dinámica, como es el caso de la educación, debe ser comprendida a través de un entramado complejo de perspectivas, metodologías, instrumentos y herramientas epistémicas que combinen las dimensiones de calidad y cantidad. Al buscar comprender las realidades humanas, como subraya Stubrin (IESALC, 2007), se llega a un punto que, sin la mediación de las magnitudes, la interpretación fracasa. Ambas perspectivas, entonces, se confrontan en una oposición dialéctica, pero necesitamos reintegrarlas si queremos que nos proporcionen un conocimiento confiable.

Por muchas razones el tema de la calidad ocupa creciente centralidad en la agenda política de la educación superior. Las razones principales no necesariamente son las mismas para cada grupo de interés. La cuestión de la calidad es importante para aumentar la competitividad económica; para mejorar los indicadores cualitativos de la ciudadanía; para crear más amplias condiciones de empleabilidad; para dar fe pública del correcto ejercicio de los servicios educa-

tivos etc. En todos los casos, hay un fenómeno que confiere actualidad, urgencia y gran necesidad al tema de la calidad. Se trata del fenómeno del crecimiento explosivo de las matrículas e instituciones, que en algunos países alcanzan el nivel de masificación.

Este fenómeno de la expansión se constituye en un campo de tensiones que tiene en su centro una disputa por el significado de la calidad. Argumentos elitistas sostienen que la calidad en educación sólo es posible para pocos. Por otro lado, si pensamos la educación como una estrategia de fortalecimiento de todas las potencialidades nacionales, como un bien público a cuyo beneficio todos tienen derecho, como proceso de disminución de desigualdades y elevación de la justicia social, entonces, coincidimos en que la educación para más gente, si es posible para todos, significa incremento y no pérdida de calidad. Si tomamos en cuenta los criterios de equidad y justicia social asociados al concepto de educación como bien público, tenemos que concluir que no es de calidad un sistema educativo que margina partes, y muchas veces la mayoría, de la población nacional.

Fueron las cuestiones estructurales externas las que más presionaron a la educación superior a poner la calidad en el centro de su agenda. Desde la sociedad, desde los gobiernos, y especialmente desde el mercado, se han producido fuertes presiones para realizar importantes cambios en el significado mismo de la educación superior, en sus funciones y atribuciones en el mundo de la economía global. Estos cambios impulsan también una revisión de los conceptos de calidad. Los actuales movimientos de re-conceptuación de la calidad en el mundo académico están poniendo de manifiesto la contradicción entre, por un lado, los esfuerzos que intentan implantar en la educación superior el lenguaje, lógicas, estrategias y prácticas exitosas en la industria, y, por otro, la lucha por la preservación del *ethos* académico y de sus valores más identificados con la autonomía, los intereses públicos y las especificidades de la ciencia en la labor de investigación y formación.

Aunque de modo esquemático, se puede decir que están en pugna dos tipos de paradigmas de calidad. Unos la conciben según criterios que pretenden ser objetivos y universales, valorando más el rigor científico y los aspectos cuantitativos y medibles, identificados con términos y esquemas económicos, como índices de desarrollo, rentabilidad, cálculos de costo-beneficio, eficiencia, rendimientos económicos de las inversiones, tasas de crecimiento cuantitativo con relación a matrículas, tiempos de formación, proporción profesores-estudiantes, indicadores de la producción científica, expansión de los sistemas, medición de desempeño, rendimientos de estudiantes, capacidad de captación de recursos en variadas fuentes, empleabilidad etc. Otros, sin negar muchos de estos importantes aspectos, consideran también relevantes las realidades políticas y sociales de las instituciones y los sistemas educativos, las dimensiones cualitativas, como actitudes éticas y valores cívicos, insertando la educación superior en las estrategias nacionales y regionales de consolidación de la democracia, desarrollo sostenible de la ciudadanía y de la economía nacional, respetando las identidades culturales y los ideales de cohesión de los pueblos.

Con la primacía del concepto restrictivo de desarrollo económico en lugar del concepto de desarrollo humano, y con las amenazas crecientes de transformar la educación en un producto negociable, tanto el planeamiento como las lógicas mercantiles y empresariales han adquirido gran importancia en la agenda de los países ricos. Esto ha ocurrido en detrimento de los temas de pertinencia, responsabilidad social y equidad de la educación superior los cuales fueron altamente valorados en la Conferencia Mundial de la Educación Superior (CMES) de la

UNESCO de 1998. En los países pobres y en vías de desarrollo de nuestra región, estos temas aún se mantienen en la agenda política y universitaria, pero enfrentando enormes resistencias por parte de las fuerzas de esta llamada “modernización”; fuerzas, en general, identificadas con la globalización y con la instrumentación económica de la educación superior. La educación superior ha ganado gran centralidad e importancia, en razón de que el conocimiento se ha transformado, dentro de la hegemonía neoliberal, en una fuerza productiva cada vez más comprometida con los intereses mercantiles.

La CMES de 1998 ha ofrecido una contribución de enorme relevancia al vincular la calidad a la pertinencia y a la equidad. En general, en los distintos textos producidos bajo los auspicios de UNESCO, la palabra *pertinencia* se refiere al papel y el lugar de la educación superior en la sociedad, como lugar de investigación, enseñanza, aprendizaje, sus compromisos con el mundo laboral, etc.

Según García-Guadilla:

La *pertinencia* está vinculada a una de las principales características que tiene el nuevo contexto de producir conocimientos, esto es, el énfasis en tomar en cuenta el entorno en el cual están insertas las instituciones de investigación y, por lo tanto, la necesidad de un estrecho acercamiento entre los que producen y entre los que se apropian del conocimiento. Por un lado, los que se apropian, o sea los usuarios del conocimiento, son no solamente los estudiantes, o usuarios internos, sino las comunidades en la que están insertas las instituciones, y también, de manera muy importante, los otros niveles del sistema educativo. (García-Guadilla, 1997: 64/65)

Además, Hebe Vessuri dice:

No menos importante es la participación de la ES en la búsqueda de soluciones a los problemas humanos urgentes, como la población, el medio ambiente, la paz y el entendimiento internacional, la democracia y los derechos humanos. (Vessuri, 1998: 417).

La pertinencia se consigue efectivamente en la participación de la institución educativa, a través de sus actores, en la vida social, económica y cultural de la sociedad en la cual ella se inserta, en especial con la gente de su entorno, sin jamás perder la perspectiva de universalidad. Los sentidos de esta participación son bidireccionales e incluyen, en su movimiento, tanto a los productores como a los usuarios del conocimiento. De esa manera, el conocimiento tiene un valor público; es pedagógico y contribuye para el desarrollo social. La alianza entre calidad y pertinencia rechaza una eventual vinculación a ideas mercantiles y a lógicas empresariales, correspondiendo a una concepción de educación como bien público al servicio de la construcción de sociedades democráticas y justas en pro de la afirmación de la identidad nacional.

Vale la pena recordar una vez más que la UNESCO, en la CMES de 1998, dejó claro que el concepto de calidad tiene como referente el conjunto de dimensiones que constituyen el fenómeno educativo: enseñanza y programas académicos, investigación y becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipamientos y servicios a la comunidad y al mundo universitario, etc. Plantea, además, que la calidad requiere también que la educación superior esté caracterizada por su dimensión internacional. Para lograr y mantener la calidad, son importantes la selección esmerada del personal y su perfeccionamiento constante, la promoción de

planes de estudios adecuados, programas que faciliten la movilidad de profesores y estudiantes y el uso de las nuevas tecnologías, sin perder de vista la referencia a lo social y al bien común.

Coincidiendo con esta visión de la UNESCO, buscamos profundizar los conceptos afirmando que, desde la raíz, la educación es un bien público y un derecho de todos. Por lo tanto, debe estar organizada como un sistema conformado por todos los niveles formales e informales, y debe incluir el conjunto de la ciencia y tecnología. El sistema educativo se articula en diferentes conexiones donde actúan en carácter de reciprocidad diversos actores: las distintas instituciones educativas, de investigación de todos los niveles e instancias del gobierno y de la sociedad. No puede haber una educación superior de calidad sin una fuerte articulación con los subsistemas escolares previos y sin una estrecha conexión con las estructuras de ciencia y tecnología.

Estas premisas – educación como bien público y sistema - rechazan la visión de la educación como mercancía y dependiente del mercado. Por ello, son importantes los procesos sociales que promueven las IES cuya actividad responda con pertinencia y relevancia a la misión que la sociedad les reclama. Para los países subdesarrollados, es fundamental generar conocimientos en una visión de preservación y fortalecimiento de la soberanía nacional. La educación superior no puede dejar de lado su papel en el robustecimiento de la identidad nacional. Entonces, si la educación superior es un bien público y su calidad debe estar asociada a la pertinencia, a la equidad y a los objetivos nacionales y regionales, sin perder su perspectiva universal, ella no puede ser un “bien público global”. Esta redefinición, dentro de un plan global, desvincula la educación de sus raíces históricas y de los medios concretos donde se insertan las instituciones y donde se producen los procesos formativos y los conocimientos. De esta manera, ello contradeciría el sentido público de la educación en cuanto proceso primordial e insustituible para el desarrollo individual y social, la realización de los objetivos comunes de consolidación de las identidades culturales y la elevación de las condiciones de vida de los pueblos, en especial de países subdesarrollados.

Aceptar la educación como bien público “global”, sin consideración de las realidades y compromisos nacionales, en especial de las sociedades de los países no-industrializados, es abrir todas las puertas y ventanas para la consolidación de un sistema global de educación superior que solo interesa a los países desarrollados. Ello tendría dos consecuencias para nuestros países: la apertura para la invasión física y virtual de instituciones transnacionales, casi siempre de calidad dudosa y sin compromiso con los objetivos y demandas de la sociedad donde esas IES van a insertarse prioritariamente como instituciones con fines de lucro; y la presión para crearse un modelo global y uniforme de educación superior, con criterios homogéneos y mecanismos globales de evaluación y acreditación. Esta es una amenaza real, habida cuenta de los avances en los acuerdos de los organismos multilaterales, en especial de la OMC, para definir oficialmente y globalmente la educación como un servicio negociable. Este escenario bastante posible debe ser un argumento más para que los países latinoamericanos y caribeños realicen efectivos esfuerzos de cooperación y entablen acuerdos comunes que fortalezcan los sistemas nacionales de educación superior y sus respectivos mecanismos nacionales de evaluación y acreditación. La turbadora imagen de transformar la educación, en general, y la superior, en particular, en *commodity*, ojalá sirva para reforzar la convicción de que los sistemas educativos, en particular sus instituciones, tienen un papel fundamental en la construcción de naciones activas, como unidades polí-

ticas y culturales, parte de la gran comunidad humana.

El concepto de calidad, además de considerar las características históricas culturales propias de las IES y su entorno, reconoce la presencia de referentes internacionales a partir de una valoración crítica de los mismos. Pero no todos los criterios internacionales y transnacionales de calidad, ni tampoco todas las estrategias de los sistemas educativos de los países ricos, son necesariamente adecuados o importantes para las naciones pobres y en desarrollo. Las “buenas prácticas” de los países industrialmente adelantados, donde hay una importante demanda y capacidad tecnológica de las empresas, no siempre se corresponden con las necesidades de los países económicamente más retrasados. Esta afirmación no tiene el sentido de un rechazo a la internacionalización. Al contrario, insiste en la necesidad de que los sistemas nacionales de educación superior practiquen efectivas políticas de inserción internacional, no solamente para no quedarse pasivos y vulnerables frente a las indeseables influencias externas, sino como estrategia de cooperación de los países a partir de la afirmación de las identidades políticas y culturales de cada nación. En nuestro caso, de las naciones latinoamericanas y caribeñas.

Las políticas educacionales nacionales constituyen una condición necesaria para favorecer la calidad, mediante las estrategias y acciones consecuentes. Estas políticas requieren de una precisa participación del Estado que asegure los recursos necesarios para la educación; es necesario lograr un mayor nivel de compromiso al existente de manera general, como condición básica para cumplir el principio de que la educación es un derecho de todos. Los jóvenes tradicionalmente marginados enfrentan enormes dificultades de llegar a los estudios superiores y competir con aquéllos que poseen un capital cultural y económico que les facilitan la entrada en las más importantes instituciones públicas. Para combatir los perversos efectos de inequidad que se han generado históricamente en muchos de nuestros países, también es necesario introducir medidas de apoyo que favorezcan la formación de los sectores estudiantiles que padecen mayores desventajas.

En todos sus niveles y durante toda la vida, la educación es un derecho humano. Por ello, debe ser tratada a partir de una visión integradora y continua. Ello tiene como consecuencia ineludible que la educación, siendo un derecho de todos, debe tener calidad en todos sus niveles. La democratización de la educación superior no se cumple solo con una amplia cobertura. Asevera Martin (IESALC, 2007) que el acceso a la educación superior no debe ser considerado solamente como el “momento de entrada” del estudiante a la IES, sino como un proceso que se inicia en los niveles primarios y medios de educación, se extiende con la llegada a la institución docente y se enlaza con la permanencia en el programa de estudios. Por tanto, las políticas públicas deben tomar en consideración que, en relación a los estudiantes de educación superior, no se trata solamente de acceder, sino de mantenerse estudiando, graduarse y lograr empleos adecuados y coherentes con su formación; esto va a permitir a las personas ser ciudadanos más responsables, tener las oportunidades para disfrutar de una vida plena y poder ejercer la totalidad de sus derechos sociales.

Sin embargo, el acceso por mérito no resulta suficiente para garantizar la equidad, es decir, la igualdad de oportunidades para “entrar, permanecer y graduarse”, teniendo en cuenta el fuerte condicionamiento que produce la segmentación escolar generada en las escuelas primaria y secundaria. En especial, son necesarias acciones que garanticen el acceso y la permanencia dentro de las aulas universitarias de los estudiantes procedentes de los sectores sociales de menores ingresos, como los indígenas, negros, mestizos, las personas con necesidades especiales y

de aquellos que residen en zonas apartadas.

En efecto, una de las más importantes dimensiones de la responsabilidad de una educación superior de calidad es con relación a los niveles anteriores, sobre todo a las políticas y acciones para mejorar la formación de los estudiantes y maestros. La calidad de las instituciones docentes, en los niveles primarios y medios, es muy heterogénea. Sus efectos negativos más importantes se producen en los segmentos de población más desfavorecidos. Ello tiene como consecuencia que las brechas de la equidad van aumentando en la medida en que el nivel educativo es más alto.

Todos estos conceptos deben estar insertos en una concepción de educación como sistema público, integrado por todos los niveles educativos. Los sentidos de pertinencia remiten la educación superior a lo social, a las culturas y a lo económico, es decir, al desarrollo humano integral y sostenible que permita a todos los hombres y mujeres una vida digna y justa. Para realizar todo eso con calidad y relevancia social, es necesario que los Estados mantengan políticas eficaces de mejora de los sistemas educativos básicos, en especial con medidas concretas que eleven el valor social de la profesión docente. En especial el subsistema de educación superior tiene responsabilidades socialmente determinadas con relación a los otros niveles educativos y principalmente con la formación de los profesores. Sin un fuerte sistema educacional en todos sus niveles, lo que exige profesionales capacitados, concientes de su papel y socialmente reconocidos, no se puede pensar en una ciudadanía verdadera y en una nación soberana.

La educación superior no sólo tiene la misión de formar ciudadanos y profesionales con las cualidades necesarias para la construcción de sociedades democráticas y desarrolladas, dotadas de las capacidades técnicas que potencialmente pueden generar avances económicos, sino que también es una referencia básica para el fortalecimiento de la memoria y profundización de las culturas e identidades nacionales, que respeta la pluralidad de las expresiones y los proyectos de los distintos grupos sociales (Dias Sobrinho y Goergen, 2006: xxxviii).

En ello consiste el núcleo central de la responsabilidad social de la educación superior.

2. Responsabilidad social y desarrollo sostenible

El desarrollo es un tema prominente de la sociedad contemporánea, pero es una paradoja que su concepto casi no sea puesto en discusión. La educación superior está estrechamente asociada a ideas y expectativas de desarrollo desde múltiples sentidos: económico, social, cultural, científico, etc. Por ello, el concepto de desarrollo debe pasar por la criba de la crítica universitaria. Desde luego, es papel irrecusable de la educación superior someter a juicios críticos los significados hegemónicos que hoy se atribuyen al desarrollo y, en consecuencia, a los papeles que le tocaría cumplir a la educación superior. Según la ideología ampliamente diseminada en estos tiempos, una educación superior de calidad es aquella que genera desarrollo. Sin embargo, es necesario cuestionar no solo el concepto de calidad sino también lo que se entiende por desarrollo.

En general, en el momento actual de la sociedad de la economía global, el desarrollo está asociado al crecimiento económico y al progreso de las bases de producción de las riquezas materiales. En este sentido, cumplir con los requerimientos de calidad sería ajustarse al mercado

y realizar adecuadamente las funciones de la economía, en especial en lo relativo a la capacitación profesional y al fortalecimiento industrial. Pero, si concebimos la educación como bien público cuya misión principal es la realización de los objetivos comunes de cohesión y desarrollo de una nación y expansión de las libertades humanas, tenemos que ir mucho más allá de una visión economicista. Los temas de realización humana, ciudadanía y desarrollo conllevan muchas dificultades teóricas y enormes desafíos prácticos para cuya ecuación la educación superior debe ofrecer su contribución. En este aspecto, es inevitable la advertencia: la educación superior no puede contentarse con el sentido economicista y empresarial de desarrollo y de responsabilidad social.

La responsabilidad social de la educación superior debe ser radicalmente distinta de la *responsabilidad social de las empresas*. Involucrada en un nuevo discurso cívico, la *responsabilidad social* practicada por las empresas, incluso las del sector educativo, en general es un subterfugio que busca aumentar los lucros. Se constituye en un *marketing* a partir del cual se puede generar “altos dividendos de imagen pública y social”, añadiendo valor a la marca de la empresa. Pero, como advierte Dupas, “esas prácticas privadas diluyen las referencias públicas y políticas en el intento de reducir las injusticias sociales”. Son prácticas incapaces de resolver los graves problemas de exclusión social y, además, la despolitizan (Dupas, 2005: 121 y 123).

Si embargo, frente a la invasión de la lógica neoliberal, es necesario que la educación superior se empeñe en repensarse críticamente a la luz de las nuevas teorías epistémicas y éticas, afirma Goergen (IESALC, 2007). No es suficiente ofrecer servicios a determinados sectores externos, no basta a la universidad extender puentes a la sociedad sin reflexionar sobre los significados de esas acciones, sino que es necesario repensar por entero su actuación con una perspectiva social. Más allá del concepto empresarial, la responsabilidad social exige que la universidad se reconstruya internamente teniendo en consideración la realidad sociocultural de la cual participa. De este modo, responsabilidad social significa producir conocimientos, formar profesionales y hacer cultura en y para la realidad en la cual una institución educativa se inserta activamente. Por ello, la universidad no debe solamente mirar para fuera; debe repensarse desde su interior. Tampoco se trata de una labor de reorganización burocrática y administrativa, sino que lo más importante es reflexionar sobre sus significados y su papel en la construcción del proceso civilizatorio en estos nuevos contextos. En efecto, la responsabilidad social de la educación superior también se asocia a los conceptos de pertinencia y relevancia y, por ende, de calidad con valor público.

La calidad de una educación comprometida con los valores y objetivos públicos jamás puede ser factor de más iniquidad y barbarie. Al contrario, la educación debe potenciar todas las posibilidades y oportunidades de expansión de la equidad social en pro de una civilización más y más elevada. Una educación superior pertinente y socialmente responsable debe contribuir para el conocimiento y la solución, en su ámbito y de acuerdo con sus posibilidades, de los problemas y necesidades de la sociedad. Uno de los más acuciantes problemas en América Latina y el Caribe es la falta de equidad, que viene asociada al analfabetismo y la baja escolaridad. Frente a este panorama, la responsabilidad social de la educación superior debe consistir en la promoción de políticas de mayor cobertura educativa. Los niños y jóvenes pertenecientes a grupos sociales históricamente marginados - negros, mestizos, indígenas, especialmente las mujeres y los pobres en general - no sólo tienen derecho a una oferta educativa de calidad, sino también necesitan programas especiales que les posibiliten adquirir títulos académicos y

conocimientos significativos. Facilitar el acceso equitativo a los bienes públicos, enfrentar la pobreza y las desigualdades de todo tipo es una responsabilidad de toda la sociedad, y, de manera especial, de las instituciones educativas. Este debe ser un compromiso público de las IES, inclusive las privadas. La educación asume cada vez más importancia con relación a garantizar la igualdad de oportunidades para todos:

Como la educación es el instrumento por excelencia en la búsqueda de la igualdad, el bienestar y la justicia social, ella está en el centro de los planes que hoy se ejecutan para el logro de la transformación total de la propia sociedad y la erradicación de asimetrías notables entre distintos segmentos de la misma. (Borroto López, 2004: 48).

La calidad de la educación superior está directamente relacionada con su capacidad de contribuir al desarrollo de los individuos y de las sociedades. La formación integral de los individuos se correlaciona con el desarrollo humano social, el cual requiere un amplio incremento de la escolaridad de la población, en términos de cobertura y calidad, una fuerte revivificación de las políticas de aumento de la equidad y de disminución de la pobreza, y estrategias de aprovechamiento de los recursos naturales y de aplicación de los conocimientos para el desenvolvimiento sostenible. Esto requiere recursos materiales y humanos, es decir, financiamiento, voluntad política y capacidades intelectuales y éticas de los Estados, de la sociedad y de las instituciones.

Pero es importante subrayar que no se trata de ajustar los conocimientos y sus usos al fortalecimiento del modelo económico de acumulación privada, en especial al mercado de trabajo. La universidad es una institución cuyo referente es la sociedad y no el mercado. Ella debe abrirse al medio social, pero esto no significa limitar su tarea central a la inserción profesional y a dar respuestas pasivas a las estructuras económicas. Más allá de funcional y calibrada al mercado, la educación superior tiene un papel civilizador justificado por valores comunes en los miembros de la comunidad académica y científica. Las respuestas de la educación superior a las demandas de la sociedad han de basarse en la capacidad reflexiva, rigurosa y crítica de la comunidad universitaria cuando define sus finalidades y asume sus compromisos. Para esto es imprescindible la autonomía, sin la cual la universidad no puede repensar sus compromisos. Es ineludible la libertad académica para poder definir sus prioridades y tomar sus decisiones según los valores públicos que fundamentan la ciencia y el bienestar social.

La autonomía es pues imprescindible para que la universidad pueda pensarse y tome decisiones sobre los valores que sostiene, la producción y apropiación de los conocimientos. En efecto, en el ejercicio de sus responsabilidades sociales y a través de sus actividades pedagógicas y científicas, las IES deben contribuir para la transformación medular del paradigma epistémico y ético-moral subyacente a las formas de pensar y actuar de gobiernos, instituciones y personas. Como parte de su responsabilidad social, la educación superior debe poner en el centro de su agenda de reflexiones y preocupaciones, los temas urgentes y graves que acometen a la humanidad, como son las cuestiones ambientales, los problemas interculturales, los enfoques transdisciplinarios, la paz, el desarrollo sostenible, etc. Esto impone la necesidad de orientar los conocimientos técnico-científicos, la democratización epistémica y toda la capacidad crítica en la perspectiva de los ideales humanitarios de libertad, justicia social, paz y desarrollo humano.

Desde la perspectiva de la responsabilidad social y de los compromisos éticos, no se trata meramente de alcanzar el desarrollo a cualquier costo, pero sí de buscar un modelo de desa-

rollo sostenible. Son muchas las evidencias de que el actual modelo hegemónico de desarrollo impulsado por la sociedad de economía global no logra solucionar ni los problemas esenciales de la humanidad, como el acceso a la comida, habitación, educación y salud, ni tampoco garantizar la preservación del medio ambiente. Al contrario, muchas son las evidencias de que este modelo viene agravando enormemente los desequilibrios ambientales y sociales. A pesar de la humanidad disponer de recursos suficientes, tanto en términos de conocimientos como financieros, para eliminar la pobreza y asegurar la integridad del medio ambiente, esto está muy lejos de ser alcanzado. La ideología del desarrollo con foco exclusivo en lo económico amenaza colapsar social y ecológicamente la civilización humana. Los síntomas de agotamiento de un estilo de desarrollo ecológicamente predador y socialmente injusto, afirma Goergen (IESALC, 2007), ya son bastante conocidos; importa ahora descubrir, reconocer y corregir sus causas, y eso representa un cambio radical de la visión de mundo, de la relación del hombre con la naturaleza y con la vida en general. En otras palabras, en un modelo de desarrollo sostenible, el desarrollo económico debe armonizarse con el desarrollo humano, social y ambiental.

Los avances logrados en algunos sectores de la vida humana, en general pueden ser relativizados a la luz de la pregunta antropológica-filosófica respecto al real significado del desarrollo para el ser humano. La cuestión es muy amplia y compleja, pero, en un primer acercamiento, la noción de desarrollo puede ser delineada como universal, integral y sostenible. Universal porque debe alcanzar todos los seres humanos, de todos los países y regiones; integral porque debe involucrar el ser humano como un todo, es decir, en su dimensión material y espiritual; sostenible porque no puede ser limitado a un breve periodo de tiempo y sí debe ser asegurado para todas las futuras generaciones.

La principal preocupación de nuestro tiempo parece consistir en la cuestión de cómo lograr un modelo de desarrollo que incluya a todos, que desarrolle al hombre integralmente y que sea sostenible. Muchas cumbres, muchos organismos multilaterales, muchos acuerdos están abordando esta cuestión, pero sin resultados concretos. A ejemplo de otros casos similares, los documentos de la UNESCO producidos en las Conferencias de Estocolmo (1972), de Rio de Janeiro (1992) y de Johannesburgo (2002) ponen énfasis en la gravedad del momento histórico y fijan buenos propósitos en términos de políticas generales de Estado, pero es muy pequeña la preocupación con acciones efectivas de educación, cambio de conciencia de los individuos y apoyo a las investigaciones que pudieran favorecer el desarrollo sostenible.

La actual globalización trae algunos importantes avances en especial en el área de la información, pero por cierto acrecienta graves problemas a la mayoría de la humanidad. Crecen la pobreza, el hambre, el analfabetismo, la violencia, la depredación de la naturaleza y surgen nuevas formas de exclusión asociadas a la desigualdad, precarización del trabajo, expansión de la violencia urbana y de nuevas epidemias. Además, un nuevo tipo de exclusión, de gravísimas consecuencias, está creciendo desastrosamente para los contextos humanos más pobres: la exclusión digital, relacionada con la falta de acceso al nuevo patrón tecnológico. Esta exclusión caracteriza un nuevo tipo de esclavitud. Muchos individuos, grupos sociales e, incluso, sociedades enteras no tienen acceso a los medios de comunicación e información. Por ello, están excluidos de los grandes circuitos internacionales que dominan no solamente la economía, sino también la propia cultura. En rigor, están excluidos del mundo del trabajo, de la ciudadanía y, así, de cualquier posibilidad de vida digna (Dias Sobrinho, 2005: p. 239).

Los cambios producidos en todos los sectores de la vida por la economía global, especialmente con relación a los modos de producción, recepción y aplicación de los conocimientos, están impulsando una disminución de la importancia de la pertinencia y de los valores públicos, no solamente en la educación superior sino también en los ámbitos políticos y, sobre todo, en sectores empresariales, muy escasamente comprometidos con la generación endógena de ciencia y tecnología.

Los poderosos grupos globales de intereses imponen sus voluntades y prácticas por encima de los límites nacionales, su legislación o su autoridad. El desarrollo científico-tecnológico hegemónico muchas veces establece prioridades que no corresponden a los intereses y necesidades de las sociedades subdesarrolladas o en vías de desarrollo. Como la ciencia debe siempre responder a los cometidos de justicia social y legitimidad humana, ella no puede justificarse solamente por criterios de utilidad e instrumentalidad. Comprender el mundo y no meramente manipularlo significa reubicar la persona, el sujeto, en el centro del proceso del conocimiento, de la relación con la naturaleza y de los hombres entre sí. Es necesario que la epistemología crítica formule las difíciles preguntas respecto a la relación entre la ciencia y el sentido del hombre, del mundo, de la libertad, de la justicia y de la paz, y asimismo es imprescindible, de otro lado, no olvidar las cuestiones sencillas y directamente relacionadas con la contribución de la ciencia para el bien-estar y la felicidad de las personas concretas que viven, sufren y sueñan en su ambiente vital (Goergen, IESALC, 2007).

En un escenario cada vez más dominado por instituciones privadas y bajo la fuerte presión de la economía, uno de los principales cometidos de la educación superior es la capacitación profesional acorde con el mercado de trabajo. La pregunta es: ¿qué significa para la universidad la formación profesional, en especial teniendo en cuenta la alta demanda de los individuos y la escasa oferta de empleos? Aquí no hay espacio para discutir en profundidad esta cuestión, pero nos parece importante indicar algunas pistas para la reflexión: no pueden ser olvidados ni la realidad del desempleo estructural, ni tampoco los efectos esporádicos que generan en el desarrollo humano la instrumentación de los individuos en el mercado de trabajo. Asimismo, es necesario subrayar que, con respecto al tema de la profesionalización y de la inserción de los individuos en la vida productiva, lo más importante es formar para el aprendizaje a lo largo de la vida una visión de ciudadanía, es decir, de participación activa, crítica y constructiva en la sociedad.

Cuando se evalúa la calidad de una institución o de un programa está en cuestión la calidad de la formación de los estudiantes. Cabe preguntar: ¿se trata de una formación de individuos adaptados e instrumentados a los intereses del sistema económico o se trata de una formación ciudadana de sujetos concientes, críticos y activos en la construcción de la sociedad humanamente desarrollada y justa? La formación profesional es una dimensión importante de la pertinencia social, pero no puede limitarse a ser instrumental al mercado. Mucho más que eso, la formación humana es formación integral y permanente de la persona en todas sus dimensiones profesionales, intelectuales, políticas y éticas, comprometida con las cuestiones centrales de los proyectos de desarrollo humano sostenible. Por lo tanto, los criterios de calidad, relativos a la formación profesional y ciudadana, deben ser construidos a partir del contexto de inserción de las instituciones, es decir, las realidades de los seres humanos concretos con sus tradiciones, culturas, necesidades, idiosincrasias e identidades.

La capacidad de aprender a lo largo de la vida es uno de los requerimientos más importan-

tes de la calidad educativa. Es importante decir que ella no tiene un mero valor instrumental, sino que, sobre todo, debe significar la apropiación de la capacidad de leer y comprender el mundo actual y aprender los significados de las transformaciones. La educación superior debe contribuir para la construcción de un profundo pensamiento de diálogo y comunicación cultural. Esto no se constriñe a sentidos prácticos en términos económicos y es una condición esencial para la paz y para el desarrollo sostenible. En el campo de la ciencia y de la tecnología se alcanzaron enormes avances, pero la distancia y desigualdad entre las culturas se impone como un grave obstáculo al desarrollo sostenible. Desde esta perspectiva, la educación superior debe realizar el esfuerzo crítico de lograr el *ethos* de la cultura del pueblo, es decir que, a la luz de los movimientos universales y de las idiosincrasias nacionales, ella no puede evadirse de hacer la crítica de la cultura, de las normas, de los valores y de las tradiciones que se expresan en la vida de la sociedad. En el encuentro creativo y simbiótico entre lo universal y lo local, en el campo de la ética se edifica la base para el desarrollo sostenible. La universidad es el trabajo de la razón universal que, entre tanto, encuentra su sustancia en la cultura nacional.

Hay problemas fundamentales no necesariamente compartidos, al menos en el mismo grado, entre las distintas culturas, como las cuestiones de multiculturalidad, etnicidad, analfabetismo, violencia, corrupción y otras. Si estos problemas no son contemplados pueden hacer inviable cualquier proyecto de desarrollo sostenible. Cada sociedad tiene especificidades que no se repiten en otros contextos y que necesitan ser conocidas, y sus posibilidades de transformación desarrolladas en dirección de un colectivo más digno y justo. Este es el principio de la esperanza a servicio del cual debe estar la universidad. Lugar del *ethos* teórico y del *ethos* social, la universidad debe ser un espacio público de elaboración de un análisis crítico que supere el déficit crítico de la globalización. En el espacio de la cultura y de la comunicación hay cuestiones esenciales como la solidaridad, la sociedad de masas, los proyectos de emancipación, la preservación de la identidad y de la diversidad culturales, los idiomas, etc. Se trata del contrapunto al dominante economicismo, que impone la economía como la única razón de ser de la humanidad. Esto hace parte de la responsabilidad social y, por ende, de la calidad de la educación superior, según asevera Goergen (IESALC, 2007).

La educación superior no puede ser instrumento de esa globalización que aumenta las desigualdades sociales, produce riquezas materiales e inmateriales para pocos y miseria humana para muchos. La educación superior no puede adoptar el concepto de calidad asociado a la globalización económica, que aumenta las desigualdades, no respeta las culturas y no se somete a principios éticos de justicia y sociabilidad.

El gran desafío ético que se presenta a la educación superior es la construcción de una globalización que sea sobre todo la globalización de la justicia y de la dignidad. Para la educación superior, eso consiste en producir conocimientos y promocionar la formación con mucha atención a la pertinencia y al horizonte ético que da la dirección y los sentidos del futuro a construir, como individuos autónomos y nación soberana. Fortalecer la ciudadanía en el plan interno sigue siendo uno de los grandes desafíos de la educación superior. Ello no puede bloquear un otro necesario enfrentamiento: la educación superior no puede dejar de proveer también las condiciones cognitivas y éticas para el fortalecimiento nacional frente a las imposiciones de la economía globalizada(...) Pertinencia es compromiso con el conocimiento y la formación a servicio de un proyecto ético-

político de la sociedad (Dias Sobrinho, 2005: p. 245).

Si deseamos garantizar la igualdad entre los hombres, afirma Christof Wulf, es necesaria una globalización reflexiva, crítica y heterogénea, e incluir la diversidad cultural, el desafío del otro, y, asimismo, la reflexión antropológica de las diferencias históricas y culturales. (2006, p.37).

3. Evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad en contextos latinoamericanos y caribeños

Actualmente, casi todos los países han organizado o están organizando mecanismos de evaluación, que es la actividad especializada para establecer la calidad universitaria. La evaluación universitaria es una actividad reciente en América Latina, con distintos grados de avance y diferentes objetivos, la cual busca todavía consolidar sus modelos frente a muchas dificultades de carácter técnico y político. Por cierto, ella debe mucho a la evaluación del aprendizaje, que tiene más tradición en la historia de la educación, en razón de la importancia central que el aprendizaje tiene en el proceso educativo. En palabras de Stubrin (IESALC, 2007), el aprendizaje como adquisición de conciencia sobre el ser propio del estudiante y sobre el mundo, como reflexión emancipadora hasta para los más desvalidos y en especial para ellos, fue una corriente muy influyente en la idea de que las comunidades universitarias podían autoevaluarse y exponerse a la evaluación de miembros de otras comunidades similares, como fuente de conocimiento. La evaluación de los aprendizajes se vincula muchas veces a la evaluación de la enseñanza y de los docentes. La concienciación sobre nuestras prácticas es, en efecto, un salto cognitivo que ayuda a elegir con más racionalidad mejores rumbos. Sin embargo, los procesos evaluativos en educación superior, practicados bajo el protagonismo de los Estados, o por iniciativa de las IES y/o sectores de la comunidad académica, son más amplios y más complejos que la evaluación del aprendizaje, tanto en sus instrumentos, como en sus objetivos. Muchas veces la evaluación está asociada a la acreditación.

Evaluación y acreditación son conceptos distintos, pero también presentan alta correlación. En algunos casos, evaluación contiene la acreditación, en otros se cree que acreditación es un fenómeno más amplio que abarca y traspasa la evaluación. El énfasis se pone en una o en otra palabra, de acuerdo con los conceptos y los objetivos atribuidos en cada caso.

Evaluación es una palabra más comúnmente utilizada para referirse a procesos de análisis, estudio y discusión respecto al mérito y valor de sistemas, instituciones y programas, con objetivos de mejora. Dichos procesos pueden combinar acciones internas y externas, con amplia participación de la comunidad académica o solamente de expertos o comisiones de pares. La palabra evaluación está casi siempre asociada al mejoramiento de la calidad. Pero estos conceptos se encuentran en disputa, desde perspectivas teóricas y políticas, entre los valores educativos y los más cercanos del campo económico.

Bajo la inspiración y el apoyo técnico-financiero de organismos multilaterales, se observa a partir de los años 1980-1990 un despliegue de evaluaciones estandarizadas, de mediciones de la calidad comúnmente externas y cuantitativas para, así, facilitar comparaciones a escala nacional e internacional, con amplia utilización de procedimientos estadísticos. Por otro lado, también se reconoce el esfuerzo de una importante corriente de académicos para asegurar procesos evaluativos que, sobre todo, respeten los valores universitarios del conocimiento como

elemento de realización humana, de la formación científica y socialmente relevante, de las aptitudes de respeto a la diversidad, cooperación, libertad y justicia, sin propósito de clasificación y *rankings*.

El término acreditación se refiere a distintas prácticas y a muchos usos, como los mencionados por Stubrin (2004: 11; IESALC, 2007): acreditación de instituciones, programas, carreras, validación de titulaciones y planes de estudio, centrada en el Estado o en la sociedad, etc. El foco central de la acreditación es la garantía de calidad. En otras palabras, asegurar a la sociedad que una institución o un programa cumplen los requisitos mínimos de calidad previamente establecidos por organismos y agencias estatales o privados acreditados por el Estado, de ámbito nacional o internacional.

La definición, de autoría de C. Adelman, que aparece en la *Encyclopaedia of Higher Education*, editada por Burton Clark y Guy Neave (pp.1313-1318), es la siguiente:

La acreditación se refiere a un proceso de control y garantía de la calidad en la educación superior, por el que, como resultado de la inspección y/o de la evaluación, o por los dos, se reconoce que una institución o sus programas satisfacen los estándares mínimos aceptables.

En realidad, de poco serviría detectar diferencias de calidad o planificar la obtención de ideales de calidad si no contáramos con una tecnología social capaz de atribuirle a cada situación particular. Primero, confirmando si es lo que dice ser; luego, mostrando su grado de completud y/o sostenibilidad. En el mundo económico, esto es más fácil. En la industria y después en los servicios, la calidad es la demostración de que cada producto o cada acción particular contiene los rasgos que promete el género al que pertenece. Estos mismos criterios y procedimientos muchas veces son trasladados a la educación, pero no solventan las dimensiones cualitativas y antropofilosóficas de fondo.

En el mundo, miembros avezados de los medios académicos y de organismos estatales o de la sociedad se pronuncian acerca de si algún ejemplar de la especie que les toca observar y estudiar, siguiendo un método, es en efecto una universidad o alguna de sus partes: un departamento, una escuela, una facultad, un instituto de tal o cual disciplina o profesión, y si sus productos corresponden a las expectativas. Esa apreciación expuesta públicamente, con argumentos y evidencias, constituirá un conocimiento para interesados, próximos y remotos, con legitimidad intelectual y validez justificada dentro del orden de saber y conducta que estructura a esa comunidad. Esto es lo que Stubrin (IESALC, 2007) llama de calidad sustantiva, distinta de la calidad adjetiva. Para él, calidad adjetiva es una apreciación basada en diversos grados de conformidad que la realidad observada mantiene con definiciones de criterios establecidos y acordados de antemano, que los miembros avezados de una comunidad disciplinar o profesional pueden, empleando un método apropiado, pronunciar sobre una universidad o alguna de sus partes, considerando la presencia o ausencia de determinados rasgos y la interpretación sobre cómo operan en una interdependencia orgánica.

En los países de América Latina, los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad (sustantiva) utilizan un conjunto de términos técnico-jurídicos que designan los trámites, permisos y requisitos gracias a los cuales las instituciones universitarias operan con licitud y legalidad, al amparo de una garantía pública sobre el alcance de sus actividades: autorización, reconocimiento, certificación, habilitación, título, credencial, validez.

Muchos ejemplos de modelos podrían ser presentados, como los de Brasil, Argentina, Chile,

México, Colombia, y muchos otros que ya tienen una cierta historia y una identidad propia, incluso los llevados a cabo en subregiones (Centroamérica, MERCOSUR Educativo, etc.), unos más consolidados, otros todavía buscando afirmarse. Es importante subrayar que los países de la región, con dificultades y resistencias, pero también con notables avances, siguen construyendo la cultura de evaluación y acreditación con objetivos de mejorar y ofrecer alguna garantía pública de la calidad de las instituciones y de los sistemas educativos.

Los sistemas de educación superior de América Latina y el Caribe, una vez que adquieren cierta magnitud y complejidad, sobre todo desde el año 1990, instituyeron algún mecanismo de garantía pública de calidad. El más usual es el control estatal centralizado; su herramienta más frecuente es la autorización y reconocimiento de las titulaciones, así como la autenticación de los diplomas de cada uno de los graduados.

Observa Stubrin (IESALC, 2007):

- 1- Casi todos los países de nuestra región incursionaron en la evaluación y acreditación, iniciativa que tiene grados variables de avance;
- 2- en la mayoría de los casos, la evaluación y acreditación complementa, pero no sustituye al mecanismo histórico de garantía pública de la calidad;
- 3- los objetivos de quienes toman la decisión son heterogéneos: reforzar el control estatal como respuesta al impacto de la masificación del número de instituciones, programas, profesores y estudiantes; actualizar y mejorar la oferta universitaria, utilizando los informes producidos gracias al mecanismo de diagnóstico público para propiciar cambios académicos, atraer fondos u orientar inversiones; favorecer la circulación de los graduados del sistema nacional y movilizar sus docentes y estudiantes hacia otros países y regiones;
- 4- Según su trayectoria y circunstancias, en cada país gravitan por lo menos uno y con frecuencia varios de los enfoques antes enunciados.

Entre varios modelos de aseguramiento de la calidad se pueden mencionar: el Modelo Experimental de Acreditación de Carreras del MERCOSUR (MEXA), el Modelo de CIN-DA, el Modelo *Total Quality Management* (TQM) y el Modelo Europeo de Gestión de la Calidad (EFQM). En general, muchos son los aspectos que se proponen para evaluar instituciones y unidades académicas, muchos de ellos elaborados por organismos multilaterales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). González y Espinoza (IESALC, 2007) apuntan a los más comunes: inserción en su medio y satisfacción de la comunidad del entorno con las labores que realiza la institución; integridad y coherencia con su misión y principios; existencia y calidad del plan estratégico; grado de cumplimiento del plan según los indicadores fijados y de los plazos estipulados para las funciones de docencia, investigación, extensión, prestación de servicios y gestión institucional; disponibilidad de infraestructura, equipamiento, financiamiento, cantidad y calidad del cuerpo académico y administrativo; cantidad y calidad de los estudiantes; bibliotecas y recursos informáticos; eficiencia en el uso de los recursos disponibles; disponibilidad y calidad en la prestación de servicios estudiantiles; organización y estructura; liderazgo, participación y gobierno, sistemas de información y de registro, procesos internos de evaluación, control de gestión y corrección de deficiencias.

Todas las prácticas de evaluación y/o acreditación traen de modo implícito o explícito un concepto de calidad; por lo tanto, no son prácticas neutrales. González y Espinoza (IESALC,

2007) observan, a partir de una revisión de la literatura, que muchos autores señalan que el concepto de calidad o bien se ajusta a los intereses de los actores involucrados, o bien solo se puede manejar en función de ciertas dimensiones o ámbitos de acción asociados a determinados referentes valorativos. En efecto, para ellos, el concepto de calidad debe estar vinculado a un proyecto educativo que es dinámico y cambiante. En consecuencia, lo más fundamental es la dirección estratégica para la calidad, asociada a la visión y misión institucional. Entonces, teniendo como norte una perspectiva crítica y reflexiva sobre el quehacer cotidiano, el mejoramiento y el aseguramiento de la calidad en las IES, se pueden asociar a distintos parámetros, tales como: evaluación, superintendencia, información y certificación. Para estos autores, esta nueva conceptualización de la calidad de la educación superior, más dinámica y asociada a la gestión institucional, conlleva a la aplicación de modelos de evaluación de la calidad más sofisticados, pasando de los esquemas lineales a enfoques matriciales y más recientemente a referentes sistémicos, tales como el Modelo TQM o el EFQM.

Entre los aspectos más relevantes que se proponen medir para evaluar las carreras y programas, González y Espinoza (IESALC, 2007) señalan: empleabilidad y satisfacción de los empleadores con los egresados; satisfacción de los egresados con su formación; coherencia entre lo que se ofrece a los estudiantes y lo que se les entrega; entrega de información sobre planes y programas a estudiantes; consistencia entre los principios educativos y la formación proporcionada; cumplimiento de las metas de matrícula establecidas, cumplimiento de planes y programas de estudio (Pensum y Syllabus) establecidos; puntualidad y cumplimiento de las clases establecidas; adecuación de la infraestructura para la carrera; disponibilidades y actualización de bibliotecas; acceso a redes informáticas; disponibilidad y calidad de laboratorios y talleres, instalaciones y recursos docentes; calidad del cuerpo docente; calidad del estudiantado; tasas de aprobación, repetición y deserción; duración real de la carrera y atraso de los alumnos; eficiencia en el uso de recursos disponibles; costos por estudiante; calidad y estructura del currículo; adecuación de los métodos docentes; adecuación de los procedimientos de evaluación del aprendizaje.

Una de las formas en que se ha venido concretando la idea de medición de competencias de egreso para el desempeño profesional o técnico es por medio de los exámenes nacionales, en especial para las carreras o profesiones de riesgo social. El desarrollo de exámenes nacionales supone, en primer lugar, definir el perfil de egreso y luego establecer los instrumentos de medición, tales como: exámenes de conocimientos, entrevistas, resolución de problemas reales o simulados, resolución de casos, etc. En Brasil, los exámenes nacionales son evaluaciones dinámicas que buscan verificar la potencialidad de aprendizaje de los estudiantes y los cambios que ocurren a lo largo de los años de estudio.

Además de los exámenes nacionales, están el reconocimiento de experiencias relevantes y la convalidación de estudios, temas que no son menores considerando la expansión de las vías alternativas para la formación, como los programas no-presenciales y también todo el proceso de internacionalización y de incremento en el intercambio de estudiantes.

En la región, la evaluación puede prescindir de la acreditación, en algunos casos para orientarse a la información del público y a la mejora; en otros para solventar la regulación que los Ministerios siguen ejerciendo, conforme nuestra matriz institucional clásica. Pero también se dan casos en que evaluación y acreditación sustituyen las viejas técnicas de control estatal erigiéndose en su lugar y otros más en que, aunadas, evaluación y acreditación de instituciones o

carreras de riesgo se articulan con la autoridad ministerial apoyando su persistente potestad de reconocimiento y validación con juicios materiales de calidad.

Los modelos de implementación de la evaluación de calidad en América Latina y el Caribe distan de ser acabados y requieren no solo continuos reajustes sino más aún un debate técnico y político, sustentado en un esfuerzo de conceptualización integral e integrador. La calidad como puente cultural entre países y comunidades disciplinares es una expectativa abierta y promisoriosa. Corresponde advertir que evaluación y acreditación son herramientas ambivalentes y ambiguas en el panorama presente de la internacionalización de la educación superior, ya que la oferta transnacional y, en particular, la con fines de lucro amenazan el carácter público de la educación superior.

La globalización está impulsando mecanismos y propuestas políticas por los cuales la evaluación y acreditación podrían volverse globales y por lo tanto romper amarras con las naciones y Estados. En tal supuesto las aventuras comerciales gozarían de carta blanca respaldada por certificados de validez académica. No se trata de un temor fantasmal sino de una posibilidad real ante la cual las universidades y los Estados deben mantenerse activos y vigilantes. Incorporar la evaluación y la acreditación a los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad nos parece fortalecer a los sistemas de educación superior de las naciones sin encerrarlos fronteras adentro.

Por otro lado, son válidas y necesarias las tentativas llevadas a cabo en nuestros países para crear sistemas de evaluación y acreditación integrados regionalmente. La premisa central de tal estrategia es la recreación positiva de los intercambios, consustanciales al histórico cosmopolitismo de las comunidades académicas. El requisito básico es postular una apertura internacional sin hegemonías ni asimetrías que conceden ventaja adicional a las grandes potencias o a los bloques que integran. La condición inexcusable es que los criterios de calidad no sean copias acríticas de modelos externos, por más prestigiosos que fueren, sino verdaderos mapas construidos con sentido endógeno por la colaboración creativa y participativa de nuestras comunidades académicas y profesionales, que expongan lo que nuestras respectivas realidades, posibilidades y problemas tienen de distinto, de parecido y de común, y que nunca pierdan de vista el conocimiento avanzado como meta irrenunciable.

En nuestra concepción, calidad está vinculada a pertinencia y a la responsabilidad en el desarrollo sostenible de la sociedad, y no puede agotarse en un entendimiento formal, abstracto, estático y desprovisto de las realidades que los hombres van construyendo en situaciones y condiciones concretas. No todos los conceptos, criterios y estándares de calidad formulados en y por los países desarrollados pueden servir a las instituciones pobres y en desarrollo. Muchas de las estrategias y objetivos que los Estados ricos atribuyen a la educación superior son seguramente distintas de las formuladas por naciones que aún no han alcanzado niveles altos de desarrollo económico, educativo y tecnológico; lo mismo sería el caso en lo que se refiere a una estabilidad plena de su vida democrática y una plena justicia social. Estas asimetrías explican las discrepancias existentes entre los países hegemónicos y el resto sobre los conceptos de calidad y su aseguramiento en la educación superior.

La educación pública debe ser proporcionada de forma equitativa, continuada y permanente. Los conceptos, criterios, procesos y usos de calidad y pertinencia serán muy distintos y, en muchos casos, contradictorios, conforme la educación sea comprendida como mercancía o, al contrario, como proceso de construcción de conocimientos científica y socialmente relevantes,

y de formación de sujetos aptos para inserirse crítica, creativamente, y con valores públicos, en la construcción de sus sociedades.

Hay retos universales, pero también los hay muy distintos según se planteen en países de economías y sociedades más consolidadas o en los que están en vías de desarrollo. Hay valores comunes a la educación superior en todo el mundo: búsqueda de la verdad, ética, respeto a la diversidad, rigor científico, autonomía y libertad de pensamiento, cultura de la paz, autocrítica, etc. Sin embargo, las realidades nacionales deben ser el punto de partida en la constitución de instituciones concientes de su responsabilidad social.

Pertinencia es una dimensión esencial de la calidad. Entonces, no puede haber calidad *in abstracto*, apátrida, desarraigada de las realidades concretas que le dan contenido y forma. La calidad necesita tener un valor social, público, de compromiso con las comunidades en que se insertan las instituciones educativas. En consecuencia, los procesos de evaluación y de acreditación en América Latina y el Caribe deben conceder indiscutible primacía a los indicadores de pertinencia y relevancia social, así como a las políticas y acciones que generan más igualdad y bienestar para todos.

Si los conceptos de calidad determinan los estilos de evaluación y acreditación, estos también colaboran para producir las nociones de calidad. Sobre todo para las naciones latinoamericanas y caribeñas que todavía se encuentran en fases distintas de profundización de sus democracias, la calidad de la educación superior debe construir una real alianza entre la misión institucional en sus dimensiones científico-formativas y las realidades regionales, las necesidades de los pueblos, los proyectos y estrategias nacionales, sin jamás apartarse de su objetivo central: la construcción de la ciudadanía pública de sociedades democráticas, justas, sociales y ambientalmente sostenibles. La pertinencia está relacionada con realidades y necesidades concretas, situadas y datadas. La evaluación puede ser un instrumento de la calidad impulsando su dimensión esencial: pertinencia y relevancia social.

Si no hay un modelo universalmente válido de educación superior, tampoco lo hay de producción y apropiación de conocimientos. Es improbable poder instaurar un concepto universal, único y objetivo de calidad, válido para todas las instituciones de todas las coordenadas geográficas. Los indicadores generales no pueden sobrepasar las determinaciones que cada IES se propone como proceso de construcción de su identidad. Donde hay sistemas diversificados e IES diferenciadas, con historias e identidades distintas, es necesario que exista la posibilidad de varias interpretaciones respecto a la calidad y al cumplimiento de estándares, de acuerdo con los compromisos esenciales que cada institución se atribuye a la luz de los requisitos internacionales, estrategias nacionales, necesidades de la comunidad y oportunidades propias.

Tampoco la calidad puede ser identificada con sus instrumentos, como, por ejemplo, los exámenes nacionales, o con los resultados de los mismos. Es importante insistir en la idea de que la educación conlleva significados que van mucho más allá de la relación enseñanza-aprendizaje, especialmente si esa relación está referida meramente a contenidos de un programa académico. Medir resultados de estudiantes en los procesos de enseñanza-aprendizaje es importante, pero, aisladamente, no es suficiente para determinar la calidad de un programa o de una institución educativa. Más allá del aprendizaje de contenidos académicos mensurables, en una relación pedagógica están en juego la vivencia y el aprendizaje de valores, aptitudes, proyectos, expectativas, sueños. Los conocimientos no tienen solamente un valor económico,

aunque el mercado ha prevalecido en estas últimas décadas, pero también, y sobre todo, un valor social y cultural fundamental para el bienestar individual y colectivo.

La formación es la función sustantiva de la educación. La formación también es un concepto pluridimensional y polisémico, pues conlleva perspectivas epistémicas, éticas, estéticas, económicas, político-sociales. La calidad educativa debe estar referida, en última instancia, a la formación en su sentido pleno y permanente: intelectual, moral, profesional, social, afectivo y estético. Buscar la calidad en términos de formación corresponde a intentar lograr el mayor desarrollo posible de los sujetos educativos - estudiantes y profesores – en las múltiples dimensiones de la vida humana. A una universidad orientada para el desarrollo de los valores públicos no le correspondería, por lo tanto, conceder primacía a la ideología del logro individual. La calidad en educación es social y pública: imprescindible y primordial a todos, es fuente y instrumento del bienestar común, no palanca o motor del individualismo posesivo. La calidad en la educación superior tiene que estar claramente referida a los compromisos de las instituciones con el sentido social de los conocimientos y de la formación, los valores éticos y morales del bienestar colectivo, la democratización del acceso y de la permanencia, la justicia social y el desarrollo sostenible.

La formación, los conocimientos y las técnicas necesitan ser rigurosas, desde un punto de vista intrínseco, y pertinentes en la perspectiva de la sociedad en la cual y para quién son generadas. En otras palabras, necesitan tener una utilidad social, o mejor, un valor social. La promoción de una educación con calidad, pertinencia y relevancia social no es sólo un derecho de las personas, es también una necesidad social y un deber del Estado. La falta de una educación de calidad y con amplia capacidad de cobertura representa una violación de un derecho humano fundamental y un desperdicio de potencialidades intelectuales y morales que produce perjuicios económicos, cívicos y humanos irrecuperables. Los aprendizajes tienen que ser pertinentes a la construcción de sujetos socialmente responsables. Por ello, los sujetos educativos, que tienen la responsabilidad compartida de integrarse crítica y constructivamente en una sociedad, también deben ser protagonistas en la conceptualización de la calidad y en las prácticas de evaluación y acreditación.

4. Conclusiones y sugerencias

Hemos argumentado, a lo largo de este texto, que solo puede ser considerada de alta calidad una educación superior que esté realmente comprometida con los valores públicos de una sociedad específica. Esto significa que están equivocados aquellos conceptos de calidad que se sostienen solamente en criterios técnicos y presuntamente neutrales, que hacen abstracción de las realidades concretas, de las demandas, necesidades y voluntades de las personas y comunidades que constituyen la razón de ser de las instituciones educativas. Sin pertinencia y relevancia social no puede haber calidad en la educación comprendida como bien público.

La calidad de la educación superior está directamente relacionada con su capacidad de contribuir al desarrollo integral de los individuos, con atención especial a los tradicionalmente marginados. El real desarrollo humano y social, que incluye todos los miembros de la sociedad, requiere un amplio incremento cuantitativo y cualitativo de la escolaridad de la población, como base fundamental de una fuerte revivificación de las políticas públicas de aumento de la equidad y de disminución de la pobreza. Uno de los elementos claves del desarrollo sosteni-

ble, además de aprovechar adecuadamente los recursos naturales, consiste en generar y aplicar conocimientos con fuerte valor social. Para esto son necesarios muchos recursos materiales y humanos, es decir, financiamiento, voluntad política y capacidades intelectuales y éticas de los Estados, de la sociedad y sus instituciones y actores.

La relación entre educación de calidad y construcción de la ciudadanía (de sujetos socialmente responsables) no puede ser comprendida fuera de la concepción de educación superior como bien público. Siendo la sociedad su principal referente, su contribución a la construcción de la democracia es una dimensión esencial. Esta dialéctica entre educación pública de calidad y construcción de la democracia y de la igualdad republicana implica el concepto de responsabilidad social de las instituciones educativas y de los deberes de los Estados democráticos. La educación tiene dimensiones universales, mundiales, pero es también radicalmente plantada en las realidades locales, nacionales y regionales. Debe ser útil al desarrollo económico, pero esto como instrumento de la humanización, no como horizonte último y razón determinante de la sociedad (Dias Sobrinho, IESALC, 2007).

En América Latina y el Caribe se cuenta con importantes ejemplos de combinar, en un enfoque global, los distintos objetivos y metodologías de evaluación y acreditación. Pueden mencionarse ejemplos importantes de procesos complementarios y articulados de evaluación para la mejora de todas las dimensiones institucionales y de control o regulación, donde se cruzan distintas metodologías, de carácter estático y dinámico, puntual y transversal, cuantitativo y cualitativo, sumativo y formativo, interno y externo, con tentativas pedagógicas y/o operativas en ámbitos restringidos o amplios, de corto o largo plazo, de responsabilidad de expertos formalmente designados o con amplia participación de la comunidad académica y científica, etc. Lo más importante es que dichos procesos no necesariamente se oponen, al contrario, pueden combinar las funciones de mejora y de regulación.

La creación de organismos y agencias de evaluación y acreditación en América Latina y el Caribe, a partir de los años de 1990, han contribuido paulatinamente para impulsar proyectos y acciones generales de autoconocimiento institucional y de regulación de los sistemas de educación superior. A pesar de muchas dificultades y problemas técnicos, políticos y financieros, y de la enorme diversidad en cuanto a tipos y tamaños de organización y a niveles de calidad de las instituciones, los procesos de evaluación y acreditación en América Latina y el Caribe ya pueden demostrar importantes avances, tanto en el campo teórico como en las prácticas que corresponden al área. Algunos aspectos positivos pueden ser subrayados, a pesar de la heterogeneidad de los sistemas y de las instituciones en la región: consolidación paulatina de una cultura de evaluación, organización de sistemas de datos e informaciones homologables sobre instituciones y sistemas de educación superior, preocupación por la calidad, mejora en el diálogo entre comunidades universitarias y miembros de los sectores ministeriales, aumento de publicaciones, cursos y eventos académicos dedicados al tema, creciente interés de la sociedad. Muchas son las evidencias de que la evaluación y la acreditación se consolidan como cultura para el mejoramiento institucional, proceso de garantía de calidad frente a la sociedad, área de estudios y de actividad profesional, mecanismo de cooperación internacional.

Pero, también son muy grandes y graves los problemas y retos que nos toca enfrentar. Uno de los más importantes desafíos consiste en la articulación de los procesos de evaluación basados en los conceptos de mejora, emancipación, autonomía y libertad académica, con las prácticas de acreditación orientadas al control, a la regulación, a la conformidad con normas exter-

nas. Como tendencia general, se observa un desplazamiento de los procesos de autoevaluación y de las evaluaciones cualitativas focalizadas en la producción de significados hacia los procesos de evaluación externa y acreditación. Estos procesos externos tienen propósitos predominantemente de control y regulación, pero no siempre son eficaces para evitar la proliferación de instituciones de baja calidad y sin relevancia social. Es pertinente observar que en muchos países de América Latina se continúan desarrollando de forma imparable algunos prolíficos procesos de privatización de instituciones de baja calidad educativa y sin casi ningún compromiso social, pero con un insaciable deseo de lucrar. Por otro lado, las evaluaciones desarrolladas con fines de comprensión y mejora, que cuentan con la participación de la comunidad universitaria en su concepción y ejecución, tienen más potencialidad formativa, pues crean mayores compromisos de las personas con la realización de la misión institucional.

Los países de América Latina y el Caribe, en general, carecen de ofertas educativas suficientes y de buena calidad. Esto abre interesantes oportunidades de ganancia para las empresas internacionales con fines de lucro. Estos actores globales tienen interés en que los mecanismos de evaluación y acreditación sigan los lineamientos generales determinados por los organismos multilaterales y transnacionales, sin sumisión al orden jurídico y a las políticas educativas de cada nación. Los organismos privados o entidades de la sociedad civil de diversa naturaleza, en general más identificados con los modelos de las grandes potencias, podrían de esta manera encargarse legalmente de desarrollar los procesos de evaluación y, sobre todo, de acreditación. Con esto se anula la pertinencia.

La internacionalización que se somete a los intereses económicos de los grandes actores de la globalización económica utiliza su potestad para crear las bases de un mercado libre que favorece el flujo de oferta y demanda de la educación superior transnacional. Su principal objetivo es, casi siempre, la rentabilidad, con mínimas regulaciones y de escala global. A su vez, la internacionalización cooperativa vincula a las autoridades y universitarios de distintas instituciones, diferentes sistemas, o espacios subregionales, en esfuerzos comunes para alcanzar la calidad, concertando discursos y prácticas que pueden ser traducidos y adaptados a la realidad concreta de cada nación, respetando la diversidad cultural.

La internacionalización cooperativa que crea redes de intercambio en la educación superior debe tener como requisito básico la igualdad de las naciones. La cooperación internacional debe ser realizada sobre la garantía de no haber hegemonías y asimetrías que favorezcan las naciones y bloques de mayor potestad. La condición inexcusable, dice Stubrin (IESALC, 2007), es que los criterios de calidad no sean copias acríticas de modelos externos, por más prestigiosos que fueren, sino verdaderos mapas contruidos con sentido endógeno por la colaboración creativa y participativa de nuestras comunidades académicas y profesionales, que expongan lo que nuestras respectivas realidades, posibilidades y problemas tienen de distinto, de parecido y de común y que no pierdan nunca de vista el conocimiento avanzado como meta irrenunciable. En América Latina y el Caribe, región que cuenta con realidades académicas, culturales, económicas y demográficas muy heterogéneas, está pendiente de realizarse ese enorme potencial de internacionalización cooperativa en favor del desarrollo regional y de cada país. La intensificación de los esfuerzos debe contar con la participación de las naciones en búsqueda de entendimientos comunes.

Por cierto, ya hay ejemplos provechosos en la región, como MERCOSUR, CSUCA y otros, que se beneficiaron de tres valores claves: cooperación entre gobiernos, universidades y

comunidades disciplinares/profesionales; el diseño endógeno de ideales de calidad institucional, académica y profesional, teniendo en cuenta las realidades y tradiciones culturales de los países involucrados, sin perder de vista los referentes disciplinares universales; y la administración de los procesos por agencias nacionales creadas por legislación de cada país.

Los intercambios intra e interregionales propician aprendizajes mutuos entre países, cada uno beneficiándose de la experiencia del otro. Pero, más allá de los intercambios bilaterales, es necesario crear, con urgencia, redes multilaterales que permitan los acuerdos cooperativos entre los países de la región. Esto requiere una instancia internacional que pueda trabajar no sólo para la armonización, sino también para impulsar el progreso de todos los sistemas educativos. Entre todos los organismos multilaterales, la UNESCO es aquella que tiene las mejores condiciones para ejercer ese papel de articulación de la internacionalización cooperativa, pues goza de amplia credibilidad en los medios académicos y científicos y tiene una respetable tradición en defensa de los valores humanísticos y democráticos que constituyen el núcleo esencial de la educación como bien público.

Las redes multilaterales y los trabajos cooperativos que aproximan diferentes países latinoamericanos y caribeños son importantes para el fortalecimiento de la región frente a las determinaciones y criterios generados en los países centrales, y ante las leyes y lógicas marcadamente mercantiles. La cooperación entre los distintos organismos de evaluación y acreditación en la región es la mejor manera de impulsar la construcción de la cultura de la evaluación, de producir algunos ajustes de lenguaje y establecer criterios generales adecuados a las realidades nacionales y a los esfuerzos de integración regional y subregional.

Un cometido clave de la cooperación internacional es el fortalecimiento de la educación superior pública, pertinente y de elevado valor científico y social. Entonces, académicos, científicos, sistemas nacionales, bloques subregionales y regionales tienen una lucha común: contra la comercialización de los servicios educativos que estén en desacuerdo con los criterios y políticas públicas nacionales, en especial los transnacionales, que, en general, no contribuyen para el fortalecimiento de la identidad de una nación, por no reconocer y expresar la diversidad lingüística y cultural, ni tampoco trabajar en favor del desarrollo y de la cohesión social del país donde las empresas lucrativas se instalan. Esa lucha tiene una postulación básica: que todos los países traten de ofrecer educación con buena calidad en todos los niveles para una población estudiantil en vertiginoso crecimiento.

El fortalecimiento de instituciones y sistemas regionales de educación superior con calidad social requiere procesos de producción de convergencias generales sobre algunos puntos esenciales, todos ellos relativos a la comprensión y a la práctica efectiva de relevancia, pertinencia, responsabilidad social y compromisos públicos. Entre tanto, un aspecto importante de la construcción de convergencias amplias es el respeto a la identidad institucional, es decir, el reconocimiento de la autonomía como condición básica para definir la misión y elegir los medios apropiados al cumplimiento de los compromisos frente a la sociedad.

En resumen, los procesos de evaluación y acreditación en América Latina y el Caribe no pueden dejar de tener en cuenta algunos valores fundamentales del cumplimiento y mejoramiento de la calidad, a partir de la premisa básica del bien público:

- Pertinencia, responsabilidad social, equidad, relevancia social, ética, compromiso con la construcción de la nacionalidad;
- autonomía, libertad de pensamiento, respeto a la identidad institucional, democracia (con-

- textos internos y externos), transparencia;
- internacionalización, cooperación, integración y articulación de redes entre Estados y actores universitarios;
 - concepción y trato de la educación como un sistema que articula las diversas dimensiones, distintos niveles y redes;
 - respeto y confianza mutua entre agencias y actores universitarios;
 - los procesos de evaluación y acreditación deben ser participativos, democráticos y formativos, aunque sirvan también al control y regulación;
 - respeto al medio ambiente y a todas las formas del bien vivir en sociedad;
 - responsabilidad en la transformación de la sociedad, en especial en la formación técnica y ética de ciudadanos, y en la producción de conocimientos que contribuyan al fortalecimiento de la democracia, a la cultura de paz, erradicación del analfabetismo y superación de todas las formas de injusticia social;
 - respeto a la misión institucional: clave para evaluar la calidad (Dias Sobrinho, 2006).

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

- Borroto López, L. (2004). Universidad y sociedad: los retos del nuevo siglo. En: *Reencuentro*, nº 40, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México,
- Clark, B. y Neave, G.(1992). *The Encyclopaedia of Higher Education, vol. 2. Analytica Perspectives. Accreditation* (C. Adelman).
- Crosby, P.B. (1986). *Running Things. The art of making things happen*. Milwaukee, American Society for Quality Control.
- Dias Sobrinho, J. (2005). *Dilemas da Educação Superior no mundo globalizado. Sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?* Casa do Psicólogo: São Paulo.
- Dias Sobrinho, J. (2006). Acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe. En: *La educación superior en el Mundo 2007. Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?*, Tres, J. y Sanyal, B. C. (eds.), *Global University Network for Innovation* (GUNI/UNESCO, Ediciones Mundi-Prensa: Madrid/Barcelona).
- Dias Sobrinho, J. & Goergen, P. (2006). Compromiso Social de la educación superior. En: *La educación superior en el Mundo 2007. Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?*, Tres, J. y Sanyal, B. C. (eds.), *Global University Network for Innovation* (GUNI/UNESCO, Ediciones Mundi-Prensa: Madrid/Barcelona).
- Dupas, G. (2005). *Atores e poderes na nova ordem global. Assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*, Editora UNESP: São Paulo, 2005.
- García Guadilla, C. (1997). El valor de la pertinencia en las dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina. En: *La educación superior en el Siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe*. Tomo I. Colección Respuestas. Ediciones CRESALC/UNESCO, Caracas.
- Peters y Waterman. (1982). *In Search of Excellence: Leassons from Americas Best Run Companies*. New York, Harper and Row.
- Stubrin, A. (2005). Los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad en el marco de la internacionalización de la educación superior.En: *Avaliação*, vol. 10, nº 4, RAIES, Campinas, 2005.
- Vessuri, H. (septiembre, 1998). La Pertinencia de la Enseñanza Superior en un Mundo en Mutación. En: *Perspectivas*, vol. XXVIII, nº 3.
- Wulf, C. (2006). Diversidad cultural – El otro y La necesidad de reflexión antropológica. En: *Desarrollo sostenible*, Münster/New York: Waxmann, 2006.

Capítulo 4

DESIGUALDAD, INCLUSIÓN Y EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TENDENCIAS Y ESCENARIO ALTERNATIVO EN EL HORIZONTE 2021

Eduardo Aponte-Hernández

Colaboradores*:

Mauro Mendes Braga

Luis Piscoya Hermoza

Dora Celton

Daniel Macadar

* NOTA DE LOS EDITORES: Los textos completos de los colaboradores en su versión original están incluidos en el CD-ROM Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Contribuciones a los documentos síntesis, anexo a esta publicación. También se encuentran en el sitio web de IESALC-UNESCO: www.iesalc.unesco.org.ve

Introducción

Al comenzar el siglo XXI la dinámica de la tendencia de la distribución del ingreso y la desigualdad que esta genera, se ha acentuado de tal manera que las personas con un ingreso de \$2 o menos al día corresponden con la mitad de la distribución del ingreso a nivel mundial. Se estima que el 10% de las personas más ricas del mundo reciben más de la mitad (+ 50%) del ingreso total, mientras que el 50% recibe menos del 10% del ingreso por persona en el planeta.

Al considerar la desigualdad y la exclusión como determinantes de la tendencia de las políticas de equidad e inclusión en la educación superior en la región de la ALyC, es necesario abordar la problemática con una mirada desde adentro (políticas de inclusión en las Instituciones de Educación Superior: IES) y de acuerdo con la dinámica y el contexto (desigualdad/discriminación), para poder identificar sus causas, factores determinantes e impacto de futuro en la región. Superar la desigualdad y exclusión como estrategia para llegar al camino hacia un desarrollo sustentable de las sociedades, es quizás el reto más apremiante e importante de estos tiempos para los países y las IES en el contexto de la globalización, la mundialización de la economía y el nuevo horizonte de construir sociedades del conocimiento para la convivencia de la humanidad y su bienestar. Superar la desigualdad¹ con avances de inclusión, participación y mayor equidad supone términos de referencia que tienen que ver con las expectativas y metas de las sociedades en relación con lo que no es aceptable, pero es necesario hacer, a lo posible, deseable, impostergable, más aun, a un estado emancipatorio de bienestar alcanzable para la ciudadanía.

El escenario tendencial incluye un conjunto de elementos y acontecimientos que establecen una trayectoria, y que tienen probabilidad de continuar si los procesos actuales siguen relativamente constantes en relación con un futuro probable. La tendencia representa las formas en las cuales las sociedades se han organizado y actuado para atender las necesidades de crecimiento y su desarrollo de acuerdo con valores compartidos, su desarrollo histórico, estructuración, relaciones de poder y las estrategias de acción para lograr atender las necesidades y aspiraciones de sus constituyentes.

El saldo de las políticas y estrategias para el crecimiento y el desarrollo en la región durante los últimos años en términos de necesidades humanas y los desafíos del nuevo milenio, puede resumirse a lo siguiente:

- El impacto de las políticas neoliberales en gran número de países ha sido el aumento de la desigualdad económica, política y social entre sectores de la sociedad; continuidad de la pobreza, exclusión y marginación de grupos sociales, étnicos y raciales. A pesar de los avances en los países en la región, se ha dado la continuidad o profundización de la desigualdad, pobreza y exclusión de grupos sociales, étnicos y raciales de la población.

¹ La condición de pobreza se establece como la falta de acceso (insuficiencia o exclusión) a la actividad económica o formas de satisfacer las necesidades humanas básicas de: agua no contaminada, comida, albergue, salud y seguridad que hacen posible el derecho a la vida. Al comenzar el siglo XXI, 50.000 personas morían diariamente por causas físicas o mentales relacionadas con la pobreza en el mundo. Durante el periodo de 1990 al 2005, 270 millones de personas (mayormente mujeres y niños) murieron por razones vinculadas a la pobreza, y alrededor de 800 millones se iban a dormir en la noche con hambre por falta de alimento (ONU, 2005).

- Poca efectividad o ausencia de políticas de inclusión/participación de sectores y grupos en la actividad económica de producción y distribución; acumulación y distribución de la riqueza; política de tributación inadecuada para superar la crisis fiscal del estado como punto de partida para reducir la deuda externa y hacer posible reformar las instituciones responsables de la provisión de servicios a la ciudadanía, y la inversión para construir un futuro con desarrollo sustentable para todos.
- La mundialización de la economía y los procesos de globalización de interacción política-económica entre países durante las últimas décadas ha llevado a las sociedades a visualizar su desarrollo y opciones de futuro en términos de capacidad competitiva que trae consigo nuevas prioridades, estrategias y alianzas que a su vez conllevan asignar mayor importancia de unos valores en relación con otros, como es la dicotomía de armonizar el interés público con lo individual o privado. Cambios que vienen a impactar y dar dirección a la transformación de las sociedades, sus valores, instituciones, la participación y modalidades de interacción de la ciudadanía.
- En el ámbito internacional, el escenario tendencial de cambio dominante en los “países avanzados” tiende a fortalecer una lógica de organización societal en donde los aspectos estratégicos de desarrollo están orientados a fortalecer el papel protagónico del sector productivo y la dinámica del mercado en la sociedad. En este escenario, el crecimiento autosostenido de los países más pobres puede continuar limitado en relación con los países ricos, en la medida en que estos no puedan insertarse en los procesos de integración en los que la interdependencia que traen la integración económica y los procesos de globalización descansa en el entrelazamiento de la inversión de capital, la producción tecnologizada y las redes de comunicación. Además existe una estructuración regional en la que los países más pobres no podrán integrarse como zonas de producción o mercados debido a los bajos niveles de productividad y escolaridad de grupos de la población; y a una estructuración económica regional en la que la materia prima y los costos del trabajo pierden su valor relativo en relación con las estrategias competitivas basadas en investigación, conocimiento, innovación y valor añadido de las inversiones de capital de las empresas multinacionales. Este contexto ha venido a crear escenarios alternativos orientados hacia el desarrollo local endógeno en diferentes regiones del mundo a través de nuevas y diferentes modalidades de integración-regionalización y cooperación.
- A pesar del crecimiento, el desarrollo económico y la acumulación de la riqueza en las últimas décadas, la pobreza, la desigualdad y la exclusión en la población en un gran número de países del mundo y en la región se experimenta en todas las instancias de la sociedad, en particular aquellas que tienen que ver con las necesidades humanas salud, vivienda y nutrición) y con las oportunidades de vida, como la educación, el trabajo, la representación y la participación en la actividad económica, política y cultural, entre otros.

Durante décadas el análisis de la desigualdad tanto en los países avanzados como en los de la región se vinculaba al de la pobreza. Esto se explicaba por las creencias que venían de la cultura política de las sociedades donde los individuos y los grupos no podían superar su condición de asimetría, carencia de empleo, bajos ingresos y progreso limitado por razones de actitud, poca iniciativa, pereza, capacidad intelectual, bajo desempeño, entre otros, y no aprovechaban las oportunidades educativas y de vida; en contraposición con lo que sí podían hacer otras personas destacando su talento, iniciativa y capacidad de auto

suficiencia para liderar a otros y aprovechar oportunidades para beneficio particular o de acuerdo con los intereses de un grupo que legitimaba el “estado de cosas” en esa sociedad. Esta conceptualización es apoyada por los supuestos que parten de considerar a la economía como un “espacio paralelo” con una dinámica cultural particular proveniente de las fuerzas del mercado y su relación con los procesos sociales y culturales de la colectividad en cuanto a sus necesidades y aspiraciones de futuro (Holton, 1996). “Conocimientos” e ideas con los cuales se construye la realidad orientada por la normativa de interacción de la ciudadanía que han extendido la reproducción de las diferencias vinculadas con el bienestar entre grupos y entre las personas; a través de políticas y prácticas en las instituciones que justifican y sostienen los privilegios, la exclusión con respecto a las condiciones de vida, carencias, racismo, prejuicios y discriminación, frente a la diversidad de necesidades insatisfechas, como el derecho a la vida y a las oportunidades que tiene la población en el desarrollo de las sociedades.

En la segunda mitad del siglo pasado, un gran número de países de la región experimentó altas tasas de crecimiento económico hasta la década de los 80, cuando hubo una desaceleración y estancamiento en muchos países de aquella. Para la década de los 90 la tendencia de crecimiento se reactivó para algunos países en una forma notable y extensa. El crecimiento se le atribuye a un incremento en la productividad y no como se esperaba debido a las altas tasas de acumulación de riqueza como lo postulaban las estrategias neoliberales las cuales impulsaban el estímulo a la inversión y el ahorro para promover el crecimiento de la economía. En todo caso, fue el peso de la productividad lo que generó el crecimiento del producto interno bruto y *per capita* en las economías de la región y que luego favoreció la inversión y el ahorro (la acumulación y reinversión de capital). Algunos de los factores determinantes del incremento de la productividad se asocian con los niveles educativos alcanzados, la participación laboral, el desarrollo de infraestructura y el uso de tecnologías. Aspectos que resultan en un patrón de crecimiento para las economías de la región, las políticas, las reformas y las instituciones para estimular la capacidad productiva, el crecimiento y desarrollo de los países que la integran (Loayza, Fajnzlyber y Calderón, 2005).

A pesar de los avances económicos, durante los últimos años, la desigualdad se ha convertido en uno de los temas centrales y de mayor prioridad en la discusión y metas en las estrategias del desarrollo (BID, BM, CEPAL, UNESCO, OECD, entre otros) por la reciente disponibilidad de datos y estudios (Bowles, 2006; Stiglitz, 2002; Hayami, 2000, y otros) que han vinculado la desigualdad con la baja productividad, los ingresos limitados y la poca oportunidad de participación de la ciudadanía en la actividad económica y política en los países la región, en particular al poco peso que se le adjudica a las tasas de crecimiento económico y distribución de la riqueza a mediano y largo plazo.

La región de América Latina y el Caribe (ALyC) exhibe los índices más bajos de distribución del ingreso en comparación con otras partes del mundo y también impera uno de los más altos niveles de injusticia social, si consideramos la distribución de la renta como un elemento central de la justicia social. La continuidad de la pobreza por la concentración extrema de la riqueza en unos grupos unido a la baja participación laboral (desempleo y subempleo) en un gran número de países, representa uno de los retos no superados para la región. Frente al desafío de la desigualdad no basta crecer económicamente a un ritmo más elevado, es preciso crecer hacia un horizonte de mayor equidad social. La desigualdad es una de las más grandes

en el mundo que apunta a continuar y a profundizarse si no se alteran los enfoques actuales en muchas de las políticas de los gobiernos.

Ante los desafíos que encara la región al comenzar el tercer milenio, el abordaje del análisis del estado de situación de los problemas del desarrollo ligado a los lineamientos de acción para superarlos, han mostrado limitaciones serias que han conducido a escenarios marcados por la continuidad y profundización de la desigualdad y la exclusión de estratos y grupos de la población en la mayoría de los países de la región. Durante los últimos quince años, las políticas para el desarrollo de la región han sido poco efectivas en adelantar significativamente la inclusión, la participación y la equidad en las sociedades. Un gran número de países se mantiene en la “trampa de la pobreza y del subdesarrollo”, en la cual la desigualdad de los ingresos tiene mucho peso sobre las posibilidades de crecimiento y desarrollo de los países. A pesar de haber experimentado periodos de crecimiento en las economías, la poca redistribución de la riqueza en relación con el crecimiento poblacional ha mantenido al margen a unos sectores de las sociedades en cuanto a los niveles de desarrollo alcanzados.

Tomando en consideración la declaración de los Derechos Humanos (ONU,1999) y la de “Educación para todos a lo largo de la vida” (UNESCO,2000) y de acuerdo con conceptualizaciones previas y afines (Fagerlind y Saha, 1983; Furtado,1977) del “desarrollo”, el proceso se entiende como de “cambio” y transformación hacia una dirección deseable que incluye muchas dimensiones, entre estas:

- El aumento en la eficiencia y efectividad del sistema productivo y distributivo de la sociedad,
- la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y de las condiciones generales de convivencia de vida –económica, social, cultural- de la colectividad,
- el logro de los objetivos y metas de los diferentes sectores y grupos de la colectividad y no de unos pocos ciudadanos que conviven y que están vinculados con el uso de los recursos disponibles con que cuentan los países.

En razón de lo anterior, y para los propósitos del análisis del estado de situación de la inclusión y la equidad social en la región, el concepto de desarrollo de las personas y de la sostenibilidad de las sociedades en términos de equidad, puede expresarse como:

“el involucramiento y compromiso en la redistribución de recursos (diferencias, condiciones o costos) de acuerdo con una ética y visión filosófica de equidad compartida acerca de lo que es justo para los constituyentes de la colectividad” (MacMahon, 1982).

“el proceso por el cual las personas aumentan la capacidad y el deseo para satisfacer sus necesidades que legitiman los deseos de otras, y el proceso colectivo creativo de aprendizaje a través del cual las sociedades aumentan las capacidades de satisfacer las necesidades y deseos de servir a todos sus miembros y mejoramiento de su ambiente por la constante búsqueda de satisfacer toda necesidad y deseo, aunque esta capacidad no es alcanzable plenamente, se trata de lograr sostenidamente”(Gharajeraghi y Ackoff, 1986).

“el esfuerzo de las sociedades de satisfacer las necesidades de vida del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para satisfacer sus necesidades y desear el bienestar en todas sus formas de la existencia humana

en su conjunto” (Naciones Unidas, Comisión Brundtland, 1987; UNESCO/E. Mayor, 1999)

“la diversidad cultural es necesaria para la viabilidad de la biodiversidad de la humanidad en cuanto al crecimiento económico para el desarrollo sustentable de las sociedades, como también para la existencia intelectual, moral, emocional y espiritual” (UNESCO, 2001).

“el desarrollo se trata de resultados obtenidos de políticas económicas, sociales y culturales de los gobiernos para reducir o eliminar la pobreza, las desigualdades y el desempleo en una economía creciente”. (D.Seers, 1971)

“los modelos de desarrollo de los países ricos no pueden trasladarse a los países pobres por la inexistencia de condiciones similares para la implantación, y por las grandes diferencias existentes entre estos” (Arthur Lewis, A. 1955)

Las políticas (económicas, sociales, culturales y ecológicas) gubernamentales, institucionales y las de los organismos internacionales dirigidas hacia un desarrollo endógeno sustentable (Aponte, Molina, 2006) con inclusión y equidad, no pueden estar centradas solamente en “el crecimiento” de las economías de la región. Deberán estar orientadas por los principios de reducir la desigualdad, aumentar la justicia social, sustentabilidad, suficiencia, participación, equidad, eficiencia y efectividad tanto en el corto como en largo plazo.

1. Desigualdad, crecimiento y desarrollo

Al comenzar el siglo XXI, para el año 2006, de alrededor de 548.723 millones de habitantes en la región, 194 millones vivían en la pobreza, de los cuales 71 millones se encontraban en condiciones de pobreza extrema. El saldo de la desigualdad representaba que el 39.8% de la población incluyendo indígenas marginados experimentaban pobreza extrema en muchos de los países que integran la región. Para esta fecha el 10% más rico de la población recibía entre el 40% y 47%, mientras que el 20% más pobre recibía entre el 2% y el 4% del ingreso total de los países de ALyC (CEPAL, 2006).

Mientras algunos países han reducido la desigualdad entre los estratos, otros la han mantenido y acentuado. Las políticas macroeconómicas neoliberales dejaron un impacto y resultados variados en los países de la región con experiencias de crecimiento en algunos países y en otros no. Se ha experimentado un marcado desarrollo desigual y profundización de la crisis de gobernabilidad en un gran número de las sociedades; insuficiencia fiscal; problemas de cohesión social; gran incertidumbre e inestabilidad social. Durante la segunda mitad del siglo pasado, los enfoques de modernización y desarrollo en las políticas económicas para los países pobres, pronosticaban escenarios de transición con desigualdad hasta lograr el crecimiento, el ahorro y la reinversión (Kutnetz y otros 1976). Sin embargo, y contrariamente a los escenarios esperados, el impacto de estas políticas, de acuerdo con la evidencia que recoge la base de datos de la CEPAL de la situación de la región, apuntan a que la desigualdad en términos generales continúa y que el bajo ingreso familiar constituye un factor determinante y obstáculo vinculado con el lento y limitado crecimiento económico en los países de la región que coinciden con estudios previos del crecimiento en otras áreas del mundo.

Estudios subsiguientes acerca del crecimiento (Clarke, 1992) y subdesarrollo en la región y

en otras partes del mundo (Benabou, 1996; Persson, Tabellini, 1994; Basu, 1997) vinculan a la desigualdad con el bajo crecimiento y con la persistencia de la pobreza y la inequidad a largo plazo en los países de la región (Easterly, 2002). Por el contrario, estudios recientes (Stiglitz, 1996; 2002; CEPAL, 2005) asocian los avances en equidad con el alza en la productividad de la actividad económica, mayores tasas de crecimiento y niveles de desarrollo en los países en vías del desarrollo.

Estos estudios además evidencian el impacto que tiene la desigualdad, según se observa, en la limitación del crecimiento económico e incide directamente (Becker, Murphy, 2000; Kliksberg, 1999; Aponte y otros, 2006) sobre el desarrollo de las sociedades en varias dimensiones:

- 1) La limitación de las oportunidades de participación en la actividad económica y social disminuyendo el ahorro, la inversión local, el pago de tributos como también la creación de condiciones de viabilidad de igualdad de empleo (mercado dual de trabajo) para el autoempleo, para iniciar pequeños negocios, empresas productivas y servicios que puedan tener ingresos que permitan poder contribuir (tributos) con el Estado para financiar su gestión con solvencia de recursos para desarrollar la infraestructura (BancoMundial,2006). Así como para promover el crecimiento y eludir la “crisis fiscal” coordinando las iniciativas orientadas al desarrollo endógeno local (Aponte, 2006; Bowles, 2007).
- 2) La carencia de ingresos limita el consumo, la nutrición, salud y el bienestar general de las personas; la participación laboral, su productividad y el aprovechamiento de oportunidades educativas también produce un acceso limitado de la población a los niveles intermedio y superior, o a la poca pertinencia de los conocimientos adquiridos debido a la baja calidad de la educación recibida, y, así, el impacto que tiene en la participación ciudadana y todo el caudal humano que son determinantes en la productividad y capacidad competitiva de los países en la economía mundial (Stiglitz, 2002; Kliksberg, 1999).
- 3) La limitada acumulación de capital en algunos sectores de la actividad económica que impide la redistribución de la riqueza, reduce las posibilidades de reinversión, la adopción de nuevas modalidades de producción-innovación y provisión de servicios a la población basadas en nuevos conocimientos y tecnologías para hacer innovaciones domésticas y elevar la productividad y competitividad en la región (Basu, 1997; Arocena, 2002).
- 4) La gran desigualdad entre los estratos sociales crea las condiciones y la dinámica para que se den bajos niveles de asociación e interacción entre los diferentes sectores sociales, aumentando el conflicto y debilitando la cohesión social por la poca confianza entre los ciudadanos y la distancia que se genera entre la ciudadanía y el gobierno (legitimidad), limitando las posibilidades de gestión y efectividad gubernamental. La desigualdad y la exclusión que la acompaña, crea las condiciones de incertidumbre, tensión política y escepticismo acerca del futuro de la sociedad con implicaciones de inestabilidad para la colectividad y los individuos i.e. capital social (Becker, Murphy, 2000).
- 5) Finalmente, la tendencia continua de desigualdad en las sociedades de la región, genera como impacto la exclusión y la menor participación política e interacción de la ciudadanía en las instituciones existentes; trayendo como consecuencia: la pobreza, la acentuación de los conflictos laborales y sociales; el alto desempleo; la conducta delictiva, las tasas altas de mortalidad y la marginación.

En el escenario tendencial la desigualdad en los países de la región tiene su origen y con-

tinuidad en los procesos históricos de la formación social, los procesos de acumulación, la distribución de la riqueza, las políticas y estrategias de los gobiernos para el desarrollo de las sociedades. Factores externos como internos inciden en los procesos de desarrollo de los países con la aceleración de la globalización y la interacción entre los países y su participación en la economía mundial y en la comunidad internacional. Ante los retos de la globalización y la era del conocimiento, las sociedades atraviesan por cambios acelerados y profundas transformaciones. Las políticas económicas dirigidas a crear las condiciones para el crecimiento económico y así enfrentar la desigualdad y su impacto en las sociedades de la región van a ser determinantes en reducir la pobreza, promover la acumulación de capital-inversión local, fomentar el empleo, elevar el ingreso y la política fiscal para la redistribución de la riqueza, viabilizar y fortalecer el papel del Estado para poder orientar las sociedades hacia el desarrollo sustentable y mejorar las condiciones sociales y de bienestar general de la población en el largo plazo.

2. Tendencias de la desigualdad en América Latina y el Caribe

El escenario tendencial incluye un conjunto de indicadores de situación que sugieren la continuidad de la tendencia. En este escenario la desigualdad se establece en relación con principios de convivencia democrática en los procesos de interacción social y participación en la actividad económica, según lo consignado en los estatutos políticos de las sociedades. Criterios y normativas rigen los procesos de oportunidades de igualdad de participación orientados por la justicia, la búsqueda individual para decidir entre opciones de bienestar y las expectativas de logro de la colectividad del bien común con relación a un futuro mejor para los integrantes de la sociedad que sustenta el pacto que les da identidad, sentido de pertenencia y prospectiva en sus posibilidades de vida a largo plazo. Así se aspira a responder a las interrogantes de cuáles son los obstáculos, retos y desafíos del desarrollo ante las necesidades humanas; de qué y por qué hacer, para qué, quién, cuándo, cómo y dónde de acuerdo con unas expectativas de vida y de autorrealización con capacidad de funcionamiento que puedan ser logradas (Amartya-Sen, 1999). Las expectativas de crecimiento y desarrollo de las sociedades democráticas se caracterizan por la búsqueda de la reducción de la desigualdad, la exclusión y la injusticia (Rawls, 1971); Habermas, 1999) para alcanzar un desarrollo sustentable con inclusión y equidad (Daly, 1996; UNESCO, 1999).

La igualdad política consignada en los derechos civiles, la participación en los procesos eleccionarios, de rendición de cuentas y acción política en organizaciones ciudadanas y de grupos no gubernamentales basados en la solidaridad y la colaboración para reclamar, denunciar injusticia, exclusión o rendición de cuentas (responsabilidad social) a otros sectores en relación con el bienestar común, expectativas de logro de satisfacción de necesidades y de niveles de desarrollo, están negativamente asociados con los niveles de desigualdad, pobreza y marginación. Superar la desigualdad no sólo exige ampliar las oportunidades, sino también mejorar la infraestructura, las condiciones generales de vida y la confianza de las personas en sí mismas para poder establecer relaciones de convivencia con los “otros” y con el gobierno. La búsqueda de ampliar la igualdad de oportunidades de acuerdo con el talento, las diferentes necesidades y circunstancias de las personas para responder a las necesidades de la colectividad, constituye la plataforma y estrategia inicial de inclusión y equidad para un desarrollo sustentable con orientación social y bienestar público con mayor participación, justicia social y una vida de-

mocrática para todos en la región.

Debido a la diversidad y las diferencias entre las personas, la igualdad en las sociedades democráticas se remite a los derechos y las oportunidades de vida de convivencia consignadas en los acuerdos derivados del pacto social consensuado entre los ciudadanos y en la interacción con otras sociedades en el ámbito regional e internacional. La búsqueda de la igualdad -de personas y grupos diferentes con una diversidad de necesidades y trasfondos- se expresa en términos de la desigualdad en relación con las opciones y posibilidades que tienen los miembros de la sociedad de acuerdo con la existencia, suficiencia y acceso a oportunidades y en igualdad de condición de participación en los procesos en las instituciones, las prácticas prevalecientes y los resultados esperados para satisfacer las necesidades humanas y de convivencia social. Reducir la desigualdad supone la adopción de una noción de igualdad, que incorpora condiciones económicas, sociales y culturales de no discriminación y exclusión dirigidas a incorporar criterios de diversidad de necesidades y de formas equivalentes para la ciudadanía y a satisfacerlas en relación con diferentes trasfondos culturales y circunstancias de vida de las personas y la colectividad-ciudadanía (asimetrías asociadas a la desigualdad) en relación con lo económico, lo social y lo cultural) para el desarrollo sustentable democrático de acuerdo con el uso de los recursos existentes, su distribución y proyectos consensuados para poder alcanzarlos.

La igualdad de oportunidades se asocia con la idea de una sociedad democrática que aspira a ser justa con sus ciudadanos de acuerdo con sus expectativas (metas), necesidades, el potencial y la contribución que estos puedan hacer a la sociedad, su desarrollo y bienestar. Acceso a la educación es acceso a la cultura, a la oportunidad de trabajar, a la participación en los procesos de cambio y de toma de decisiones de la colectividad frente a los desafíos de los tiempos. En la educación, extender el acceso a través de las oportunidades existentes para incluir a un mayor número de personas sin alterar las condiciones de participación y de aprovechamiento de acuerdo con las características de las personas a las cuales se quiere incluir, supone que las personas al acceder a una oportunidad no experimentada, puedan hacerlo con sus fortalezas y superando sus limitaciones. De no ser así, como en la práctica a menudo se hace, se ofrecen oportunidades desiguales a los distintos grupos y personas con necesidades diferentes a las de las poblaciones para las cuales se diseñaron las políticas y las prácticas existentes. Las oportunidades educativas “inclusivas” significan la transformación de las instituciones y la experiencia educativa para que puedan dar una respuesta pertinente, de calidad y de condiciones equitativas en relación con las diferencias de las personas y de los grupos. Superar la desigualdad (UNESCO, 1994) supone aprovechar las oportunidades en igualdad de condiciones para la diversidad de las personas que las acceden, tomando en consideración sus diferencias, la existencia de opciones de acuerdo con sus intereses y en relación con el trasfondo de circunstancias, género, etnia, raza, lengua y cultura, entre otros.

El impacto de la desigualdad en las sociedades se puede determinar a través de diferentes formas. En la actividad económica a través de su relación con el nivel educativo de la fuerza laboral, empleo y la productividad que se vinculan al crecimiento económico de la sociedad en un periodo de tiempo determinado (Becker, 1972; Persson, Tabellini, 1994). Tasas altas de desempleo, bajos niveles educativos y salarios bajos se conectan negativamente con crecimiento económico lento y limitado. Niveles altos de desigualdad en la población se asocian con baja productividad de los individuos, salud deficiente y dependencia de la asistencia social de gobierno, entre otros (Heckman, Krueger, 2003). En los individuos, los niveles de educación

alcanzados determinan mucho las oportunidades, opciones de trabajo y participación en la sociedad. En los países desarrollados los técnicos y profesionales egresados de las instituciones de educación superior llegan a tener ingresos tres veces más altos que los que no ostentan estos grados, y las tasas de retorno de la inversión en la educación superior son muchos más altas, razón por la cual contribuyen a reducir las desigualdades entre las personas en puestos de trabajo de este nivel (Paulsen, 2000; CEPAL, 2007) Las personas que tienen estudios en educación superior que cumplen con los requisitos de oportunidades de empleo, no determinan los salarios en los puestos de trabajo, los cuales dependen también de otros factores relacionados con la demanda por estos y las prácticas de los empleadores que reproducen las desigualdades en salario y oportunidades de participación en la actividad económica de los individuos y las posibilidades de futuro.

Reconociendo los cambios y adelantos para superar la desigualdad como la que existe entre géneros, durante los últimos 15 años, la tendencia de desigualdad, pobreza y exclusión continúa y deja ver su lado más oscuro en las poblaciones indígenas, los descendientes de africanos y de algunos grupos de inmigrantes en muchos países de la región. Los ingresos de estos grupos son alrededor de la mitad de sus contrapartes “criollos o latinos blancos”, estas diferencias se dejan notar más en los años de escolaridad, en salud y en vivienda en relación con los grupos desfavorecidos.

En términos económicos la desigualdad se reproduce a través de la interacción entre diferentes poblaciones que experimentan: condiciones de acceso desigual a la educación, en particular a la educación superior y su alta rentabilidad en los mercados de trabajo; ausencia de estos grupos en altos niveles de concentración de la tierra y otros activos productivos; acceso limitado a mercados financieros y profesiones técnico/profesional; una débil redistribución de la riqueza a través del estado (servicios de salud, educación, vivienda, entre otros). El aumento en valor de la educación superior se atribuye a un nuevo valor del conocimiento y la tecnología en la nueva economía que demanda del trabajo nuevos conocimientos y competencias. Este nivel de educación se asocia con el capital intelectual de las empresas, mayor productividad y competitividad, y sigue estando más accesible para la población de mayores ingresos con mejores posibilidades de acceder a la educación superior en la región (Banco Mundial, 2007)

La continuidad de la desigualdad significa que sectores de la población en la mayoría de los países de la región, todavía encaran oportunidades de vidas diferentes al nacer y adquiridas a lo largo de la vida, que inciden en el potencial de crecimiento y desarrollo de la ciudadanía, y en el conjunto de las sociedades. Aunque no se puede predecir el impacto de la desigualdad de oportunidades con relación a las opciones de los ciudadanos, el esfuerzo de cada individuo (la perseverancia-resiliencia de cada cual) en términos agregados, la tendencia en los resultados demuestran un progreso limitado entre los niveles de ingreso de los grupos y los países en términos de pobreza y exclusión en la región.

3. Indicadores de la tendencia a la desigualdad y a la pobreza

Aunque los indicadores existentes (de diferentes fuentes y años) no reflejan todas las dimensiones de la realidad de la desigualdad en la región se consideran como punto de partida para un del estado de la situación de desigualdad y para determinar el impacto de la tendencia. De acuerdo con los indicadores que aparecen en el Cuadro 1, al comenzar el siglo un gran número de países refleja niveles altos de desigualdad de ingresos y notable pobreza extrema. Una

de las maneras de expresar la desigualdad que existe entre grupos de la población en los países y su comparación ha sido el coeficiente de Gini que puede utilizarse para estimar las diferencias del ingreso que existe en las sociedades y también refleja las desigualdades de distribución de otras variables económicas y sociales. En los países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) a pesar de los avances en ingreso *per capita*, los coeficientes de Gini y de pobreza siguen altos en la región. Uruguay es el país que refleja menor desigualdad entre los estratos sociales y nivel de pobreza, aunque demuestra mayor desempleo que otros países de la región. La zona andina refleja menos desigualdad (con excepción de los grupos indígenas) entre los grupos sociales, pero Bolivia continúa como el país con un nivel mayor pobreza (64%), grandes diferencias entre los estratos (0,59 con el coeficiente de Gini) y bajos niveles de renta personal (1.082 *per capita* anual).

La mayor concentración de desigualdad y pobreza se da en algunos países de la América Central: Honduras, Nicaragua; y del Caribe: Haití y República Dominicana de los cuales, el primero es el país con mayor desigualdad, pobreza y niveles bajos de ingreso por habitante. Países como México, Costa Rica, Panamá, Puerto Rico y Trinidad-Tobago tienen los niveles más altos de ingreso y Jamaica uno de los niveles más bajos en desigualdad entre los estratos en los países del Gran Caribe.

Cuadro 1
Tendencias de desigualdad económica en países de ALyC
Indicadores de situación económica en algunos países de la región

| País | PIB | Ingreso | | | | Pobreza/% | Desempleo Urbano/% |
|-------------|--------|------------|-----------------|-------|---------------|-----------|--------------------|
| | | Per capita | Coficiente GINI | Q1/Q5 | 10% más ricos | | |
| Argentina | 8.132 | 8.060 | 0,53 | 16 | 35 | 26 | 11,6 |
| Barbados | 6.951 | 19.700 | | | | | 9,1 |
| Bolivia | 1.033 | 1.082 | 0,59 | 44 | 41 | 64 | 6,2 |
| Brasil | 3.574 | 3.468 | 0,58 | 29 | 45 | 36 | 9,8 |
| Chile | 5.729 | 5.891 | 0,57 | 18 | 40 | 19 | 9,2 |
| Colombia | 2.153 | 2.189 | 0,58 | 28 | 40 | 47 | 14,0 |
| Costa Rica | 4.505 | 4.234 | 0,50 | 15 | 41 | 21 | 6,9 |
| Cuba | 2.798 | 2.818 | --- | --- | --- | 20 | 1,9 |
| Curacao | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Ecuador | 1.535 | 1.580 | 0,44 | 17 | 34 | 21 | 10,7 |
| El Salvador | 2.129 | 1.626 | 0,52 | 16 | 29 | 21 | 7,3 |
| Guadalupe | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Guatemala | 1.720 | 1.908 | 0,55 | 19 | 36 | 27 | 4,4 |
| Haití | 390 | 480 | 0,59 | --- | --- | 75 | --- |
| Honduras | 977 | 1.140 | 0,54 | 28 | 39 | 75 | 6,5 |
| Jamaica | 2.989 | 2.689 | 0,38 | --- | --- | --- | 11,3 |
| México | 5.992 | 6.120 | 0,50 | 17 | 35 | 36 | 4,7 |
| Nicaragua | 835 | 877 | 0,43 | 27 | 41 | 69 | 7,0 |
| Panamá | 4.413 | 4.028 | 0,56 | 22 | 33 | 33 | 12,1 |
| Paraguay | 1.296 | 1.322 | 0,58 | 18 | 35 | 61 | 7,6 |
| Perú | 2.340 | 2.328 | 0,55 | 16 | 33 | 51 | 9,6 |
| Puerto Rico | 11.692 | 11.709 | 0,57 | 17 | 57 | 44 | 12,2. |

| | | | | | | | |
|----------------------------|-------|-------|------|-----|-----|-----|------|
| R. Dominicana | 3.089 | 3.144 | 0,52 | 28 | 38 | 48 | 18,6 |
| Trinidad y Tobago | 9.450 | 9.074 | 0,40 | | | | 8,0 |
| Uruguay | 6.084 | 5.970 | 0,45 | 10 | 28 | 19 | 12,2 |
| Venezuela | 4.939 | 5.524 | 0,49 | 18 | 31 | 37 | 12,4 |
| América Latina y el Caribe | 4.055 | 4.063 | --- | --- | --- | --- | 9,1 |

Fuentes: CEPAL: Anuario Estadístico de ALyC (2006). Santiago de Chile: 2006. CEPAL: Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: 2007. CEPAL, (2005) Globalización y desarrollo: Desafíos de Puerto Rico frente al Siglo XXI. Años 1999-2000. ELA, Junta de Planificación de Puerto Rico. Estadísticas Económicas y Sociales, 2003.

La información corresponde a años disponibles:

-Producto Interno Bruto *per capita*, en dólares americanos de 2000.

-Ingreso *per capita*, en dólares americanos de 2000.

-Coeficiente GINI para distribución del ingreso, Human Development Report 2006, UNESCO.

-Cuántas veces es la renta del Quintil más rico y mayor que la del Quintil más pobre de la población.

-Porcentaje de la renta nacional que tiene el 10% más rico la población.

-Porcentaje de la población que vive por debajo de línea de pobreza, definida como aquella cuya renta es inferior al costo de una dieta básica de alimentos.

-Media para la región, calculada ponderadamente, incluyendo algunos países del Caribe.

4. Tendencia a la desigualdad y a la inclusión en la educación

Para poder poner en perspectiva la naturaleza de la tendencia a la desigualdad en la región, es necesario auscultar el impacto de la desigualdad en ingresos en relación con las necesidades de educación y la manera en que estas son satisfechas por los sistemas educativos. Ante los retos del siglo XXI la UNESCO en 1996, lanza la iniciativa de la educación para todos a lo largo de la vida para promover la transformación de los sistemas educativos basados en la enseñanza hacia el aprendizaje permanente de la autogestión del conocimiento para iniciar la transición de las sociedades de la información a la sociedad del conocimiento (Delors, 1996). Al comenzar el milenio, un gran número de los países de la región de ALyC se han quedado rezagados en la transición hacia una época donde la educación y los recursos humanos constituyen ejes estratégicos esenciales para la competitividad y la ventaja comparativa de inserción en la economía mundial. Terminando la década de los 90 la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en ALyC creada por la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE, 1995) tuvo el propósito de promover la calidad y desarrollo de la educación para mejorar la situación de desigualdad, pobreza, exclusión y la capacidad “competitiva” de la región.

El primer informe de situación y tendencias en la educación bajo el signo “El futuro está en juego” (PREAL, 1998) destacaba deficiencias serias en los sistemas educativos relacionados con la desigualdad, exclusión, pertinencia y calidad de la educación que incidían directamente en la competitividad de los países de la región. Entre los hallazgos del estudio que divulga el informe, se puede señalar que la desigualdad educativa que se asociaba con: la poca calidad de la enseñanza vinculada a bajos niveles de aprendizaje y aprovechamiento de los estudiantes; la falta de criterios y estándares compartidos en relación con el rendimiento de los estudiantes; la insuficiencia de inversión de recursos públicos en la educación primaria y secundaria en comparación a la prioridad y mayor proporción en el sector terciario; la falta de instancias para dar seguimiento y la rendición de cuentas de los resultados educativos. Estas tendencias de perti-

nencia, baja calidad y efectividad en la educación (UNESCO, 1995) representan obstáculos que se le presentan a las sociedades para hacer la transición hacia el paradigma del aprendizaje permanente de una educación para todos a lo largo de la vida de los sistemas educativos de los países y para la construcción de sociedades del conocimiento (UNESCO, 2005).

Aunque la inversión pública en los sistemas educativos no ha sido suficiente para reducir la desigualdad significativamente, se notaron avances en la mayoría de los países. Uno de estos fue la tendencia de aumento en la matrícula, pero que vino acompañada con tasas altas de repitencia y abandono de las escuelas y que incidió en las tasas bajas de egresados con diploma de las instituciones. Tendencia que ha persistido durante los últimos años y que resulta un gran obstáculo para lograr las metas de un 75% de escolaridad para el año 2010 como lo establecieron los gobiernos en la Cumbre de la Américas en Santiago de Chile en 1998. A pesar de esto, el crecimiento en la matrícula y el mayor número de egresados durante los últimos años, esta tendencia también ha contribuido a elevar la demanda por más educación superior (CINDA, 2005; CEPAL, 2007).

Ante el escenario de mundialización de la economía para estos años, esta tendencia de la educación significaba que la fuerza laboral de la región tenía en promedio menos de seis años de escolaridad que las contrapartes de Asia y Medio Oriente. Para este periodo, sólo una tercera parte de la fuerza laboral de los países de la región había completado 12 años de estudio necesarios para garantizar salarios suficientes para satisfacer las condiciones de vida y avanzar al ritmo de la economía internacional. De acuerdo con la tendencia, la escolaridad promedio de la fuerza laboral aumentó en menos de 1% durante la década del 90 en comparación con tasas anuales por tres décadas de sobre 3% de los países asiáticos (PREAL, 2001).

Al comenzar el siglo XXI, la tendencia de desigualdad en la educación en las sociedades de la región (CINDA, 2007) puede establecerse por medio de los siguientes descriptores de tendencia:

- 1) El 10% más rico de la población tenía 8 años más de educación que el 30% más pobre; la brecha se ampliaba en la población rural y los grupos excluidos, en particular los grupos más pobres de las zonas rurales e indígenas tenían menos posibilidades de ir a escuelas, cualquier que fuera el nivel.
- 2) A mayor educación de los Quintiles más ricos, más amplia era la brecha de ingresos en relación con los Quintiles más pobres con menor escolaridad.
- 3) La disparidad en los logros de aprendizaje y aprovechamiento reflejaba las desigualdades en el acceso a oportunidades educativas de calidad. Los estudiantes pobres de zonas rurales reflejaban en las pruebas de rendimiento 20 puntos en lenguaje por debajo en comparación con los estudiantes de familias de mayores ingresos.
- 4) Grupos étnicos y raciales aparecen desfavorecidos en los indicadores de repitencia, abandono de la escuela, bajo aprovechamiento y tasas de egreso-graduación en comparación con los grupos de mayor ingreso familiar, "blanco" y latino.
- 5) La desigualdad en términos de género, reflejó una tendencia diferente en la que se notan avances para la mujer en todos los niveles educativos, incluyendo un sesgo hacia mayor participación en el sector terciario-universitario de educación superior, tendencia que no se evidencio en la participación de los grupos indígenas.
- 6) La inversión de recursos públicos fue proporcionalmente desigual para la educación básica y secundaria en relación con a la educación superior. Debido a que el cupo de la educación

superior demostraba ser más accesible para los estudiantes de mediano y mayor ingreso familiar, la tendencia es la de dejar por fuera de las IES aquellos grupos que no pudieron pagar los costos más altos de la educación superior privada.

Aunque los indicadores existentes no pueden representar la realidad completa de la desigualdad, al comenzar el nuevo siglo algunos indicadores demuestran las tendencias de desigualdad en la educación en los países de la región (UNESCO, 2000-2005). Según demuestra el Cuadro 2, de acuerdo con los indicadores sociales de la CEPAL (2002-2006) se registraron avances en la escolaridad de adultos en la mayoría de las sociedades, con excepción de Haití que demuestra un rezago de 49.85% y Guatemala de 68.5% en relación con otros países de Centro América y el Caribe como México, Trinidad-Tobago, Barbados, Cuba y Argentina. Al considerar la desigualdad educativa entre los estratos de participación en el sector terciario, existe un abismo entre el Quintil más pobre y el más rico en los sistemas educativos en un gran número de países, entre los cuales se puede notar una gran desigualdad en todas las regiones de ALyC. De estos se pueden mencionar: Bolivia, Barbados, Chile, Nicaragua, Brasil, y Colombia. La tendencia es aun más dramática al correlacionar las tasas de participación del sector terciario en los Quintiles más ricos de cada país. Los indicadores revelan que los países con las tasas de mayor participación en el nivel superior, también reflejan mayores desigualdades entre los Quintiles en este sector. Países relativamente pobres como Bolivia y Nicaragua igualmente experimentan la tendencia de los países con la mayor matrícula como lo demuestran Barbados, Chile, Brasil, Colombia, y Argentina; tendencia que acompaña la desigualdad de ingreso entre los estratos en estos países y una condición favorable que tienen los grupos de ingresos más altos para acceder a instituciones de educación superior.

Cuadro 2
Tendencias de desigualdad en la educación en ALyC 2002-2006
Indicadores económicos y educativos de países en la región: 2002-2006

| País | Población/Ingreso per capita | Educación % 2006 | | | | Quintiles más pobres | Quintiles más ricos-año | | |
|-------------|------------------------------|------------------|---------------------|---------------------|------------|----------------------|-------------------------|------|----|
| | | % GPE | Escolaridad adultos | Primaria-secundaria | Terciaria | | | | |
| Argentina | 38.372 | 8.132 | 3.6 | 96.8 | 99.7-96.7 | 48.0 | 7.8 | 41.7 | 05 |
| Barbados | 269.00 | 6.951 | 7.6 | 99.7 | 99.7-101.6 | 31.2 | 2.3 | 48.7 | 05 |
| Bolivia | 9.009 | 1.033 | 6.7 | 96.7 | 96.9-79.6 | 35.7 | 1.7 | 50.6 | 02 |
| Brasil | 183.913 | 3.574 | 4.3 | 85.8 | 96.7-108. | 16.5 | 2.4 | | 03 |
| Chile | 16.124 | 5.729 | 4.1 | 95.8 | 88.8-85.5 | 37.5 | 2.0 | 48.2 | 05 |
| Colombia | 44.915 | 2.153 | 5.1 | 91.6 | 88.5-69.8 | 23.3 | 2.4 | 45.4 | 05 |
| Costa Rica | 4.253 | 4.505 | 5.1 | 95.6 | 91.1-60.2 | 16.5 | 2.8 | 35.1 | 05 |
| Cuba | 11.245 | 2.798 | 8.7 | 96.7 | 97.3-84.5 | 24.7 | --- | --- | |
| Curacao NA | 181.0 | 8.100 | - | 96.5 | 91.2-83.6 | 14.8 | --- | --- | |
| Ecuador | 13.040 | 1.535 | - | 91.6 | 99.3-57.4 | --- | 2.5 | 40.3 | |
| El Salvador | 6.762 | 2.129 | 2.9 | 78.7 | ---54.2 | 17.5 | 3.0 | 34.2 | 04 |
| Guadalupe | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | |
| Guatemala | 12.292 | 1.720 | 1.7 | 68.5 | 84.3-37.0 | --- | 2.4 | 43.0 | |
| Haití | 8.407 | 480 | 1.1 | 49.8 | --- | --- | 2.2 | 41.0 | 03 |
| Honduras | 7.048 | 977 | - | 75. | 87.6 | 14.7 | 2.2 | 59.4 | 98 |

| | | | | | | | | | |
|-------------------|---------|-------|------|------|-----------|-------|-------|-------|----|
| Jamaica | 2.639 | 2.989 | 6.6 | 86.9 | 94.9-85.3 | 16.4 | --- | --- | |
| México | 105.699 | 5.992 | 5.9 | 91.2 | 99.4-75.3 | 20.7 | 2.4 | 42.2 | 05 |
| Nicaragua | 5.396 | 835 | 3.2 | 66.5 | 80.7-54. | --- | 1.9 | 46.5 | 05 |
| Panamá | 3.395 | 4.413 | 4.2 | 91.9 | 99.9-69.2 | 34.9 | 1.8 | 40.6 | 05 |
| Paraguay | 6.017 | 1.296 | 4.3 | 92.3 | 92.1-59. | 16.5 | 2.2 | 43.6 | 05 |
| Perú | 27.562 | 2.340 | 3.1 | 89.9 | 99.9-85.6 | --- | 2.4 | 39.6 | 03 |
| Puerto Rico | 3.921 | 8.768 | 7.6 | 94.2 | 93.4-94.2 | 34..2 | 1.7 | 59.9 | 99 |
| R.Dominicana | 8.819 | 3284 | 1.2 | 83.7 | 59.3 | ---- | 1.8 | 43.9 | |
| Trinidad y Tobago | 1.301 | 9.074 | 4.6 | 98.3 | 92.4-80.8 | 6.5 | --- | --- | |
| Uruguay | 3.439 | 6.084 | 2.3 | 90.4 | 98.4-98.1 | 36.1 | 3.0 | 34.5 | 05 |
| Venezuela | 26.282 | 4.939 | - | 92.5 | 88.0-59.3 | 29.1 | 2.5 | 26.8 | 05 |
| ALyC | 548.723 | 4.055 | ---- | 88.0 | ----- | ----- | ----- | ----- | |

Fuentes: CEPAL: Anuario Estadístico de ALyC (2006). Santiago de Chile: 2006 CEPAL: Panorama Social de América Latina. Santiago do Chile: 2007. ELA Junta de Planificación de PR. Estadísticas Económicas y Sociales, 2003.

- Población estimada, CEPAL Anuario Estadístico, 2006.
- Ingreso *per capita*, en dólares de 2000.
- Porcentaje del GDP para educación.
- TBE-Tasa bruta de Escolaridad Human Development Report 2006, UNESCO.
- Población en los niveles de educación primaria, secundaria y terciaria.
- Quintiles de la población más pobres y ricos.

5. Tendencia a la de desigualdad, inclusión, acceso y equidad en la educación superior

Durante las últimas décadas el número de personas que acceden a la educación superior se ha incrementado en todos los países de la región. La ampliación del acceso a la educación superior supera el crecimiento de la población de la región lo cual evidencia un avance sin precedentes en la mayoría de los países. En los últimos cincuenta años el número de 75 instituciones de educación superior se incrementó a más de 5.000 (de las cuales 900 son universidades) en la actualidad, con una matrícula de 16 millones de estudiantes. La matrícula del sector privado ha aumentado más que la de las instituciones públicas elevando la tasa de participación en el sector terciario a 19% (todavía menos de la mitad de la de los países desarrollados). Esta expansión se caracteriza por una distribución desigual de las oportunidades de acceso y participación que se manifiesta en la participación de los estudiantes sesgada hacia los Quintiles de mayores ingresos en la mayoría de los países en la región. Por otro lado, no existe una relación lineal entre el nivel de desarrollo de los países y el nivel de expansión de la oferta de la educación superior (ingreso *per capita* y tasa de crecimiento de las IES) por lo cual el crecimiento se asocia con el crecimiento sostenido de los egresados de la educación secundaria, lo cual ha promovido una masificación de oferta orientada a satisfacer el incremento en demanda y mayor diversidad de educación superior, en particular por el sector privado. Finalmente, el aumento en la demanda responde al mayor valor que ha adquirido la educación superior en el mundo del trabajo técnico-profesional por la gran demanda de los empleadores por nuevos conocimientos y competencias relacionados con los requisitos de calificación y desempeño en el mundo del trabajo de la nueva economía que se caracteriza por la innovación, uso intensivo del conocimiento y de las tecnologías.

La inclusión y modalidades de acceso a los sistemas de educación superior se orientan hacia el acceso universal en el que un gran número de países, la participación de la mujer es

más elevada que la de los hombres como también se da la tendencia en los países menos desarrollados. La distribución social de las oportunidades de acceso a la educación superior entre los diferentes estratos refleja que el Quintil más alto de ingresos envía al 50% de sus hijos a instituciones de educación superior en comparación con menos del 20% del Quintil más pobre de las familias. Lo cual sugiere que las familias le dan más importancia a la educación al hacer su presupuesto de gastos con el ingreso o crédito disponible con relación las finanzas de la familia.

La expansión de la oferta se caracteriza por mayor participación del sector privado en relación con el público pero con menor cobertura. La matrícula del sector privado se ha elevado en alrededor del 30% y la del sector público en 5% para el año 2005 y la matrícula de estas se concentran en carreras de cuatro años o más de contenido académico profesional. El 60% de la matrícula por áreas de conocimiento, se concentra en la gestión empresarial, comercio y los servicios en donde se profundiza la tendencia en el sector privado por razones de costo de las instituciones, oferta nocturna a estudiantes que trabajan o de postgrado en los grupos de edad de 24 a 34 años.

Al considerar la desigualdad, el papel de la educación superior en estos tiempos es el de contribuir con el desarrollo de la sociedad del conocimiento y de las competencias y los servicios que se necesitan de acuerdo con el contexto de cada época. La creación de conocimiento y su utilización en la producción de bienes y servicios; en la formación para el trabajo, la prestación de servicios, la participación ciudadana y en el liderazgo político han caracterizado el papel que juega la educación superior de nuestros tiempos.

En el escenario tendencial de transición de la sociedad industrial y de la información, hacia sociedades de conocimiento, la educación superior se desenvuelve en una dinámica de cambio de baja cohesión social, insuficiencia de educación básica, media y postsecundaria y altos niveles de desigualdad, pobreza, exclusión y la participación de varios grupos de la población. Situación que limita las oportunidades de las personas de participar, aportar y progresar en la sociedad. A pesar del progreso alcanzado durante los últimos años, persisten deficiencias e insuficiencias de formación en la educación en todos los niveles de la educación, aun en los niveles más avanzados que evidencian una brecha “digital”, de capacidad cognitiva y de conocimiento y competencias entre los diferentes estratos en cada país y entre las sociedades de la región.

La tendencia de dinámica de cambio y transformación está reestructurando las sociedades, en este escenario de cambio de recursos limitados y nuevas prioridades para atender el incremento de la demanda por una mayor y más diversificada educación superior. Las políticas de los gobiernos han promovido el crecimiento de las IES, en particular la de entidades privadas y de nuevos proveedores transnacionales a través de enfoques del mercado libre y la actividad comercial. La desregulación del comercio, la diferenciación de la oferta en ausencia de organismos de licencia y acreditación de las IES en algunos de los países ha profundizado las limitaciones para el acceso a oportunidades de estudio basadas en la inclusión y equidad a una educación superior de calidad para los diferentes grupos de la sociedad.

La desigualdad en la educación superior de la región se manifiesta en términos de la existencia o insuficiencia de opciones y viabilidad de oportunidades de estudio para las personas que aspiran acceder a las IES. La ubicación de la oferta (diversidad de cobertura) y las opciones (diversidad de condiciones de participación) de acceso (diferenciación

y calidad) de las oportunidades educativas. Las condiciones de acceso dependen de la combinación de criterios de admisión basados en mérito (talento) y necesidad (viabilidad económica y personal de participación) en relación con los recursos asignados en las políticas de inclusión según los ingresos de los estudiantes y costos de los estudios. La relación mérito -necesidad depende de los recursos disponibles consignados a la oferta (cupos) en relación con el número de personas que desea estudiar en las IES (diversidad-diferenciación). El cupo (limitado por recursos) se decide por mérito unido a la necesidad del estudiante (demanda) y necesidades del país (políticas de inclusión y acceso de las instituciones). Las opciones son mayores en la medida que aumente la viabilidad y que responda a la necesidad de talento (mérito) en los diferentes grupos de la sociedad.

La inclusión y equidad en la educación superior en la ALyC ha estado vinculada al desarrollo de la estructura de poder e intereses de los grupos dirigentes de las sociedades. Con el advenimiento de la democracia en el siglo pasado, las instituciones de educación superior se desarrollaron bajo la lógica de acceso por talento y mérito en el marco de las necesidades de la sociedad para darle cohesión, asegurar su continuidad, crecimiento y desarrollo. El derecho a la educación básica y media de acuerdo a los recursos disponibles se consignó en los estatutos de los países de la región en el siglo pasado. La educación superior se instituyó como privilegio a otorgarse por talento y mérito individual de acuerdo con normas y requisitos de las instituciones custodias del conocimiento político, técnico y cultural-intelectual.

La modernización de las sociedades con la industrialización y la vida urbana que caracterizó la segunda mitad del siglo pasado, creó las condiciones para que las IES apoyen en la transformación social con la formación, capacitación y certificación de un gran número de profesionales para las crecientes necesidades de servicio público, económico y social. La ausencia o insuficiencia de conocimiento y de servicios para promover el desarrollo de la sociedad en términos de las necesidades humanas, indujo al Estado a subvencionar con fondos públicos las instituciones que auspiciaba el gobierno para crear los cuadros de técnicos-profesionales que necesitaban los países para su desarrollo. El sufragar con fondos públicos las IES, pedir la rendición de cuentas correspondientes por el uso que hacen de estos el gobierno y los usuarios de este servicio, unido a la encomienda que le hace el Estado a la educación superior de apoyar el desarrollo de la sociedad en su conjunto a través de su gestión de conocimiento y servicio, le adjudicó el estatuto de instituciones públicas o del Estado.

A partir del siglo pasado el acceso de talento al estudio en las instituciones públicas de educación superior basada en méritos académicos adquiridos y certificados al egresar, convierten a la educación superior, en una instancia que otorga distinción y privilegio (títulos y certificaciones) en términos de egreso y entrada al mundo del trabajo, la participación política de acuerdo con las estructuras, el orden social, y las relaciones de poder prevaletentes en la sociedad meritocrática basada en recompensas económicas que crea la tendencia de ampliar las diferencias entre las personas y la desigualdad económica (Roemer, 2000).

La legitimidad del papel de las instituciones de educación superior descansa en su desempeño en relación con la encomienda que le hace la sociedad de acuerdo con las necesidades y metas de futuro para la creación, custodia y difusión del conocimiento que establece el ámbito de las funciones de las IES apoyadas con recursos públicos que le dan la identidad y misión a las instituciones. Seleccionar, formar personas y crear conocimiento para el crecimiento y desarrollo de la sociedad desde una institución pública o privada, hace a las IES pertinentes y

responsables socialmente de su gestión en términos de las expectativas de bienestar social de los que conviven en la comunidad en que se ubican, como también a la sociedad, región y el ámbito internacional con el cual estas también interactúan (Vessuri, 1998). El papel que desempeñan las instituciones descansa en los supuestos de la necesidad de identificar talento, clasificar rendimiento académico y garantizar resultados a través de procesos de admisión, evaluación y certificación basados en la objetividad, imparcialidad y principios de equidad de oportunidades educativas para los que solicitan acceso y que cumplen con requisitos de entrada, progreso y egreso orientados por mérito y competencia por el cupo limitado de recursos exiguos en relación con la demanda social por educación superior. Los requisitos de acceso, progreso y resultados varían, pero se han desarrollado sobre la noción de estar basados en igualdad de oportunidades y condiciones de estudio para medir aprovechamiento y obtener los resultados esperados en términos de tasas de graduación y retornos de inversión en la educación. La aplicabilidad de criterios para seleccionar y acceder a oportunidades educativas supone la igualdad de todos los aspirantes a pesar de sus trasfondos, diferencias y necesidades.

Este contexto determina la naturaleza de las IES en las que el talento y el mérito se consideran individuales y preceden a la necesidad de ingresar (acceso) a la educación superior y el egreso se convierte en privilegio con la certificación de graduación y ostentación de título. El talento y los méritos adquiridos, no son intransferibles y con la certificación para el trabajo se convierten en un bien particular vinculado a un servicio directo tanto en el sector privado como público para beneficio personal-privativo. El servicio (efecto derrame "*spill over*") a la sociedad a través de su trabajo, participación, tributo sobre rentas y bienes a la sociedad constituye un bien público de gran valor social a corto y largo plazo. De ahí que en términos generales la educación se considera un bien público ya que su valor reside en los servicios que rinde en relación con la satisfacción de necesidades de los distintos sectores y grupos de la ciudadanía en función del bienestar y desarrollo de la sociedad; valor social de la educación superior se reconoce y certifica en términos de la contribución que hace en relación con las necesidades sociales a través de la subvención, certificación o reconocimiento del Estado, o entidades de rendición de cuentas que reconocen la pertinencia y responsabilidad social de las instituciones, los programas de estudio y servicio, como de los egresados que los preparan. Estos supuestos sustentan la necesidad de la sociedad por la continuidad de las instituciones de educación superior, su papel y contribución a la colectividad basadas en la inclusión por talento-mérito, para poder responder a la diversidad de necesidades de la sociedad, y que justifica la continuidad de la academia, al igual que el reclutamiento de talento con necesidad individual para poder acceder por talento y mérito a los estudios en la educación superior.

Por el talento y la certificación académica (custodia del conocimiento, su creación, renovación, aplicación y utilidad), el egresado obtendrá bienestar y riqueza individual porque considera a su "saber y quehacer" un bien privativo (cuasi-público al servicio del sector privado y a lo público adquirido por talento, esfuerzo y mérito), en una sociedad que busca propiciar el bienestar y desarrollo de acuerdo con los recursos existentes y disponibles para satisfacer las necesidades de todos (bien común). La educación (pública o privada) como estrategia para el desarrollo de la colectividad, se considera como "bien público" por su pertinencia (responsabilidad social), y por el gran valor social que esta representa en términos de las diferentes maneras en que todas sus dimensiones contribuyen a la sociedad en su conjunto. Por lo anterior, lo que determina el acceso a la educación

superior son las necesidades de desarrollo (articulación de la oferta) de las instituciones en relación con las necesidades de educación de las personas que las constituyen. Cuánto y qué talento necesita una sociedad reclutar, formar y cualificar a través de la educación superior y en qué áreas, son determinantes en cómo asignar los recursos exiguos (cobertura y cupo) de que dispone el Estado ante las necesidades y prioridades que tiene la colectividad para su desarrollo y bienestar. La “fuga de talento” hacia el exterior representa una pérdida de inversión y de posibilidades de futuro para los países que necesiten de estos recursos humanos. Decisiones estas que no se pueden delegar al mercado y al interés particular o de grupos pues representan la estrategia del Estado (políticas, subsidios y reglamentación de la provisión de servicios) para asegurar la pertinencia social de las oportunidades de estudio, la calidad de los procesos y la competencia de sus egresados (García-Guadilla, 2003).

En el ámbito del trabajo mediado por el mercado, la educación de una persona no constituye un artículo de consumo ya que esta no es transferible. Aunque su utilidad puede ser de corto o largo plazo, esta no se puede cambiar, devolver o vender más allá de los servicios que se prestan. El sector privado de educación superior puede llegar a comercializarse al extremo de vender títulos académicos de baja calidad con los cuales los dueños experimentarán dificultad de desempeño o dificultad para ocupar puestos de trabajo por la falta de conocimientos y las competencias requeridas para el desempeño en el lugar de trabajo. La formación de la educación hay que experimentarla y no se puede adquirir como una prenda de vestir a la medida. Las instituciones pueden competir, quebrar o venderse, pero no pueden garantizar la ejecutoria o desempeño de los egresados la cual es circunstancial a la persona que la recibe a través de la experiencia formativa, que llega a tener y que utiliza. Hay diferentes tipos de conocimientos y competencias, y estos tienen una “autonomía relativa” (Nowotny, Gibbons, Scott, 2005) en relación con su contexto, creación, naturaleza, utilidad y vigencia. En el escenario tendencial del mercado global de los acuerdos de “libre comercio” entre países, la educación se ha llegado a considerar una industria de servicios y algunos de los conocimientos que tienen los egresados-profesionales en el sector productivo-comercial se valoran como un “bien privativo de propiedad” intelectual que puede mercadearse a nivel transfronterizo, i.e. movilidad de los “recursos humanos” consignado en los estatutos de “propiedad intelectual” y de renta de su uso (Aponte, 2004; Didou, 2005).

Ante los nuevos requisitos de conocimiento de interacción de la ciudadanía y relaciones internacionales entre los países, en particular en la actividad económica y el mundo del trabajo, se han propulsado cambios estructurales en las necesidades sociales de la población acompañada de una mayor demanda por mayor y diversificada educación del nivel superior, profesional y técnico. Esta dinámica ha promovido la expansión, diversificación y diferenciación de la cobertura y la oferta de las IES a la cual acceden estudiantes de diferentes grupos sociales que la determinan las políticas de gobierno y los proveedores de los servicios. La localización, diversidad y diferenciación de las IES también reflejan diferentes niveles de calidad (Brunner, 2005). Estos procesos de cambio y transformación coinciden en momentos de crisis fiscal de los gobiernos, con recursos exiguos y nuevas prioridades de política pública para el desarrollo de las IES en una época en la cual la educación superior ha asumido un nuevo papel protagónico para hacer una mayor contribución con recursos humanos cualificados, creación de conocimiento y prestación de

servicios dirigidos al bienestar y desarrollo de las sociedades en la región.

6. Las políticas de inclusión y acceso a la educación superior en América Latina y Caribe

La opción de cada persona a tener acceso a la educación superior en las sociedades democráticas en condiciones de igualdad de oportunidades, se fundamenta en el reconocimiento de la diversidad en los derechos humanos (UNESCO, 1999; 2001). Sin embargo, la tendencia en el acceso, aprovechamiento y terminación de estudios en la educación superior refleja que este nivel educativo es el más rezagado en los sistemas públicos educativos. La noción de la diversidad como derecho humano individual y de grupos no ha sido reconocida en el ámbito de la educación superior como lo ha sido el talento en relación con la necesidad de las personas. El criterio de acceso por talento prevalece al de necesidad, y los méritos adquiridos por aptitud, capacidad y esfuerzo individual se visualizan como privilegio individual e intransferible. Durante las últimas décadas, además de los criterios de género y discapacidad, se han reconocido las necesidades circunstanciales de participación de algunos grupos sociales basados en la necesidad económica, religión, etnia, raza, idioma y cultura entre otros. Tendencia que ha caracterizado las políticas de inclusión y de acceso a las IES en la mayoría de los países de la región durante los últimos años.

La inclusión y la equidad de acceso a oportunidades en la educación superior es un acontecimiento reciente en el ámbito internacional y su desarrollo ha estado marcado por el reconocimiento de las diferencias de género y en particular por las necesidades particulares de personas discapacitadas con potencial para hacer estudios en el nivel superior. El impacto de estos cambios en la educación general se ha dejado notar y ha contribuido relativamente con el aumento en la participación de estos grupos, con la demanda por mayor educación en el sector terciario y con la masificación de la educación superior y su diferenciación, como también con la calidad, la cobertura y la efectividad de las IES. A pesar de los avances experimentados, la inclusión ha estado mayormente vinculada a criterios de mérito (aptitud), capacidad y necesidad y diversidad (condiciones y viabilidad de las oportunidades de estudios) de los grupos excluidos en menoscabo de las necesidades para el aprovechamiento, motivación, esfuerzo, experiencia y los intereses académicos de estos para optar y participar de acuerdo con las oportunidades educativas de interés, disponibles de calidad y viables.

La inclusión como estrategia para reducir la desigualdad en la educación superior y la participación en la sociedad, está vinculada a condiciones de equidad de acceso, participación, aprovechamiento, progreso y terminación de los estudios. La facilitación de las oportunidades de estudio sin considerar las diferentes necesidades de los grupos excluidos y los niveles de rezago en capacidad cognitiva y de conocimiento, representa para estas personas, oportunidades desiguales para su avance, desarrollo integral y participación en la sociedad. El rezago por la desigualdad vinculada a la pobreza, el género, la raza, la etnia, el idioma y la cultura no se deja atrás por acceder a participar en una experiencia educativa. Al contrario. De acuerdo con las medidas de inclusión, los procesos de interacción cultural educativa dentro de las instituciones van a reducir o agudizar las desigualdades o diferencias, determinando las posibilidades de aprovechamiento, progreso, terminación y logros. La inclusión bajo condiciones de inequidad de oportunidad tiene las consecuencias de elevar la repitencia, el abandono de estudios y bajo

dominio de conocimientos y competencias que van a limitar el desempeño, posibilidad de empleo, remuneración apropiada y productividad de las personas en el mundo del trabajo y la contribución que podrían hacer a la sociedad.

Las políticas de inclusión (existencia o insuficiencia) se han desarrollado alrededor de áreas geográficas, infraestructura existente, por criterios de mérito (talento individual, idioma oficial, disponibilidad de recursos) y cupo, legitimado por una “meritocracia” (procesos y normativa de selección, evaluación y egreso de las instituciones) en la educación superior. En términos generales los modelos de acceso a las IES se han basado en el reconocimiento del talento y de las diferencias de necesidades económicas (viabilidad de los estudios, particularmente la financiación de los estudios de los estudiantes de menores recursos económicos con méritos académicos para acceder a las IES).

La tendencia de “igualar las oportunidades de estudio” en distintas áreas del mundo y en la región, se ha caracterizado por tratar de nivelar la cantidad de recursos para las personas, y adecuar la infraestructura existente para que los candidatos a estudio elegibles, puedan acceder (opciones) a las diferentes oportunidades educativas disponibles (a mayor ingreso *per cápita* se eleva la probabilidad y opciones de acceder a las IES, el aumento de la matrícula y cobertura de la oferta en la educación y de participación en la actividad económica y la fuerza laboral). La trayectoria de estas prácticas sugiere que reasignar los recursos y modificar la infraestructura no ha sido suficiente para que los estudiantes puedan aprovechar (eficiencia-efectividad) las oportunidades en igualdad de condiciones (libros, maestros, laboratorios, bibliotecas, tecnología). Igualar las oportunidades de estudio, supone la distribución de los recursos educativos en aprendizaje y aprovechamiento (desarrollo cognitivo) para adquirir conocimiento, competencias y destrezas del nivel superior, (i.e. conocimiento sobre el conocimiento mismo). La desigualdad de oportunidades requiere flexibilizar y adecuar las oportunidades educativas de acuerdo con las necesidades de aprendizaje y conocimiento de las personas en relación con la “diferencia en circunstancias de estos” (salvo algunas que están fuera del control de aquellas y que no son alternativas de opción) como el género y algunas discapacidades; las desigualdades adquiridas socialmente como la diferencia en “capital cultural” manteniendo la habilidad como constante, deberán de complementar y orientar las políticas de elevar los niveles de salud, nutrición y educativos a través de la distribución del ingreso y reasignación de los recursos disponibles de acuerdo con los requisitos de implantación de las políticas de inclusión y acceso a las IES; enfoques que han probado ser efectivos en los países nórdicos en donde la educación es primordialmente pública, y relativamente accesible para todos.

6.1. Tendencias hacia la inclusión y equidad en la educación superior

El acceso a la educación superior en la ALyC ha sido condicionado por la trayectoria previa de los estudiantes a lo largo de la carrera escolar. Las tasas de participación en los sistemas educativos se reducen entre el nivel primario y secundario, y se acentúan en la transición hacia la educación secundaria, al sector terciario y al universitario. Éste proceso fluctúa de país en país de acuerdo con las tasas de crecimiento de los sistemas que fluctúan entre 3% y el 7% anual, con la excepción de Brasil que ha crecido alrededor del 12%, en comparación con Europa y los Estados Unidos que experimentan desaceleración y estancamiento en algunas regiones en los últimos años (CEPAL, 2006; CINDA, 2007).

Como se demuestra en el Cuadro 3, al igual que las matrículas, las tasas de participación tienen lugar en contextos nacionales específicos donde se puede distinguir diferencias entre los sistemas, los niveles de expansión y de participación por grupos de edad. No puede establecerse como tendencia en la región una relación lineal entre el tamaño y los niveles de desarrollo de los países, medido por el ingreso *per capita* de la población o el nivel de crecimiento de la educación superior. Solamente algunos países demuestran la correlación entre nivel de desarrollo alcanzado y expansión del sistema como lo son la experiencia de Chile y Costa Rica, mientras que otros países como Argentina, Barbados, Panamá y Venezuela reflejan gran crecimiento con niveles relativos de desarrollo; otros reflejan rezago en las tasas de participación en relación con el nivel de ingreso *per capita* como refleja la experiencia de Brasil, Colombia, México, y Ecuador. Sin embargo, la experiencia de la mayor parte de los países, revela que la distribución de acceso a las oportunidades de estudio en los sistemas de educación superior en la región, están condicionadas por el incremento de la oferta académica que trae la masificación de la educación superior en relación con el trasfondo económico y social de los estudiantes de acuerdo con el Quintil de ingreso *per capita* del hogar de procedencia de los alumnos. La participación del Quintil más pobre oscila entre un tercio en los países de República Dominicana y Bolivia, y menos de un 15% en los países de Colombia, México y Uruguay (Banco Mundial, 2006; CINDA, 2007).

Como se estableció en la sección anterior, la tendencia al acceso e inclusión a las oportunidades de estudio está vinculada a criterios de selección por talento, viabilidad y necesidad en relación con la distribución del ingreso en la población, con un sesgo reciente en un gran número de países hacia una mayor participación de la mujer que los hombres. Las mujeres han accedido en forma creciente y mantenido elevados porcentajes de egreso sobrepasando los niveles alcanzados por los varones en diversas áreas de estudio. Los avances se pueden dividir en tres grupos de países: alto nivel de participación (+ 50%) de la mujer; equilibrio “relativo” y un grupo menor de países que reflejan una brecha de participación por género. A pesar de los avances, la tendencia refleja otras dimensiones en las cuales la mujer continúa participando más en unas áreas académicas y carreras profesionales de servicios culturalmente asociadas al género femenino como la educación básica y media, enfermería, nutrición y profesiones de la salud y servicio social, mientras que las áreas tecnológicas, las ciencias básicas y profesionales del primer nivel como ingeniería, medicina y derecho siguen siendo espacios profesionales asociados a los hombres. La tendencia de segregación de género en las disciplinas académicas en la educación superior que determina la naturaleza de la participación en la actividad económica, reproduce y mantiene la desigualdad en los salarios prevalecientes en el mercado laboral. A pesar del aumento de la participación laboral de la mujer durante las últimas décadas, la tendencia a la segregación en el tipo y calidad de trabajo al que acceden las mujeres continúa diferenciado, por la existencia de factores socio-económicos y culturales que sostienen la estructura desigual de género en el acceso y condiciones dentro del mercado de trabajo en la región. La inclusión de género a la educación superior, ampliando el acceso de la mujer y otros grupos de la sociedad a las instituciones de educación superior constituye un paso necesario para avanzar frente a la desigualdad, pero no suficiente para garantizar la equidad en el mercado de trabajo, remuneración y progreso en el empleo (Papadupolos, Radakovich, 2005).

Por otro lado, el nivel de empleo y la distribución del ingreso son determinantes para acceder a la educación superior pública o privada, independientemente si es de costo bajo o

elevado, siendo la tasa de participación más alta en los países con mayor ingreso *per capita* y mayor cobertura del sector privado. Países como Brasil, Chile, Colombia, Panamá, Puerto Rico, Costa Rica en donde la matrícula del sector privado ha superado la del sector público, existe una correlación entre nivel de ingreso de grupos de la población y mayor oferta de oportunidades del sector privado. El ingreso elevado *per capita* de un gran número de países del Caribe inglés ha propiciado las condiciones para un crecimiento en los convenios entre las instituciones existentes (Barbados, Jamaica, Trinidad y Tobago, Islas Vírgenes de los EE UU, entre otros) y las de Inglaterra, Estados Unidos y Canadá que incluyen programas de postgrado, medicina, veterinaria, administración de empresas, entre un gran número de programas elevando las tasas de participación en el sector terciario y la del nivel de educación superior (Howe, 2005; Brandon, 2003).

En algunos países donde existen recursos para financiar el talento con la finalidad de viabilizar los estudios, los Quintiles de ingreso intermedio todavía pueden optar y acceder a instituciones de educación superior públicas o privadas. Estudiantes que no puedan entrar a instituciones públicas por cupo limitado podrán estudiar en instituciones privadas. Los estudiantes del Quintil superior tendrán mayores opciones, incluyendo la de estudiar en el exterior. Varios países de Centro América denotan tasas bajas de participación, mientras que en otros del Caribe, evidencian avances en participación de género, discapacidad y otros grupos de edad. Por los costos ascendentes de la educación superior y los ingresos bajos de la población en los países de la región, el aumento de la oferta subsidiada del sector público va a ser determinante en el sector terciario de la educación superior y en su contribución al crecimiento económico y desarrollo de las sociedades.

Cuadro 3
Tendencia a la inclusión y equidad en la educación superior
Indicadores de inclusión y equidad en educación superior en algunos países de ALyC:2001-2006

| País | Matrícula Educación Superior | Educación Superior | | | | Tasa Bruta de part./ Ingreso per capita | Quintil 1 Más pobre / año | Quintil 5 Más rico / año |
|-------------|------------------------------|---------------------------|------|----------------|--------------------------|---|---------------------------|--------------------------|
| | | Matrícula pública/privada | | Género mujeres | % PIB Educación Superior | | | |
| Argentina | 2,010,830 | 79.4 | 20.6 | 59.3 | 0.23 | 38.2 8,132 | 1.1 | 41.7 05 |
| Barbados | 8,003 | --- | --- | 71.8 | --- | 27.2 6,951 | --- | --- |
| Bolivia | 312,769 | 81.9 | 18.1 | 45.0 | 1.50 | 21.3 1,033 | 0.3 | 48.7 02 |
| Brasil | 3,887,0022 | 29.2 | 70.8 | 56.4 | --- | 11.2 3,574 | 0.8 | 56.6 05 |
| Chile | 537,114 | 29.5 | 70.5 | 48.0 | --- | 20.7 5,729 | 1.3 | 44.9 03 |
| Colombia | 1,035,006 | 42.4 | 57.6 | 57.6 | 0.71 | 13.8 2,153 | 0.9 | 48.2 05 |
| Costa Rica | 170,423 | 42.7 | 57.3 | 53.1 | 0.90 | 26.9 4,505 | 1.3 | 35.1 05 |
| Cuba | 273,588 | 100 | --- | 61.8 | ^{2,78} | 20.9 2,798 | --- | --- |
| Curazao /NA | 2,300 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Ecuador | 286,954 | 69.0 | 31.0 | --- | --- | 20.0 1,535 | 1.8 | 46.8 05 |
| El Salvador | 116,521 | 32.6 | 67.4 | 54.8 | --- | 15.9 2,129 | 1.4 | 36.7 04 |
| Guadalupe | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Guatemala | 218,416 | 51.9 | 48.1 | 55.9 | --- | 8.4 1,720 | 1.3 | 43.0 02 |
| Haití | --- | --- | --- | --- | --- | 5.8 390 | --- | --- |
| Honduras | 120,012 | 80.3 | 19.7 | 55.0 | 1.20 | 1.2 977 | 0.8 | 45.5 03 |

| | | | | | | | | | | |
|-------------------|------------|------|------|------|------|------|-------|-----|------|-----|
| Jamaica | 45,770 | | | 69.9 | | 6.8 | 2,989 | --- | --- | --- |
| México | 2,322,781 | 67.0 | 33.0 | 48.7 | 0.87 | 14.5 | 5,992 | 1.3 | 42.3 | 05 |
| Nicaragua | 104,403 | 43.1 | 56.9 | 54.3 | 1.10 | 8.2 | 835 | 0.6 | 46.5 | 01 |
| Panamá | 132,167 | 81.7 | 18.3 | 60.6 | 1,27 | 21.5 | 4,413 | 0.7 | 40.6 | 05 |
| Paraguay | 108,812 | 58.9 | 41.1 | 51.1 | 1.00 | 8.3 | 1,296 | 1.0 | 41.6 | 05 |
| Perú | 871,145 | 52.3 | 47.7 | 44. | --- | 30.4 | 2,340 | 1.4 | 39.2 | 03 |
| Puerto Rico | 180,404 | 29.2 | 70.8 | 64.4 | --- | --- | --- | 1.7 | 59.9 | 99 |
| R. Dominicana | 293,169 | 46.1 | 53,9 | 55.0 | 0.29 | 19.9 | 3,389 | 0.8 | 43.9 | 05 |
| Trinidad y Tobago | 12,316 | --- | --- | 61.1 | 0.50 | 6.6 | 9,074 | --- | --- | --- |
| Uruguay | 105,268 | 90.7 | 9.3 | 61.0 | --- | 29.9 | 6,086 | 1.8 | 34.5 | 05 |
| Venezuela | 997,662 | 59.1 | 40.9 | 60.2 | --- | 29.0 | 4,939 | 0.9 | 36.8 | 03 |
| AlyC | 16,000,000 | 53.4 | 44.6 | ---- | --- | 16.9 | 4,055 | --- | --- | --- |

Fuentes: CEPAL: Anuario Estadístico de AlyC (2006). Santiago de Chile: 2006. CINDA Educación Superior en Ibero América: Informe, 2007. Santiago de Chile. CEPAL: Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: 2007. CEPAL (2005) Globalización y Desarrollo: Desafíos de Puerto Rico frente al Siglo XXI. Chile / México: CEPAL. IESALC/UNESCO: Informe sobre la educación superior en AlyC 2000-2005. Junta de planificación de PR, 2003; Consejo de Educación Superior de PR, 2003-2004.

- Matrícula general en educación superior.
- Matrícula en sector público y privado de educación superior.
- Participación de mujeres por cada 100 estudiantes.
- 5% PIB a educación superior.
- Tasa bruta de participación en educación de la población general.
- Ingreso *per capita* en dólares año 2000.
- Quintil 1 más pobre de la población.
- Quintil 5 más rico de la población.

Ante la desigualdad en la región en cuanto a inclusión y equidad de oportunidades en la educación superior la respuesta a la exclusión (inexistencia y necesidad) tiene varias dimensiones: la cobertura geográfica, de género y la incorporación de grupos étnicos lingüísticos-culturales. Las diferencias en la disponibilidad en las diversas áreas geográficas entre las zonas rurales y urbanas, y la insuficiencia de instituciones públicas y privadas en las capitales de países y grandes ciudades, en los poblados del interior, han restringido el acceso a las oportunidades educativas en los niveles educativos del nivel secundario y superior. El crecimiento, diversificación y diferenciación de las oportunidades educativas a través de mayor escolarización secundaria y la ampliación de la cobertura del sector terciario y universitario, han reducido la desigualdad de oportunidades de estudio en la región. Con las nuevas tecnologías, la educación virtual representa una nueva posibilidad de remover los obstáculos del aislamiento, la falta de infraestructura y la movilización de académicos y estudiantes entre las regiones, al interior de los países y la capacidad de la región para interactuar con el ámbito internacional. Aunque se han registrado avances en la regionalización de nuevas oportunidades educativas en algunos países, la migración de estudiantes a las grandes ciudades y al exterior nos lleva hacia la insuficiencia de cobertura, ausencia de instituciones públicas y calidad en un gran número de regiones. La inclusión y acceso a las instituciones de educación superior va a depender de la apertura y viabilidad de opciones que tengan las personas para acceder a la educación superior. La desigualdad de ingresos como obstáculo para poder optar entre alternativas de estudios en cuanto a disponibilidad geográfica de cobertura, diversidad y diferenciación de la oferta (pública o privada de educación de calidad) es determinante en las estrategias de inclusión y acceso de las IES. La opción a estudios en instituciones de baja calidad con o sin subsidio por talento o necesidad, no representa una verdadera oportunidad que resulte en egreso y probabilidad de ubicación en un

trabajo con remuneración razonable.

6.2. Tendencias de inclusión y acceso en la educación superior. Políticas de inclusión

Entre los años de 1975 y 2005 la matrícula de la educación se multiplicó en la región cuatro veces, llegando a la cifra de 16 millones de estudiantes con una alta presencia de la matrícula privada. La matrícula se agrupa en los estudios de carreras en el área de servicios, incluyendo las carreras de derecho, economía, y administración, seguida de profesiones de servicios sociales como educación, ciencias de la salud, las comunicaciones, entre otros. El acceso a las instituciones privadas es dirigido y custodiado por las instituciones que cumplen con los requisitos de generales de ingreso a la educación superior y de la institución, salvo en los casos de estudios que terminan con la postulación (CINDA, 2007). Las políticas de inclusión y equidad (lineamiento de acción para promover la participación y cerrar brechas de género, discapacidades, etnia, raza, idioma) de los países de la región, se han basado en el aumento de la demanda por consideraciones geográficas, necesidades de grupos por discapacidad, participación de género en las disciplinas, carreras y las profesiones. A pesar de la masificación de la oferta de la IES, la necesidad de ampliar la participación para responder a los reclamos de estos grupos ha sido relativa ya que el acceso a las instituciones, las carreras profesionales y el mundo del trabajo está precedido por el mérito (habilidades y capacidades) para poder acceder a estas instancias. De acuerdo con los indicadores de desarrollo humano, los pueblos indígenas han quedado a la zaga en comparación con los otros grupos y sectores socioeconómicos (Ramiro, 2004).

Las políticas de inclusión y “acción afirmativa” en la educación superior internacional han influido en los gobiernos e instituciones de la región. Las políticas de inclusión de los países de la región para promover la participación de los grupos excluidos o sectores que experimentan dificultad para ingresar, progresar, terminar los estudios superiores se concentran en un grupo de países y en otros con gran presencia de grupos indígenas, étnico-raciales son de política pública institucional. Solo un grupo reducido de países tienen disposiciones constitucionales para integrar o incluir grupos o sectores de la población a la educación superior (Haití, Guyana, Paraguay y Venezuela) y que además garantizan el acceso e igualdad de género; por discapacidad y a grupos desfavorecidos (Moreno-Valdés, 2005). Otro grupo de países provee financiamiento para las instituciones y estudiantes para promover el acceso a las oportunidades de estudios basado en talento, mérito y progreso académico de los estudiantes. Las políticas para promover la participación incluyen fondos institucionales, becas, créditos y préstamos de estudio que varían por país, región e instituciones. Recursos que se complementan con iniciativas de las instituciones y la inversión y gastos que hace la familia o el estudiante para poder estudiar (transporte, alimentos, materiales, gastos personales como: ropa, salud, cuotas o gastos circunstanciales no incluidos o previstos en la vida del estudiante en y fuera de las instituciones).

Las políticas de acceso a la educación superior en la región incluyen algunos recursos o combinación de otros como: becas, cupos, cuotas reservadas de admisión para la participación de grupos sociales, prerrequisitos de ingreso para promover permanencia y terminación de estudios, y el acceso a la educación virtual en los países y a nivel internacional. Con los avances de inclusión y equidad de género y otros grupos, los estudios y programas académicos acerca de

las necesidades de estos grupos en la academia y la vida en las instituciones, han contribuido en el desarrollo e implantación de las políticas de inclusión y estrategias para ampliar el acceso de estos grupos a la educación superior.

Los grupos que han experimentado avances han sido los de género y los estudiantes con discapacidades. La mayoría de los países reflejan mayoría de género en las matrículas y alrededor de 20 países en la región han consagrado garantías de participación/inclusión de personas con discapacidades en el marco legal de los países y políticas de acceso de las instituciones. Políticas y prácticas institucionales que excluyen derechos, asignación de recursos tales como becas, presupuesto a programas de integración, apoyo y servicio a los profesores, estudiantes y personal de apoyo a la gestión institucional (IESALC, 2005; CINDA, 2007).

Los movimientos a favor de la inclusión tienen influencias de los antecedentes en experiencias universitarias en Europa, los Estados Unidos y otros países del ámbito internacional para remover barreras, crear la infraestructura, programas y servicios de apoyo a estudiantes de estos grupos. Al igual que otros grupos que experimentan dificultades para acceder y permanecer en los estudios, no existen suficientes datos e información recientes que reflejen la situación y avance de algunos grupos, lo cual hace imperativo recurrir a las instituciones para determinar las necesidades de acceso y progreso de los estudiantes y en particular el talento con necesidades económicas para poder hacer estudios en las instituciones de educación superior. En el nivel de postgrado e investigación, el reto de la inclusión representa uno de los desafíos más importantes y urgentes en la región. El acceso y creación de conocimiento que se genera en estas instituciones es crucial para romper con los ciclos de exclusión a los niveles estratégicos pertinentes de conocimiento como son los de formación, investigación y producción de conocimiento acerca de los grupos excluidos y su aportación a las estrategias de inclusión, al desarrollo de la diversidad con equidad, lo que resulta impostergable e ineludible al considerar el alcance de las políticas de inclusión y las estrategias de acceso a las IES. Aunque el postgrado es uno de los niveles de la educación superior que demuestra crecimiento, los determinantes de tasas de egreso de los grupos excluidos por ingreso y preparación académica para ingresar a este nivel indican que continúan rezagados en comparación con los grupos con mayores posibilidades de acceder y terminar los estudios en este nivel.

7. Tendencias de desigualdad y las dimensiones de inclusión y equidad en la educación superior

7.1. Desigualdades sociales y urbanas

El crecimiento de la IES en las diferentes regiones de los países, como también la creación de sedes regionales o comunidades locales por las IES ha permitido reducir la brecha entre la oferta académica en las grandes ciudades y capitales en relación con los del interior. Los programas virtuales y de nuevas modalidades han permitido acceder a los estudios desde diferentes áreas geográficas y en el ámbito internacional. Sin embargo, todavía persiste en algunos países que la oferta en los nuevos centros es reducida por lo cual todavía se evidencia la migración de estudiantes en búsqueda de oportunidades de

programas de calidad con docentes altamente cualificados y la infraestructura de laboratorios, bibliotecas y facilidades vinculadas a las carreras y a los profesiones de gran demanda que tienden a estar en las capitales y grandes ciudades.

7.2. Desigualdades de género

En el ámbito de la educación uno de los grandes avances durante las últimas dos décadas ha sido el aumento vertiginoso de la participación de la mujer en la educación superior en todos los niveles. De un porcentaje de participación de 35% en 1980 se registró un aumento a un 53% para el 2003, de acuerdo con el informe de la UNESCO sobre la educación, la matrícula de la mujer alcanzó el 53%. Esta tendencia demuestra ser general en los países de la ALyC en función del ingreso familiar y *per capita* de las sociedades, reafirmando que la diferencia en participación en la educación superior (desigualdad entre grupos) reside en los niveles de ingreso en los sectores sociales y no únicamente los aspectos culturales vinculados al género. En países como Chile, México, Costa Rica, Brasil, Argentina, Cuba, Venezuela, República Dominicana, Panamá y Uruguay la participación fluctuó entre 47,3 % y 61,2 % (Rama: IESALC, 2005). Tendencia que refleja una nueva dinámica en la familia, en el trabajo y en la relación entre géneros en la sociedad y su impacto en la IES y en las próximas generaciones. El avance de género en las instituciones se evidencia en un gran número de programas de estudio, carreras y profesiones. Sin embargo, la tendencia, de acuerdo con los estudios recientes, en gran número de países indica que todavía la matrícula de varones supera a la de mujeres en las áreas de ingeniería, tecnología, agronomía y medio ambiente y construcción, arquitectura y artes gráficas. Por otro lado, la tendencia de participación laboral y ocupación se invierte, el varón de 13 años o más supera las posibilidades de ocupación y trabajo de la mujer; entre los desocupados con nivel educativo del nivel terciario-superior, la tasa de desempleo tiende a ser más elevada entre las mujeres. Las mujeres no solo acceden más que los varones a las oportunidades educativas, sino que exhiben alto rendimiento académico, desempeño, perseverancia e ingreso superando los niveles alcanzados por los varones en un gran número de áreas de estudio, carreras y profesiones (IESALC 2005).

7.3. Desigualdades étnicas-raciales

Los grupos de población étnicos (indígenas) demuestran los niveles más bajos de escolaridad, lo cual continua evidenciando un alto nivel de exclusión en los sistemas educativos de la región que finalmente se expresa en uno de los mayores obstáculos para llevar estudiantes a la educación superior. Los niveles de retención/abandono de las oportunidades educativas de miembros de estos grupos recaen en las zonas rurales. Las féminas y los grupos más pobres de esta población representan mayor exclusión y posibilidades de éxito debido a la baja calidad de la educación básica y media; ausencia e insuficiencia de políticas de inclusión y acceso a la educación superior. A pesar de los avances en la educación intercultural-bilingüe en los sistemas educativos que sirven a esta población en países de la región, la carencia de recursos y la relativa calidad de las instituciones públicas que le sirven, no son suficientes para superar el rezago, la exclusión y pobreza en estos grupos.

La desigualdad étnica se extiende a grupos raciales de ciudadanos que históricamente han venido experimentando la desigualdad y la exclusión en los sistemas educativos, de la participación laboral y empleo, como también en relación con los salarios alcanzados por otros grupos sociales. Las desigualdades sociales se dan en los países de la región con diferentes trasfondos históricos, pero con herencia de desigualdad racial y bajos ingresos para un grupo menor de personas que no se ha podido educar a pesar del avance de algunos países del Caribe, Centro América y del continente Suramericano (Rama:IESALC, 2005; Gentili, 2006).

Además de las diferencias en las necesidades de vida, culturales y sociales de estos grupos, el denominador común entre estos es el rezago socio económico en relación con los niveles alcanzados de escolaridad. La inclusión, la pertinencia de la experiencia educativa, el abandono, la repetición o la calidad de los resultados obtenidos por estos grupos están relacionados con la desigualdad, el capital cultural, cognitivo, de conocimiento, competencias y aptitudes necesarios para proseguir, mantenerse y terminar estudios superiores como precondition a la ubicación en el trabajo y a un salario que puedan superar la condición previa de carencia para poder optar entre los diferentes posibilidades de oportunidades de vida en la sociedad (carreras, profesiones, etc.) que se experimentan en términos de su participación en la educación, la actividad económica y el ámbito político-social en las sociedades de la región.

7.4. Desigualdad de suficiencia

Las políticas de inclusión y acceso reflejan la tradición heredada sobre la identidad y la misión de la educación superior de ser un privilegio y no un derecho de los diferentes grupos de la sociedad que podrían optar por interés o viabilidad económica. Los criterios académicos de mérito, prevalecen sobre los de origen social, cultural, étnico, racial y de género. Acceder a la educación superior supone la preparación académica para ingresar, permanecer, desempeñar y egresar hacia el mundo del trabajo. Las políticas de inclusión y acceso se han centralizado por la remoción de barreras geográficas, de género, discapacidades, lingüísticas y de necesidad de estudio para los que estén preparados (seleccionados por talento y mérito) que provengan de estos grupos. Las diferencias de raza, etnia, privación socio económica por sí solas no han sido factores vinculados a la inclusión, los accesos y equidad de la provisión de oportunidades educativas en el nivel superior.

8. Impacto y consecuencias de la desigualdad, inclusión y equidad en la educación superior en el escenario tendencial

Las políticas de inclusión y la estrategia de acceso de los gobiernos y las IES han tenido poca efectividad en términos de la totalidad de la población que podría optar por proseguir estudios pos secundario y universitario. La mayor parte de la población estudiantil que accede el nivel superior proviene de los Quintiles más altos de ingreso familiar. Los grupos de género y con discapacidades apuntan a ser los que más han avanzado con las políticas de inclusión y estrategias de acceso a la IES de los Quintiles IV y V del ingreso total de la población en la región. Los Quintiles de la población más pobres son los más rezagados en todas las categorías de desigualdad en cuanto a la posibilidad

de acceder a oportunidades de estudio a nivel superior. La condición de desigualdad económica y social es un determinante de gran peso en el acceso, permanencia, aprovechamiento (desempeño-rendimiento), ingreso y ubicación en el empleo en la educación superior y el trabajo relacionado con este nivel según se demuestra en el Cuadro 4.

Cuadro 4
Participación–escolaridad por grupo de edad y niveles de ingreso en la región de ALyC

| Grupo de Edad | Quintil 1% | Quintil 3% | Quintil 5% |
|---------------|------------|------------|------------|
| 7-12 | 93.5 | 97.6 | 98.6 |
| 13-19 | 68.5 | 72.6 | 83.6 |
| 20-24 | 16.2 | 26.7 | 47.7 |

Fuentes: Banco Mundial, Año 2003; Rama, 2006 IESALC; CINDA, 2007.

De acuerdo con los datos del Banco Mundial, para el año 2003 la participación en la educación de los grupos de edad tenía poca diferencia entre los estratos sociales (aunque se sabe que en los Quintiles 4 y 5 hay un número creciente de familias que envían a sus hijos a centros privados con mayores recursos y “calidad” educativa, sin embargo, los grupos de edad de 13-19 y 20 -24 años se distancian de los estratos en año de escolaridad y participación en la educación superior. Gran parte de los avances de los estratos medios se deben al aumento de las ofertas de las IES privadas la cual aumentó durante los últimos años. La tendencia refleja que por cada 3 estudiantes del Quintil 5 que acceden a la educación superior, 2 participan de los estratos medios y un estudiante proveniente del Quintil 1 de menores ingresos. La relación entre el estrato de mayor ingreso y el de menor ingreso es de alrededor de 30.0% (Rama: IESALC, 2006).

Al considerar que la reestructuración económica a nivel mundial lleva a los países a entrar en la economía del conocimiento, la revolución tecnológica con los procesos de interacción de la globalización a la transformación de las instituciones hacia sociedades del aprendizaje a lo largo de la vida y del conocimiento, se espera que de cada 5 nuevos empleos creados, 3 de estos requieren educación post-secundaria o de nivel universitario (UNESCO, 2005; OECD, 1995; Reich, 1992). La estructuración de K-12 y del nivel terciario prevalece sin proveer una transición a la educación superior más allá del talento y del mérito para ingresar al sector secundario.

Según la tendencia de distribución del ingreso y de crecimiento poblacional en la región, en la medida que las instituciones públicas de alguna manera no puedan ampliar el cupo y las estrategias de acceso e ingreso de los estratos más bajos, la desigualdad entre los grupos de ingreso se ampliará al llegar al nivel universitario ya que las instituciones no han demostrado la capacidad para transformarse y poder atender a los estudiantes que en estos tiempos acceden a los estudios del nivel superior.

Este legado tiende a mantener la desigualdad en lugar de reducirla. Según se demuestra en el Cuadro 3 presentado anteriormente, la mayoría de los países han experimentado un crecimiento acelerado de los proveedores privados. Los estudiantes que acceden a este sector provienen de los grupos de ingresos medios y altos (Quintiles 3-4) profundizando la desigualdad educativa nivel superior entre los grupos de menor ingreso y los de medianos y altos ingresos con mayores recursos.

8.1. Recapitulando, la inclusión y equidad en el escenario tendencial

La inclusión y la equidad en el escenario tendencial tienen su origen en la ausencia, insuficiencia y desigualdad de opciones de participación en las oportunidades en la educación superior. A pesar de la masificación de la educación superior durante las últimas décadas, todavía hay grupos que experimentan bajos niveles de acceso por las razones de desigualdad social adquirida (participación en la actividad económica y niveles de ingreso) que propician la reproducción de la desigualdad socio económica, de marginación y exclusión en relación con el alcance y efectividad de las políticas económicas, sociales de inclusión y acceso.

Como se ha argumentado anteriormente en este trabajo los sistemas educativos de los países de la región se han ido transformando hacia la universalización de la educación general de la población y la ampliación de la educación del nivel postsecundario y superior universitario. A pesar de que se ha buscado mejorar la articulación entre ambos niveles, todavía persiste una brecha entre los sectores de: transición, niveles de conocimiento y competencias que en gran medida se atribuyen, según demuestra la evidencia, a la desigualdad de oportunidades educativas previas de los sectores que buscan acceder a la educación superior, las carreras profesionales y las alternativas del sector técnico de nivel postsecundario, se ha observado la creación de instituciones especializadas para atender las necesidades de algunos grupos que ha llegado a proyectos estratégicos regionales como las universidades indígenas y otros proyectos dirigidos al desarrollo de localidades aisladas o marginadas con el apoyo de los organismos internacionales y los gobiernos locales.

La inclusión como estrategia para atender la exclusión (desigualdad de acceso a oportunidades de estudio) tiene varios elementos: las políticas (voluntad y compromiso con la cobertura, distribución geográfica y alcance de acuerdo con los tiempos y los recursos disponibles i.e. el alcance de la justicia social); la pertinencia de las iniciativas de acuerdo con las necesidades de la sociedad, de las personas, grupos y sectores que se quieren incluir; y su viabilidad y financiamiento (recursos suficientes y adecuados); de las iniciativas de los gobiernos dirigidas a reducir la exclusión por la diversidad de necesidades de personas, grupos, localidades o regiones; la naturaleza de las políticas de “acceso” de las IES (identificación, reclutamiento, viabilidad, financiamiento, retención); su transformación y egreso de los estudiantes que culminan estudios avanzados y/o ubicación (resultados) en el mundo del trabajo. La pertinencia de las políticas de inclusión de los gobiernos determinan en gran medida las de acceso a las oportunidades en las instituciones y ubicación en el mundo del trabajo, por lo cual el enfoque de la pertinencia y efectividad de las IES deben estar orientadas por las necesidades de la población de infraestructura para el aprendizaje y de aprovechamiento en relación con los reclamos de inclusión de los diferentes sectores de la sociedad (Vessuri, 1998). No reconocer las diferencias de condiciones, circunstancias y necesidades de la diversidad de la población, supone que el talento o mérito por sí solos (a pesar de las diferencias culturales, lingüísticas o desigualdades (adscritas o adquiridas) no son obstáculos entre las opciones existentes y ante la variedad de las modalidades de oportunidades educativas que ofrecen las instituciones. La diferenciación de la oferta de la educación superior en términos de “calidad” incide directamente sobre la efectividad de las políticas de acceso en las instituciones, las oportunidades de estudio, la efectividad de estas y los resultados. La pertinencia de las políticas al igual que la viabilidad de implantación determinan en gran medida los resultados de inclusión y justicia social en relación con las

expectativas de los que aspiran a participar, beneficiarse y contribuir a la colectividad a través de la educación superior.

La formulación e implantación de políticas de inclusión y de acceso a las oportunidades de estudio en las IES como plataforma para reducir la exclusión-desigualdad (para poder responder a las nuevas demandas y desafíos de la nueva economía y de las sociedades en la era del conocimiento), deberá incluir la participación de los sectores para quienes se está legislando para así poder atender la diversidad de sus necesidades y expectativas en los estudios del nivel superior. La opción de continuar estudios del nivel superior y universitario, recae en la disponibilidad de educación básica y secundaria de calidad como prerrequisito de transición hacia la educación superior para todos los grupos que acceden a la educación pública o privada, por lo cual la meta de la UNESCO, 2001 de “educación para todos”, es una precondition para la opción de la educación superior y la meta de universalización en el horizonte 2021.

8.2. Impacto del escenario tendencial en las sociedades de la región en el horizonte 2021

En el ámbito internacional la tendencia a la inclusión para ampliar el acceso, ha evolucionado para elevar la participación, proveer los recursos necesarios para hacer viable el ingreso, integración, progreso, rendimiento y egreso en términos académicos, con relación a remoción de obstáculos de género, discapacidades, condición socio-económica, discriminación por raza, color, idioma, cultura, ideología, entre otros. La pertinencia “tácita” y de “auto-referencia” en la educación superior está en transición. El marco “común” y las diferencias contextuales son de gran peso y en los países desarrollados se mitigan los rasgos más notorios de la transformación actual de las instituciones, mientras en los países en vías del desarrollo, se agudizan (Vessuri, 1998). La responsabilidad social y la pertinencia de la educación superior, abarca un amplio conjunto de acciones y procesos que tienen como objetivo responder desde su propia dinámica, al impulso de los cambios necesarios que deben emprenderse desde la articulación al nuevo contexto que está surgiendo, y hacerlo de manera prospectiva, eficaz y con un alto sentido ético al considerar los desafíos, retos y escenarios de la sociedad frente a las transformaciones de la época en que ocurren (Didriksson, Herrera, 2007).

En la transición hacia sociedades del aprendizaje a lo largo de la vida y de creación de conocimiento, las IES atraviesan por un proceso de transformación de entidades basadas en la enseñanza y la investigación hacia instituciones del aprendizaje y de producción de conocimiento. En este proceso las instituciones van a tener que revisar sus funciones, cambiar sus estructuras, reconsiderar su identidad y redefinir la misión para poder reflejar la “nueva pertinencia y responsabilidad social”; ser eficientes y efectivas de acuerdo con las condiciones de transición (recursos exiguos y nuevas prioridades, tecnologías y modalidades de la gestión del conocimiento, diversidad de estudiantes, entre otros) que van a incidir sobre los procesos de cambio y transformación en cada institución en relación con su entorno. Por la naturaleza de las IES el proceso tiene que surgir de las instituciones con la participación y el consenso de los miembros que laboran, estudian y conviven en estas, con el apoyo de los gobiernos, las agencias acreditadoras y los organismos internacionales que promueven el desarrollo regional (Aponte, 1996-1997).

La implantación de políticas de inclusión y equidad, como también las estrategias de acceso en las IES, conlleva cambios en la identidad y misión de las instituciones que son necesarios

para incorporar el “acceso” como elemento central de la nueva pertinencia y responsabilidad social. De igual manera, es necesario hacer cambios en la cultura y en los valores de las instituciones necesarios para incorporar el acceso como elemento central de la nueva pertinencia y responsabilidad social en relación con las expectativas de participación de los distintos sectores en el desarrollo de la sociedad. La importancia de los cambios se ubica en la visión de futuro y horizonte alterno que se imparte a los procesos de transformación en relación con el escenario tendencial centrado en una pertinencia de mercado, en donde los criterios que describen la “calidad” son la eficiencia, rendimiento y efectividad para la “competitividad”. Esto no ha sido vinculado socialmente (finalidad) con el acceso a las oportunidades educativas como eje central de la nueva pertinencia (participación) y responsabilidad social (inclusión y justicia social) en las políticas para el desarrollo de las sociedades en el nuevo contexto del aprendizaje y la creación de conocimiento (Didriksson, 2007).

La nueva pertinencia social de la educación superior contiene la dimensión de inclusión y equidad que incide y amplía la noción de “calidad” que prevalece en las instituciones de educación superior. En una dinámica de cambio de época y transformación, se pueden unificar algunos de los elementos de ambas nociones en una concepción que recoja la “calidad” en las IES en función de la nueva pertinencia de acceso en el escenario tendencial en relación con la transición al escenario alternativo de transformación. De acuerdo con este contexto, podríamos establecer que: la calidad existe en una institución en la medida que sus recursos sean adecuados, su organización y procesos son apropiados (pertinentes) y están dirigidos hacia el logro exitoso de resultados (eficiencia-efectividad en relación con expectativas), y que los programas impactan significativamente transformando positivamente a las personas afiliadas a la institución y su entorno, y que estos procesos son creados, llevados a cabo o modificados por las personas de la institución y otras relacionadas con su pertinencia, entorno y responsabilidad social, conforme a la identidad, misión, integridad, y con una cultura de valores de inclusión y equidad compartidos (Aponte, 1996, 1997, 2002).

Después de varias décadas de políticas de inclusión y estrategias para ampliar el acceso orientadas a eliminar barreras y obstáculos, la discusión alrededor del acceso gira en torno a los costos y viabilidad de las oportunidades de estudio en términos de mérito, cupo y recursos disponibles (financiamiento) basada en “la adaptación” de la diversidad en lugar de “la igualdad de las diferencias”. La cultura institucional educativa de “igualdad de diferencias” es contraria a la adaptación a la “diversidad” que relega la igualdad y que ha regido en un gran número de reformas educativas. La cultura de la diferencia que olvida la igualdad de condiciones, lleva a que en situación de desigualdad, se refuerce como diverso lo que es excluyente, adaptando y no transformando y creando, en múltiples ocasiones, mayores desigualdades, i.e. que las personas son seres de transformación en la pluralidad de la interacción humana y no de adaptación* (Freire, 1997; Flecha, 1999).

Los antecedentes de la inclusión para ampliar el acceso han evolucionado a elevar la participación de los estudiantes, proveer los recursos necesarios para hacer viable la entrada, progreso, aprovechamiento y egreso, en términos académicos, de género, raciales, étnico culturales y lingüísticos, entre otros.

En las políticas de inclusión y las estrategias de acceso para eliminar barreras y obstáculos, la discusión alrededor del acceso gira entorno a la participación del estudiante en la oportunidad educativa como también en las opciones de los grupos a participar en las carreras, profesiones,

instituciones de Investigación y post-grado, entre otros. La opción de acceso a programas de estudios, las instituciones y las condiciones para aprovechar, permanecer y egresar de estos programas se han convertido en los criterios más importantes para considerar las políticas de inclusión/acceso y su efectividad. Las condiciones de estudio con opción – viabilidad- egreso y ocupación comenzaron a sobresalir como los programas y estrategias exitosas para grupos no tradicionales, excluidos en desventajas con preparación para el nivel superior, apoyo académico de tutoría, mentoría académica y consejería grupal o personal orientada a superar las condiciones y situaciones que obstaculizan el progreso, permanencia, aprovechamiento y egreso de los estudiantes al mundo del trabajo.

La exploración del escenario tendencial de desigualdad, inclusión y equidad incluye la consideración de un conjunto de elementos y acontecimientos que pueden hacerse realidad si los procesos de la situación actual siguen constantes, es decir que el escenario actual supone la continuación de la “tendencia” del presente. La continuidad de la tendencia y su impacto de futuro puede proyectarse en términos de los siguientes elementos:

- La continuidad de crecimiento de la oferta de educación superior (costos, viabilidad y condiciones de oportunidad) con las tasas de crecimiento de la economía en relación con la demanda por programas de estudios, carreras y profesiones; las necesidades de conocimiento y de servicio de los distintos niveles de ingreso de sectores y grupos de las sociedades; las tasas de crecimiento de las economías (PIB, empleo, otros), y la distribución del ingreso entre los grupos de la población de acuerdo con la pertinencia y efectividad de las políticas públicas orientadas a estos propósitos.
- El impacto de las políticas de inclusión y las estrategias de acceso de los últimos años han tenido un efecto relativo en la participación de género y grupos con discapacidades (remoción de barreras, recursos y cambio cultural en las instituciones de educación superior). El avance se asocia también a la masificación de la educación superior en la región (crecimiento acelerado del sector privado en relación con el público para responder a un incremento de la demanda a niveles más altos de educación del nivel superior unido a modalidades de financiamiento) que han favorecido a los grupos de medianos ingresos. La masificación de la oferta también se vincula a la diferenciación de la calidad de la oferta en relación con el acceso a las instituciones públicas y privadas reconocidas y certificadas por entidades acreditadoras y del Estado. La masificación propicia la migración de talento, el mercado dual de trabajo en cuanto a remuneración, oportunidades de progreso en el trabajo y de proseguir estudios avanzados o de postgrado en el futuro.
- Los resultados de la inclusión y la equidad en las IES enfrentan nuevas disyuntivas para ampliar el acceso y egresar mayor número de recursos humanos en relación con nuevas prioridades en la asignación de recursos fiscales públicos exiguos (por la crisis fiscal recurrente del estado bajo políticas económicas neoliberales) y con la expectativa de mejorar el sistema educativo para lograr mayor número de egresados preparados para ingresar, permanecer y terminar la educación superior y contribuir a la sociedad por medio del trabajo y los servicios que le rinden.
- La ineffectividad de la inclusión y la equidad en la educación superior trasciende los determinantes de la masificación de la oferta, en cuanto a la mayor participación de los estratos medios y la distribución geográfica en relación con la diferenciación de la oferta (calidad

de los programas de estudio). La desigualdad y la inclusión están vinculadas a la viabilidad de condiciones de igualdad de oportunidades para los grupos más desventajados por lo cual existe una insuficiencia de opciones y oportunidades para elevar la participación de los grupos de población tradicionalmente no representados en las IES, promover su permanencia, egreso y ubicación en el mundo del trabajo.

- La falta de “pertinencia social” y “calidad” educativa -en términos de capacidad- para responder a las “necesidades de estudio” del gran número de estudiantes que trajo la masificación de la educación superior, se reflejó en las tasas altas de repitencia; tasas bajas de permanencia (retención) y egreso con titulación de un gran número de estudiantes que demandaron más y mayor nivel de estudios del nivel superior. Los cambios y estrategias de las IES para ampliar el acceso, retener y educar a estos estudiantes no han sido suficientes, y se pueden atribuir: la falta de preparación previa educativa (capital cognitivo, cultural y social) en el hogar y la escuela de los estudiantes para ingresar y permanecer en los programas de estudio, y a la baja capacidad de las instituciones para transformarse y poder atender oleadas de estudiantes con necesidades y condiciones de desigualdades diferenciadas existiendo un contexto de estudio de “baja eficiencia y efectividad” en términos de rendimiento, permanencia y egreso en un gran número de instituciones en la región.

8.3. Escenario alternativo de inclusión con equidad para un desarrollo sustentable democrático para la región de América Latina y el Caribe en el horizonte 2021. Visión prospectiva

Frente a los escenarios tendenciales, los países de la región atraviesan por un periodo de cambios acelerados que hacen necesaria la revisión y actualización de los mapas conceptuales que nos llevan a una nueva cartografía de los procesos de anticipar, conceptuar y actuar en conjunto. Desde la visión de un escenario alternativo a la tendencia, se propone proyectar la transformación de la educación superior a una nueva etapa, no desde los límites de la reforma existente, sino desde la ruptura que trae un nuevo paradigma del aprendizaje y gestión del conocimiento a lo largo de la vida, con responsabilidad social para construir sociedades de conocimiento inclusivas y un desarrollo sustentable para todos los países en la región. En el escenario alternativo, se comienza con la transición desde la “demanda de mercado por más educación superior” propia del escenario tendencial hacia la capacidad de crear una “oferta enfocada en las necesidades de conocimiento” de todos los sectores de la sociedad. Se parte de la premisa de que el futuro es un proceso que se puede influenciar y construir desde el presente de tal manera que el futuro no sea inexorable.

En el Horizonte 2021 la población de estudiantes de edad correspondiente a los estudios del nivel superior y grupos de edad adulta se incrementará notablemente. De acuerdo con las proyecciones demográficas para la región, se estima que la población en la región llegará alrededor de 600 millones de personas y el número de estudiantes en las IES a 20 millones (CEPAL, 2006). El gran desafío para la educación superior será cómo atender en forma adecuada el aumento en la demanda social por educación superior de acuerdo con las necesidades de conocimiento y servicios de la sociedad, garantizando la inclusión, equidad e igualdad de condiciones en las oportunidades de estudio y superando la tendencia de repitencia y abandono de los estudios, muchas veces, por condiciones socioeconómicas. De igual manera, deberá

presentar capitales culturales distintos con la flexibilidad para propiciar la transformación de las instituciones que hagan posible armonizar una oferta de oportunidades de estudios con orientación social, suficiente, eficiente y efectiva de alto nivel de “calidad”.

Las políticas de inclusión y equidad en la educación superior deberán estar orientadas a promover la igualdad social de acceso a las oportunidades educativas, la permanencia, el progreso, el rendimiento y que culminen con el egreso y la ubicación en el mundo del trabajo de servicio a la sociedad y la participación ciudadanía. Quienes puedan optar y estén preparados para los estudios del nivel superior lo harán en instituciones con la capacidad de atender sus necesidades e intereses académico-profesionales, político-sociales, culturales y de desarrollo personal, de acuerdo con los recursos disponibles, mérito, habilidades diferentes e igualdad de las diferencias (conocimiento, competencias y destrezas), actitud, compromiso, esfuerzo y perseverancia.

Las estrategias de acceso de las instituciones deberán de establecer los niveles de preparación de los estudiantes para el ingreso de acuerdo con las necesidades de estudio de estos (capacidad cognitiva, diferencias culturales e intereses), como también la condición socioeconómica y expectativa de transformación en la institución. La permanencia y progreso de los estudiantes dependerá de la pertinencia de la oportunidad educativa en términos del rendimiento, progreso, egreso y ubicación en el trabajo en relación con las expectativas de la contribución que estos van hacer a la sociedad.

La construcción del escenario alternativo de inclusión y equidad que se propone, consiste en dos etapas y en dos tiempos. En el primer tiempo de corto plazo, la primera etapa representa la transición entre los límites de la reforma del escenario tendencial de acceso y viabilidad de “igualdad de oportunidades” hacia la opción con viabilidad de oportunidades de estudio con “igualdad de condiciones basadas” en las “diferencias de habilidades y la igualdad de las diferencias”.

Por lo anterior, los principios básicos de inclusión y equidad en el escenario alternativo son: la participación, el aprovechamiento y egreso en dos etapas. En la primera etapa se introduce la opción de acceso y viabilidad con relación al aprovechamiento y egreso de los estudios.

La etapa de inclusión de opción de estudios como transición se concentra en la ampliación del acceso a oportunidades de estudio de interés para los estudiantes y mejorar la capacidad/habilidad de estos para el éxito académico en el corto plazo. La expectativa de participación es cumplir con las expectativas de rendimiento/desempeño académico del nivel superior a través de mejorar la preparación de la educación para la transición a las IES, i.e. el puente de la educación secundaria hacia el nivel superior. Los estudiantes más preparados tendrán mejores opciones de oportunidades de estudio que los que demuestran lo contrario, en particular por el cupo limitado existente en las IES de “calidad”, o de subsidios existentes basados en talento y mérito. Este primer tiempo (futuro inmediato de cambio) es necesario para mejorar la preparación académica del estudiante previo (transición) al ingreso del nivel superior. Una política de inclusión y estrategias de acceso efectivo para esta etapa, deberá responder a las interrogantes de:

- ¿A quién y cuántos se va a incluir y cuáles son las expectativas de participación?
- ¿Cuáles son las barreras y obstáculos que hay que superar en la transición de estudiantes hacia las IES?
- ¿Hasta dónde podrá llegar la opción de acceso a diferentes instituciones y programas de

estudio?

- ¿Cuál va a ser la relación entre acceso, participación, aprovechamiento y egreso, y cómo y con qué recursos se van a implantar las estrategias?

Esta etapa de ampliación de acceso está basada en ampliar la oportunidad de estudio de acuerdo con el interés individual de cada estudiante (se centraliza en la opción de escoger de acuerdo a la disponibilidad de cupo) de estudios y de avalúo individual continuo para mejorar las condiciones particulares de cada estudiantes y de apoyo en las IES para la formación y progreso del estudiante de acuerdo con sus intereses, trasfondo socioeconómico, en relación con la misión y metas de la institución o programa de estudio que seleccione.

La segunda etapa, contempla comenzar la transformación de las IES comenzando los procesos en el corto plazo como punto de partida (segundo tiempo) en el Horizonte 2021. En esta segunda etapa se concentra en la transformación de las instituciones de educación superior de acuerdo con la nueva pertinencia que trae el aprendizaje a lo largo de la vida y la construcción de sociedades del conocimiento democráticas y sustentables para poder atender las metas de un desarrollo para todos. Las políticas de inclusión, equidad y las estrategias de acceso deberán responder a las interrogantes de:

- ¿Cuál va a ser la estrategia de implantación de la inclusión por talento (“habilidades diferentes” e “igualdad de las diferencias”) necesidad y viabilidad de estudios?
- ¿Cuáles son las transformaciones que hay que hacer en la IES de acuerdo a la nueva pertinencia de inclusión y equidad para construir sociedades de conocimiento inclusivas para propiciar el desarrollo endógeno sustentable de la región?
- ¿Cuáles son los factores determinantes de necesidad, viabilidad y financiamiento de estos proyectos en el Horizonte 2021?

Recapitulando, las estrategias de acceso, deben comenzar en la educación secundaria con programas de transición con la preparación para el estudio en el nivel superior de acuerdo con criterios académicos y con las condiciones para el éxito de los estudios de la educación del nivel superior (conocimiento sobre el conocimiento mismo), i.e. la inclusión y equidad de condiciones de acuerdo con las necesidades y condiciones de estudio, tomando en cuenta las diferencias entre los grupos que acceden, y entre las opciones de estudio (diferenciación) de las IES en términos de la viabilidad y efectividad de las políticas y estrategias de las instituciones de inclusión y equidad.

El acceso a los estudios y los recursos financieros para estos, deberá basarse en los niveles de ingreso de los estudiantes con relación la viabilidad de “compartir los costos” de la educación superior (“*cost-sharing*”) que incluyen:

- Becas, exenciones y créditos contributivos por niveles de ingreso.
- Préstamos, trabajo, estudio, incentivos por permanencia, progreso y rendimiento académico
- Repago de becas y préstamos por servicio a la sociedad en áreas geográficas y a grupos sociales rezagados en las sociedades.
- Otros.

En el primer tiempo (2009-2015), la primera etapa busca identificar los estudiantes con las

habilidades necesarias para optar y acceder a las IES, buscando viabilizar la transición de condiciones en relación con la preparación general del estudiante desfavorecido para la transición hacia el nivel de la educación superior. En la segunda etapa del escenario alternativo (2015-2021) de inclusión y acceso, se concentra en la transformación de las instituciones para poder ofrecer una oferta académica (currículo, recursos y apoyo) de inclusión y equidad para llegar a la universalización de la educación superior de inclusión, equidad y acceso a oportunidades educativas en el nivel superior “para todos” los que tienen “habilidades diferentes” basadas en la “igualdad de las diferencias”, la actitud, motivación y la preparación adecuada (capacidad) y perseverancia en cualquier etapa de la vida.

9. Lineamientos para la acción / recomendaciones

Para construir el escenario alternativo e implantar la propuesta de transformación de las IES, y para que las políticas de inclusión y equidad tengan gran impacto económico y social en la sociedad, con el propósito de contribuir a establecer las estrategias de acceso en la educación superior, los gobiernos y los directivos de las instituciones deberían coincidir en la voluntad de hacer y de comenzar lineamientos de acción dirigidos hacia:

- La formulación e implantación de políticas económicas y sociales para reducir la desigualdad económica y social adquirida que se reproduce a través de las instituciones de los servicios que presta el gobierno a la ciudadanía, los grupos excluidos y marginados.
- La transformación de las instituciones hacia la universalización de la educación superior de acuerdo con los recursos disponibles y las prioridades de inclusión, equidad y oportunidad de opción al acceso por talento y mérito basado en las “diferentes habilidades e igualdad de las diferencias”, viabilidad de estudio para ingresar, permanecer y continuar estudios en los diferentes niveles de la educación superior, a lo largo de la vida.
- Aumentar los fondos públicos para incentivar y propiciar la transformación de la educación general de transición hacia la del nivel superior, y para subsidiar las instituciones de educación superior (públicas y privadas) de acuerdo a la nueva pertinencia de inclusión y equidad de oportunidades de estudio orientadas a superar las “desigualdades diferenciadas” que puedan transformar y egresar estudiantes provenientes de grupos excluidos y de menor posibilidades de acceder, permanecer y avanzar en sus estudios.
- Complementar la viabilidad del subsidio del Estado con la aportación que hacen los estudiantes para sufragar los costos compartidos del acceso y estudio en la IES a través de diferentes modalidades de financiamiento como becas, préstamos, estudio y trabajo; cupones de cuotas de admisión y incentivos de permanencia (“vouchers”), crédito e incentivo contributivo, repago del subsidio con trabajo, servicios a regiones, localidades o grupos que promuevan la reducción de la desigualdad, la inclusión y acceso a la educación de la ciudadanía, y a la educación superior.
- Incentivar la investigación, creación y divulgación de conocimiento para promover la inclusión y equidad de oportunidades en la educación superior; la transformación de las instituciones, los métodos, la organización, la cultura académica, los procesos de formación y la evaluación de la gestión educativa de los docentes, estudiantes y servicios de apoyo en las instituciones, para elevar la eficiencia y efectividad de éstas en cuanto a “diferencia de

habilidades e igualdad de diferencias” en términos de condiciones de estudio de los estudiantes.

- Incrementar los recursos para fortalecer y ampliar el alcance de los observatorios para desarrollar los bancos de datos, mapas regionales y tendencias de la educación superior en la región para complementar los esfuerzos de los gobiernos, las IES y los organismos regionales e internacionales.
- Desarrollar y fortalecer las iniciativas de colaboración y redes para abordar la situación de las asimetrías geográficas y regionales en cuanto a oportunidades de estudio para los grupos en desventaja socioeconómica de género, raza, etnia, género, idioma, religión, entre otros.

Las políticas de inclusión deberán poner énfasis en la creación de condiciones de vida y académicas necesarias para promover el acceso, la permanencia y el egreso de las IES para todos los que puedan hacer estudios en el nivel superior a lo largo de la vida a través de las diferentes modalidades de la provisión del servicio. Las estrategias de “opción y viabilidad” deberán promover la eficiencia y efectividad de las instituciones orientadas por el esfuerzo, compromiso, perseverancia, rendimiento, progreso y egreso de los estudiantes necesitados con incentivos, subsidios y préstamos por niveles de ingreso para compartir los costos de estudio con el estudiante, los patrocinadores (familia, entidades financieras locales, internacionales, y otros) o en relación con la probabilidad de capacidad de repago que tengan los estudiantes egresados en el futuro.

10. Consideraciones finales

La sociedad del aprendizaje a lo largo de la vida y del conocimiento será como queramos. Es preciso que nos sensibilicemos a la responsabilidad que implica la continuidad del escenario tendencial de exclusión, desigualdad y marginación de sectores de la población en los países de la región. Somos responsables de lo que presenciamos, de lo que creemos, de lo que hacemos posible, como también de lo que no hacemos. En la era del conocimiento, todos tenemos que tener acceso al conocimiento, a sus procesos de creación y divulgación para poder ampliar la base democrática y la participación de todos del bienestar que alcancen nuestros países. Todos tenemos que participar en la construcción del futuro para que las sociedades de conocimiento sean inclusivas con equidad, y el desarrollo sustentable llegue a ser una realidad en los países de la región de Latinoamérica y del Caribe.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

- Aldeman, I. Taft-Morris, C. (1973). *Economic Growth & Social Equity in Developing Countries*. California: Stanford University Press.
- Aponte, E. (2002). *Hacia la Universidad de Autogestión del Conocimiento*. San Juan: Universidad de PR. CUADERNOS de Investigación. No 18.
- Aponte E. (2004). *Conocimiento y competencias del trabajo en la economía del conocimiento y la sociedad del aprendizaje: retos para la educación superior y la integración en Norteamérica*. Guadalajara: Educación Global. No 8.
- Aponte, E. (2004). *Comercialización, internacionalización y surgimiento de la "industria de educación superior" en los Estados Unidos y Puerto Rico: transnacionalización hacia la periferia*. Caracas: IESALC / UNESCO. Disponible en: www.iesalc.unesco.ve.org
- Aponte, E. (2004). *Nuevo Contexto y Escenario Tendencial de Transformación y Reforma de las Universidades en Norteamérica y la Periferia San Juan*: Universidad de P.R. Cayey: Fascículos de Educación Superior, Vol. 2.
- Aponte, E., Molina, A. (2006). *Research and Knowledge Creation in the Caribbean for Endogenous Development and for Building Autonomous Knowledge Societies*. Paris: UNESCO Forum on Higher Education and Knowledge. Universities as Centers of Research and Knowledge Creation: An Endangered Species.
- Aponte, E. et.al. (2003). *Informe Nacional de la Educación Superior de Puerto Rico*. Caracas: IESALC/UNESCO/CES-PR. Disponible en: www.iesalc/unesco.org.ve
- Aponte, E. (1998). Hacia una Nueva Cultura de Evaluación en la Educación Superior. Paris: UNESCO. *Perspectivas*. Revista de Educación Comparada, Vol. XXVIII. Septiembre.
- Aponte, E. (1997). *Modelo de Acreditación, de Acceso, Calidad y Pertinencia para la Transformación de la Educación Superior: Hacia una Política de Educación Superior para el Desarrollo Sustentable con Equidad en la Región de las Américas y el Caribe*. Caracas: Educación Superior y Sociedad. Vol. 8 No.2.
- Arocena, R., Stutz, J. (2002). *La Universidad Latinoamericana del Futuro: Tendencias-escenarios-Alternativas*. Mexico: UDUAL.
- Arrow, K., Bowles, S., Durlauf, S.N. (eds). (2000). *Méritocracy and Economic Inequality*. New Jersey: Princeton University Press.
- Ayuste, A., Flecha, R., López, F., Lleras, J. (1999). *Planteamientos de la Pedagogía Crítica: Comunicar y Transformar*. Barcelona: Editorial Biblioteca Aula.
- Banco Mundial (2006). *Estadísticas Anuales*. Disponible en: www.bancomundial.org
- Banco Mundial. (2003). *Desigualdad en ALyC: ¿ruptura con la historia?* Coords. Ferranti, D. et.al. Washington: El Banco Mundial: Estudios de Banco mundial sobre la América Latina.
- Basu, K. (1997) *Analytical Development Economics: The Less Developed Economy Revisited*. Cambridge: MIT University Press.
- Bowles, S., Gintis, H., Osborne, M. (2005). *Unequal Chances: Family background and Economic Success*. New Jersey: Princeton University Press.
- Bowles, S., Durlauf, S. N., Hoff, K. (eds). (2006). *Poverty Traps*. Princeton: Russell Foundation.
- Bowles, S., Gintis, H., Osborne-Groves, M. (2005). *Unequal Chances: Family Background and Economic Success*. New Jersey: Princeton University Press.
- Becker, G.S., Murphy, F.M., Tamura, M.I. (1990). *Human Capital, fertility, and economic Growth*. Journal of Political Economy, 98, No. 5.
- Beanabou, R. (1996) *Inequality and Growth*. Chicago: MBER Macroeconomics Annual.
- Beanabou, R. (1996) Inequality and Efficiency in Human capital Investment: The Connection. *Review of Economic Studies*, C 2.
- Bowles, S. (2000) *Persistent Inequality in a Competitive World: Causes, consequences and Remedies*. New Mexico: Santa Fe Research Institute. Proposal submitted to the Russell-Sage Foundation.
- Brandon, E.P. (2003). *New Exterior Providers of Tertiary Education in the Caribbean*. Caracas: IESALC/UNESCO.
- Brunner, J.J. (2001). *Educación: escenarios del futuro, nuevas tecnologías y sociedad de la información*. Chile: PREAL. Disponible en: www.preal.com
- Brunner, J.J. (2002). *Nuevas Demandas y sus Consecuencias para la Educación Superior en América Latina*. Santiago, Chile: CINDA.
- CEPAL (2007). Disponible en: www.cepal.org
- CEPAL (2005). *Globalización y desarrollo: Desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*. Chile / Mexico: CEPAL.
- CINDA (2007). *Educación Superior en Ibero América: Informe, 2007*. Chile: Centro Inter-Universitario de Desarrollo. Disponible en: www.cinda.org
- CINDE. (1995). *Corporation for Development Research*. Washington, D.C. / Santiago, Chile. Disponible en: www.CIN-DE.org
- Clarke, G. (1995). *More Evidence on Income Distribution and Growth* Journal of Development Economics .47, No. 2. August.
- Consejo de Educación Superior de PR (2005). *Estadísticas Anuales*. San Juan: Consejo de Educación Superior.

- Daly, H. (1996). *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development*. Boston: Beacon Press.
- Delors, J. (1996). *La Educación Encierra un Tesoro*. Paris: UNESCO.
- Didou-Apetit, S. (2005). Internacionalización de la Educación Superior y Provisión Transnacional de los Servicios Educativos en América Latina: del voluntarismo a las Decisiones Estratégicas. En: *La Educación Superior en la ALyC 2000-2005*. Caracas: IESALC/UNESCO.
- Didriksson, A. (2006). *Tendencias de la Educación Superior en la ALyC*. Caracas: IESALC/UNESCO.
- Didriksson, A., Herrera, A. (2006). *La Nueva Responsabilidad Social y la Pertinencia de las Universidades*. Caracas: Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. IESALC/UNESCO.
- Easterly, W. (2002). *The Elusive Quest for Growth*. Cambridge: MIT Press.
- Fagerlind, S., Lawrence, J. (1987). *Education and National Development*. Oxford: Pergamon Press.
- Fay, M. (2005). *The Urban Poor in Latin America and the Caribbean*. Washington: World Bank.
- Flecha, R., Tortajada, I. (1999). *Retos y salidas educativas en la entrada del siglo en la educación del siglo XXI*. Imbernon, F. (coord.). Barcelona: Biblioteca Aula.
- Freire, P. (1997). *A la sombra de este árbol*. Barcelona: Editores El Roure.
- Furtado, C. (1977). *Development*. New York: International Social Science Journal.
- García-Guadilla, C. (ed). (2003). *El difícil equilibrio: La educación superior como bien público y comercio de servicios*. Caracas: Universidad central de Venezuela / Bid&co.editor.
- García-Guadilla, C. 2002. *Tensiones y Transiciones: Educación Superior Latinoamericana en los Albores del Tercer Milenio*. Caracas: CENDES/Nueva Sociedad.
- Gentili, P. (2006). *Exclusión y Desigualdad en el Acceso a la Educación Superior Brasileira: el Desafío de las Políticas de Acción Afirmativa*. Santiago, Chile: Seminario Internacional Estrategias de Inclusión en la Educación Superior.
- Gharajedaghi, & Ackoff, R.I. (1986). *A Prologue to National Development Planning*. New York: Greenwood Press.
- Gibbons, M. (1998). *Higher Education Relevance in the 21st Century*. Washington: World Bank.
- Habermás, J. (1999). *La Inclusión del Otro: Estudios de Teoría Política*. Barcelona: Paidós.
- Habermás, J. (1981). *Teoría de la Acción Comunicativa*. Madrid: Editorial Torres.
- Hall, G. Patrinos, H. (2005). *Indigenous People, Poverty and Human Development in Latin America: Trends challenges and Policy Options*. Washington: World Bank.
- Hayami, Y. (2003). *Development Economics: From the Poverty to Wealth of Nations*. Oxford: Oxford University Press.
- Hayek, F. A. (1954). *The Road to Serfdom*. Illinois: University of Chicago Press.
- Heckman, J., Krueger, A. (2003). *Inequality in America: What's the Role for human capital Policy?* Cambridge: MIT Press.
- Holton, R. J. (1992). *Economy and Society*. London: Routledge.
- Howe, G.D. (2005). *Contending with Change: Reviewing tertiary Education in the English Speaking Caribbean*. Caracas: IESALC/UNESCO.
- Howe, G.D. (2000). *Higher education in the Caribbean: Past, Present and Future Directions*. Jamaica, Mona: The West Indies University Press.
- Kliksberg, B. (1999). *Desigualdad y Desarrollo en la América Latina: el Debate Postergado*. Buenos Aires: Centro de documentación de Políticas Sociales. No. 17
- Kuznets, S. (1955). *Economic Growth and Income Inequality*. Chicago. American Economic Review, Vol. 45, No 1.
- International Forum on Globalization .(2002). *Alternative to Economic Globalization*. San Francisco: Berrett -Koehler Publishers.
- IESALC/UNESCO .(2005). *Informe sobre la Educación Superior en la ALyC*. Caracas: IESALC/UNESCO. Disponible en: www.iesalc/unesco.org.ve
- Junta de Planificación de PR .(2005). *Estadísticas Anuales*. San Juan: Oficina del Gobernador.
- Lewis, A. (1955). *Teoría del Desarrollo Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Loaiza, N., Fajnzylber, P. Calderon .(2005). *Economic Growth in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: The World Bank. Disponible en: www.worldbank.org
- López-Segrera, F. (2006). *Escenarios Mundiales de la Educación Superior Análisis Global y Estudios de Casos*. Buenos Aires: CLACSO.
- Loury, G. (1981). Intergenerational Transfers and the Distributions of Earnings. *Econometrica* No 49.
- MacMahon, W. (1982). Efficiency and Equity Criteria for Educational Budgeting and Financ. En: W.W. MacMahon & T.G. Geske (eds). *Financing Education: Overcoming Inefficiency and Inequity*. Urbana, Illinois.: University of Illinois Press.
- Martínez, R. (1999). *Estructura social y estratificación: reflexiones sobre las desigualdades sociales*. Madrid: Niño y Dávila, Editores.
- Mayor, F. (1999). *Introduction to Sustainable Development: education the force of change*. Paris: UNESCO Tran disciplinary Project "Educating for Sustainable Future.
- Mendes-Braga, M. (2007). *Inclusão, E Equidade: Desafios para A Educacao Superior Na America Latina E No caribe Na Próxima Década*. Caracas: IESALC/UNESCO. Tendencias de la Educación Superior. Documento de Trabajo.
- Montero-Valdés , M.T. (2005). *Integración / inclusión de las personas con discapacidad en la Educación Superior*, Caracas: IESALC/UNESCO.
- Murphy, K.M. ,Sheifer, A., Vishny, R. (1991). *The Allocation of Talent: Implications for Growth*. Quarterly Journals of Economics. 106, No. 2, May.

- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. Oxford: Blackwell.
- Nowotny, N., Scott, P., Gibbons M. (2004). *Re-Thinking Science: knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Malden, Massachusetts: Blackwell Publishers.
- OECD. (2002). *Education at a Glance: Education Indicators*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- OECD. (2001). *The Well-being of nations: education and Skills-The Role of Social and Human Capital*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- OECD. (1989). *Education and the New Economy in a Changing Society*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Paulsen, M. (2001). The Economics of the Public Sector: the Nature and role of public Policy in the Finance of Higher Education En: *The finance of higher Education; Theory, Research and Practice*. Paulsen, M., Smart J. C. (eds.) New York: AGATHON Press.
- Papadopoulos, J., Radakovich, R. (2005). *Educación superior y género en ALyC*. En: Informe sobre la Educación Superior en ALyC. Caracas: IESALC/UNESCO.
- Persson, T. Tabellini, G. (1997). *Political Economics and Macroeconomic Policy*. En J. B. Taylor M., Woodford. Handbook of Macroeconomics. Stockholm: National Bureau of International Economic Research.
- Piscoya, L. 2007. "Tendencia de Inclusión y Equidad en la educación superior de la Comunidad Andina de Naciones". Caracas: Tendencias en la Educación Superior. Documento de Trabajo. IESALC / UNESCO.
- Portes, A., Castells, M. (eds). (1989). *The Informal Economy*. Maryland: The John Hopkins University Press.
- Pereira, P.A. (2000). Necesidades Humanas para una Crítica a los Patrones Mínimos de Supervivencia. Sao Paulo: Cortéz Editora.
- PREAL. (2001). *Quedándonos atrás: un informe del progreso educativo en América Latina* Washington, D.C. Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica. www.preal.com
- Seers, D. (1971). The Meaning of Development. London: International Development Review.
- Sverdick, I. et al. (2005). *Desigualdad e Inclusión en la Educación Superior: Un Estudio Comparado de Cinco Países de América Latina* Universidad de Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas/Programa de Estudios Sobre Educación Superior.
- Rama, C. (2005). *La Compleja Dinámica de la Iniquidad en la Educación Superior en La ALyC*. Documento de Trabajo. Caracas: IESALC / UNESCO
- Rama, C. (2006). *La Tercera Reforma de la Educación Superior en la América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (1958). Justice as Fairness. *Philosophical Review*, No 67.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rawls, J. (2002). *La Justicia Como Equidad: Una Reformulación*. Madrid: Paidós.
- Ray, D. (1998). *Development Economics*. New Jersey: Princeton University Press.
- Reich, R. (1992). *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Capitalism*. New York: Alfred Knopf Publishing.
- Roemer, J. (2000). *Equality of Opportunity in Meritocracy and Economic Inequality*. Arrow, K. Bowles, S. Durlauf, S. (eds). New Jersey: Princeton University Press.
- Sen, A. (2000). Merit and Justice. In: *Meritocracy and Economic Inequality*. Arrow, K. Bowles, S and Durlauf, S. (eds). New Jersey: Princeton University Press.
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sierra, F. (2004). *Perspectivas Críticas de la Sociedad del Conocimiento*. Madrid: Gedisa.
- Solow, R. (1956). *A Contribution to the Theory of Economic Growth*. Quarterly Journal of Economics. No 70.
- Stiglitz, J.E. (2002). *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W. Norton & Co
- Stiglitz, J.E. (2000). *Economics of the Public Sector* New York: W.W. Norton & Co,
- Tedesco, J.C. (2002). *Educación en la Sociedad del Conocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tedesco, J.C. (1995). *The New Educational Pact: Competitiveness and Citizenship in Modern Societies*. Paris: UNESCO.
- Thomás, M. (ed). (1992). *Education's Role in National Development Plans: Ten Country Cases*. New York: Praeger Publishers.
- Todaro, M y Smith, S. s.f. *1977-2003 Economic Development in the Third World*. London: Longman Publishers.
- UNESCO. (1997). *Literacy Skills for Lifelong Learning*. Paris: UNESCO.
- UNESCO. (2005). *Hacia Sociedades del Conocimiento*. Paris: UNESCO. Disponible en: www.unesco.org
- UNESCO. (2005). *The Quality Imperative in Education*. Paris: UNESCO.
- UNESCO. (2006). *Understanding Knowledge Societies*. Paris: UNESCO.
- UNESCO. (2003). *Panorama regional: ALyC*. Disponible en: www.efarport@unesco.org
- Vessuri, H. (1998). La pertinencia en la Enseñanza Superior en un Mundo en Mutación. Paris: UNESCO. *Perspectivas*. Revista de educación Comparada. Vol. XXVIII. Septiembre.

Capítulo 5

ESCENARIOS DE DIVERSIFICACIÓN, DIFERENCIACIÓN Y SEGMENTACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Jorge Landinelli

Colaboradores*:

Antonio MacDowell de Figueiredo

Marcela Mollis

Sabine Manigat

Daniel Mato

* NOTA DE LOS EDITORES: Los textos completos de los colaboradores en su versión original están incluidos en el CD-ROM Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Contribuciones a los documentos síntesis, anexo a esta publicación. También se encuentran en el sitio web de IESALC-UNESCO: www.iesalc.unesco.org.ve

Atendiendo a la finalidad de proyectar más allá de los horizontes de corto plazo el análisis de los problemas que afectan a la educación superior en América Latina y el Caribe, este documento intenta proponer algunos lineamientos básicos para el análisis de los procesos de diversificación, diferenciación y segmentación de sus espacios sistémicos, poniendo una atención especial en lo que concierne a los organismos universitarios. La interrogante principal sería: ¿sirven los formatos institucionales vigentes en la educación superior para respaldar el diseño y la implementación de políticas de desarrollo sustentable, ligadas al bienestar colectivo, a la construcción de la ciudadanía democrática y a la configuración de una nueva arquitectura de la interculturalidad? En esa perspectiva, la argumentación se orienta a explorar una respuesta aproximativa y parte del reconocimiento de las singularidades que, como consecuencia de evoluciones históricas privativas, es posible advertir en el examen comparativo de las distintas realidades nacionales. Sin embargo, procurando evadir la consideración explícita de una sumatoria de dinámicas autoreferenciadas y la valoración de sus circunstancias concretas, el objetivo es esbozar una percepción de conjunto acerca de fenómenos sustanciales que superan la delimitación de lo coyuntural y pueden ser situados en el campo de estudio de las tendencias generales de larga duración.

1. La estratificación de la educación superior

La fisonomía de la educación superior en América Latina y el Caribe es en el presente muy diferente a la que denotaba hace apenas unas pocas décadas. Toda la evidencia enseña que en sus itinerarios más recientes las viejas estructuras universitarias se han visto perturbadas por procesos sociales complejos e insospechados que han obligado a replanteamientos estratégicos fundamentales. Una consecuencia saliente de esa circunstancia ha sido la emergencia de políticas sectoriales que han generado una marcada disparidad de los formatos institucionales que coexisten dificultosamente en los distintos sistemas nacionales, los cuales han pasado a caracterizarse por la concurrencia de estilos organizativos inconexos y recursos de legitimación disímiles que expresan divergentes finalidades de especialización social y funcional.

Ese intrincado terreno educativo implica la actividad de entidades públicas y privadas, laicas y confesionales, autónomas y dependientes, nacionales y provinciales o municipales, de elites y de masas, de investigación y de pura capacitación profesional, de alcances disciplinarios extendidos o acotados, de financiamiento de origen estatal o particular, sin fines de lucro y comerciales, de gobierno político emanado de las comunidades académicas o de gerenciamiento empresarial. Así se ha consolidado de modo progresivo un cuadro matizado y de notable dispersión al que se ha agregado en los últimos tiempos la potente gravitación del suministro educativo transnacional, geográficamente localizado o a distancia, a través de distintos programas conducentes a titulaciones avanzadas.

Procurando sistematizar las características de ese universo se han ensayado distintas

clasificaciones cualitativas orientadas a establecer la taxonomía de los prototipos institucionales. Por ejemplo, atendiendo a la amplitud de sus cometidos y sectores de trabajo se han distinguido las universidades complejas, por lo general entidades públicas que abarcan las funciones de enseñanza de grado y postgrado, la investigación y la extensión, cubriendo una cantidad importante de áreas del conocimiento esenciales, de otras modalidades organizativas limitadas o incompletas que implementan carreras de grado solamente en algunas disciplinas o cultivan el conocimiento y actividades docentes en una sola área especializada (Brunner, 1995). De hecho, el panorama regional muestra que las instituciones de educación superior difieren en multiplicidad de aspectos, tales como, las finalidades y circunstancias de su creación, su organización y propósitos manifiestos, su tamaño y modalidad de financiación, su adaptación al entorno territorial y su especial conexión con las necesidades del medio.

Como corolario de dicha variedad de situaciones frágilmente estructuradas, la idea de universidad antes comúnmente aceptada en términos coincidentes y dotada de una connotación valorativa manifiesta, ha pasado a ser en el uso corriente una referencia conceptual imprecisa, de acepciones inconstantes y frecuentemente confusas. En ese sentido, puede afirmarse sin margen de error que en el pasado cercano lo novedoso en la hechura de los sistemas de educación superior ha sido la adopción de formas rigurosas de estratificación, es decir, discontinuidades significativas en su configuración orgánica, en el modo como los emplazamientos universitarios son jerarquizados y ordenados en posiciones de mérito superpuestas, en los atributos diferenciales de sus opciones académicas, en la definición de sus misiones sociales ligadas a la distribución del conocimiento y a la percepción de la trascendencia de los beneficios generales y particulares vinculados a su apropiación.

Los sistemas estratificados suman procesos centrífugos de diversificación organizativa (heterogeneidad de los tipos de entidades de educación superior admitidos por los preceptos jurídicos nacionales), de diferenciación de las misiones institucionales (variabilidad de las orientaciones fundamentales, atributos y cualidades pro hijadas por los organismos de educación superior) y de segmentación social (especialización de los alcances sociales explícitos de los emprendimientos educativos). Dichos fenómenos no son variaciones evolutivas o alteraciones regulares derivadas de las misiones estratégicas, de las prácticas académicas, de los preceptos éticos, de las nociones discursivas y simbólicas que cimentaron la matriz universitaria tradicional, sino acontecimientos originales, susceptibles de ser desagregados analíticamente y que en grado variable pueden ser verificados en el grueso de los países latinoamericanos y caribeños, demarcando en cada uno de ellos inciertos deslizamientos hacia nuevos modelos orgánicos conformados por subsistemas de magnitudes contrastantes, débilmente integrados, a veces en pugna y en general carentes de disposición a la sinergia.

2. La expansión y parcelación de los sistemas

De acuerdo con la información agregada disponible, desde principios de los años cincuenta del siglo pasado al presente, el número de alumnos en la educación superior pasó de algo más de 270 mil a una suma ya superior a los 10 millones, lo cual representa el tránsito de una tasa bruta de escolarización del 2,1% a la actual, estimada en un guarismo levemente superior al 20,5% en la franja de personas entre 18 y 24 años de edad. En el mismo lapso la cantidad de

instituciones universitarias legalmente reconocidas se incrementó desde menos de un centenar a cerca de un millar, sobre un total de unos cuatro mil quinientos centros educativos de carácter terciario. Entre las entidades señaladas como propiamente universitarias unas seiscientas son privadas, las que cuentan con un número de estudiantes aproximado a los dos millones, mientras que las casi 400 públicas comprenden a unos cuatro millones (López Segrera, 2006, Fernández Lamarra, 2007).

Tal crecimiento en el ámbito regional se ha explicado básicamente por la interacción de tres factores sociales y demográficos centrales: el importante aumento de la población escolarizada en las etapas formativas previas que desembocan en los ciclos universitarios u otras formas de capacitación postsecundaria; la acelerada feminización de la matrícula asociada a relevantes cambios culturales y mutaciones del mundo del trabajo; la necesidad de expandir la escolaridad hacia niveles avanzados para lograr las calificaciones que en el presente requieren las ocupaciones más satisfactorias y mejor recompensadas en los mercados laborales.

En respuesta a las determinaciones de ese contexto, las saturadas estructuras educativas debieron ajustarse a una realidad pautada por la presencia de amplios contingentes de jóvenes interesados en obtener la certificación de conocimientos y destrezas profesionales para mejorar sus oportunidades de empleo y expectativas de movilidad social ascendente. La extensión sin precedentes de los sectores demandantes de educación superior, al promover una desbordante presión sobre los formatos universitarios más arraigados, no solo provocó su repentino ensanchamiento sino que fundamentó la activación de una dinámica de diversificación de los sistemas plasmada en la alteración de los regímenes legales o dispositivos reglamentarios de estructuración de las instituciones y en la precipitada propagación del número de establecimientos habilitados, particularmente mediante el desarrollo de los emprendimientos de gestión privada, por lo general en áreas educativas de bajo costo operativo. Paralelamente, como secuela del mismo fenómeno, se han abierto otras posibilidades postsecundarias de corta duración o de nivel terciario no universitario (institutos tecnológicos, de negocios y administración, escuelas politécnicas, centros de formación docente, etc.), capaces de atender requerimientos de formación vocacional y profesional en lugares de capacitación apartados de la oferta de carreras consolidadas que habitualmente se han asentado en los centros universitarios convencionales.

Los procesos de multiplicación de las instituciones han suscitado también una mutación cualitativa condensada en la marcada diferenciación de los sistemas, los cuales pasaron a estar integrados por organismos que no participan de objetivos comunes y son cada vez más heterogéneos en la declaración de sus finalidades, con la consecuencia de la pérdida del sentido tradicionalmente compartido por las universidades y el establecimiento de una pluralidad de alternativas de desigual orientación estratégica y prestigio. Muy frecuentemente las fragmentadas y asimétricas finalidades institucionales de los establecimientos de educación superior han pasado a estar validadas y jerarquizadas por la apelación a una nueva racionalidad conectada a la escala de los circuitos sociales en los que ellos se insertan, a los intereses particularistas en los que cumple un papel determinante el peso diferencial del posible destino ocupacional de las carreras y del capital relacional disponible por parte de los estudiantes o sus familias. Lo anterior puede ser examinado tomando en consideración el contraste que plantea la promoción en muchas instituciones

de un concepto de calidad que busca una refuncionalización pragmática de la educación superior y sus paradigmas organizativos, donde los problemas centrales no serían ya los de talante universalista vinculados a la democratización del acceso al conocimiento, la búsqueda de la excelencia académica y la pertinencia social, sino los de la exclusiva valoración utilitarista de los procesos educativos y de las titulaciones como instrumento para la persecución del éxito individual.

Ligada a esas desagregaciones conceptuales es posible centrar la atención en otra de las dimensiones que pueden ser delimitadas: la segmentación de los sistemas ocasionada por la especialización de los diferentes alcances sociales y culturales de los organismos educativos. La población estudiantil actual, que engloba individuos de extracción social considerablemente desemejante, no es comparable a la que antes configuraba el más exiguo, elitista y uniforme alumnado universitario, proveniente de una parte reducida de la sociedad y de un entorno cultural homogéneo. La sustancial ampliación de la matrícula hacia grupos anteriormente relegados, ha llevado a que en su composición quepan sectores entre los que se constata un número gravitante de personas con capital cultural desventajoso, dificultades en sus biografías académicas y expectativas de futuro relativamente más inciertas. La mayoría son estudiantes de tiempo parcial, que deben repartir su jornada entre las exigencias curriculares y las del trabajo, encontrando en las universidades de más dilatada trayectoria el predominio de modelos educativos diseñados en otro momento para captar jóvenes de muy alta dedicación o de tiempo completo, por lo cual no cursan sus estudios en los lapsos previstos y viven dificultades de asimilación que determinan permanentemente el riesgo del fracaso, del rendimiento irregular o la deserción. En línea con esa situación, un factor dinámico del que se nutre la expansión de los sistemas ha sido la confección de propuestas institucionales de muy disímil importancia, reputación y calidad, ubicadas en una gradación de categorías relativamente superiores o inferiores, elaborada en correspondencia con la consideración de los hábitos y posibilidades de consumo educativo imputados a los alumnos provenientes de distintos segmentos sociales y culturales.

Las tensiones en la organización de los sistemas, inducidas por esos cambios radicales conectados al crecimiento cuantitativo, no están condicionadas exclusivamente por el surgimiento de nuevos agentes privados y la proliferación de sedes y subsedes de instituciones. También los procesos de estratificación sistémica pueden ser observados en la creación de nuevas instituciones públicas de finalidades sociales focalizadas y en las experiencias de desarticulación o fractura al interior de muchas de las más solventes estructuras de las universidades tradicionales. En esos casos, conglomerados de profesores y alumnos conviven con fenómenos agudos de discriminación asociados a la más compleja multifuncionalidad que han adoptado los centros de estudio, dando lugar a desiguales apreciaciones valorativas de las distintas actividades académicas, al manejo simbólico privilegiado del rango de los campos profesionales consagrados por la costumbre y al reparto de prestigios y beneficios materiales fundado en juicios de naturaleza estamental y corporativa. Todo ello se traduce reiteradamente en arreglos institucionales desequilibrados y en la propensión a la compartimentación de la vida universitaria en una plétora de instancias internas escindidas, con escasas afinidades, distanciadas e incomunicadas, sin puentes abiertos a la movilidad entre ellas, lo cual deriva en la ausencia de un horizonte común armónico y estable para el conjunto de sus actores.

El sentido de los sistemas universitarios: la incongruencia estructural en el caso de Brasil

Un conjunto de instituciones constituye un sistema cuando ellas están dispuestas como una estructura orgánica y operan articuladamente funciones orgánicamente concebidas que permiten o inducen comportamientos colectivos y globales (o sea sistémicos). Es por lo tanto oportuno preguntarse si en Brasil existe un sistema universitario o se tiene apenas un conjunto de instituciones, instancias o procedimientos agrupados a partir de definiciones y tipificaciones normativas comunes. Más radicalmente, corresponde preguntarse si cada universidad se constituye internamente como un sistema, o sea si realiza sistémicamente las que son sus finalidades.

Esas preguntas se formulan para dilucidar dos aspectos: el primero concierne a la correspondencia entre el concepto constitutivo de universidad y lo que ellas de hecho son; el segundo concierne a los procesos decisorios de las políticas institucionales que reflejan o pueden inducir a la observancia de esta correspondencia. Como se sabe, el concepto convencional de universidad la define como una institución pluridisciplinaria de educación superior cuyas funciones básicas son la realización de actividades de formación de actores sociales participativos, en el sentido de la transmisión y aplicación de valores y conocimientos establecidos; de innovación y especialización, que concierne al avance de la frontera del conocimiento y de la realización artística; y de la extensión, que trata de la aplicación del saber y de las habilidades disponibles en la universidad a actividades externas de naturaleza social y cultural o de tipo científico- técnico. En ese contexto real, las diferencias entre las predisposiciones institucionales inherentes al desempeño de esos papeles crean tensiones y contradicciones no siempre compatibles.

La asociación entre las actividades de formación y de investigación sería una de las dimensiones de la concepción humboldtiana de universidad. Por lo regular, en la mayoría de las universidades tal propuesta no es satisfactoriamente cumplida, sea porque es poco significativa la intensidad de la actividad de investigación, pues la mayoría de los profesores no se dedican a ella, sea porque esa actividad se concentra en núcleos relativamente aislados de la actividad de formación. En su gran mayoría esas universidades son sobre todo instituciones de enseñanza. Ellas son entonces, parte del aparato socio-cultural de consolidación acrítica de los valores y relaciones socioculturales vigentes.

Más recientemente, lo que se observa es que el criterio de relevancia y pertinencia está inspirado por un cierto pragmatismo, prevalece la tendencia a enfatizar una formación concentrada en la transmisión, también acrítica, de habilidades consideradas prácticas y útiles en relación a lo que sería supuestamente lo necesario para un desempeño profesional. En las universidades mejor capacitadas o que tienen mayor interacción con instituciones de otros continentes, tal tendencia se justifica como respuesta a lo que se entiende es un requisito para la participación de los egresados en los procesos de globalización, más exactamente en los mercados laborales globalizados. En ese sentido, los componentes “escolares” de la formación de nivel superior son intrínseca y esencialmente conservadores. De modo que, si esta formación es la principal realización de una universidad, ella no puede ser genéricamente caracterizada como centro de innovación intelectual y de creación de conocimiento.

Fuente: **Antonio MacDowell (2007)**

3. La naturaleza de las transformaciones recientes

Más allá de las virtudes reconocibles y en múltiples sentidos vigentes en la trayectoria de un amplio repertorio de influyentes experiencias, es recurrente la aseveración de que las universidades más sólidas y de mayor valimiento, especialmente las públicas ubicadas en el epicentro de los sistemas, han operado durante más de un cuarto de siglo sobredeterminadas por una crisis múltiple generadora de interrogantes acerca de su eficiencia y predicamento. Aún admitiendo que se trata de organizaciones poco permeables, fuertemente resistentes al cambio, ellas se encuentran acuciadas por la necesidad de reformas destinadas a proveerlas de mayor adecuación a las renovadas demandas de las sociedades, a las peculiaridades regionales y locales, a las exigencias de los medios específicos con los que ellas se conectan.

En el contexto de una época pautada por transformaciones económicas, sociales y culturales radicalmente novedosas, muy alejada de la que antes enmarcó a las instituciones de educación superior, lo que ahora orienta las formas en que ellas son interpeladas es la dilucidación genérica de sus finalidades, más que el mejoramiento de uno u otro aspecto aislado de su funcionamiento. La resolución de los problemas referidos al desgaste de las formas de gobierno y gestión, a la consolidación de financiamientos suficientes, al deterioro de la productividad académica, a la dificultad para dar cuenta en los planes de estudio de las mutaciones en las estructuras de las profesiones, a la relevancia de los conocimientos científicos, a la resignificación de la incumbencia cultural y el compromiso con la modernidad, entre otros muchos temas, han pautado una larga controversia. En ese ambiente propenso a los cambios, desde distintas perspectivas teóricas y en función de una gama muy matizada de intereses, el discurrir de la vida universitaria ha sido puesto en entredicho y sometido a un riguroso escrutinio.

En la última fase del siglo pasado el grueso los países latinoamericanos y caribeños conocieron la hechura de un abanico de decisiones políticas y acciones de reforma de la educación superior coincidentes con la actitud liberalizadora de los gobiernos y la voluntad de minimizar sus participaciones en los terrenos sociales y económicos. Los argumentos esgrimidos para la desaprobación de los modelos prevalecientes de organización estatal de la institucionalidad universitaria, enfatizaron su disfuncionalidad en relación a las propuestas políticas dirigidas a la reducción del andamiaje operativo del Estado y al ajuste del gasto público; su hipertrofia burocrática y corporativa endémica, renuente a cualquier clase de contralor externo; su alto costo, transferido hacia la totalidad de los contribuyentes como una carga innecesaria; su volumen exorbitante, consecuencia de una deficiente capacidad selectiva enlazada a la conceptualización providente de la educación superior como un derecho sustancial u ordinario de las personas.

Con esa visión crítica enlazada a la cosmovisión neoliberal, sustancialmente respaldada por el poderoso influjo del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras agencias multilaterales de crédito, se activaron una serie de mecanismos y cursos de acción gubernamentales destinados a hilvanar resultados e impactos que permitieran aminorar las presiones sobre el erario estatal y ubicar al sector público en un lugar acotado de la esfera educativa, para abrirla a la operación empresarial privada, a la elección del usuario y al discernimiento del mercado. Por esa vía, en múltiples experiencias nacionales la educación superior apuntó a transformarse en un bien de suministro comercial orientado preferentemente a satisfacer metas de realización individual. Los estudiantes pudieron entonces ser percibidos como consumidores, libres de seleccionar lo más con-

veniente de la oferta educacional para maximizar su potencial competitivo en la sociedad, mientras que los proveedores privados estuvieron en condiciones de aprovechar la posibilidad de atender un prometedor espacio de demanda en el cual materializar utilidades provenientes de la movilización de recursos adicionales por parte de los usuarios y sus familiares.

Asumiendo esos criterios, que implicaban la participación sin precedentes de las fuerzas privadas de la economía en la educación, la caducidad de los resguardos benefactores en otros momentos asegurados por la intervención estatal y la preeminencia de nuevos agentes de control social, se preconizó como un principio del catálogo de políticas públicas de reforma educativa la confección de un repertorio de formas potentes de conexión de la enseñanza superior con la lógica del mercado: arancelamiento de entidades públicas, desregulación de los sistemas, diversificación competitiva de los tipos de instituciones, incentivos a las iniciativas privadas orientadas a la venta de servicios educativos, apertura a los proveedores transnacionales, adaptación de los criterios de calidad educativa a la estimación mercantil de costo-beneficio. En muchos países se trató de instalar con políticas y pautas organizativas de esa clase un nuevo patrón fundado en el deterioro progresivo de los recintos universitarios públicos y en el crecimiento sustitutivo de los subsistemas privados.

De ese modo se debilitó la idea de que la educación superior es una inversión pública necesaria para posibilitar el papel fundamental del saber como motor del crecimiento y del perfeccionamiento de las condiciones de existencia de las sociedades. La trascendencia del hecho es relevante cuando la principal concentración organizada de la ciencia, la tecnología y la labor intelectual en la región está ubicada en unas cuantas decenas de instituciones complejas de gran escala, esencialmente de carácter estatal, que enfrentando severas dificultades financieras, cubren las distintas áreas del conocimiento, cuentan con la más prestigiosa acumulación de carreras científicas y tecnológicas, son responsables del grueso de los programas académicos de postgrado y aportan más del 70% de la investigación que se lleva a cabo en estos países (García Guadilla, 2002).

La muy extendida experiencia internacional enseña que la disponibilidad creativa de conocimiento orientado a la resolución de problemas, la formación de profesionales competentes y cuadros científicos y técnicos, tiene efectos positivos directos sobre la productividad, el bienestar social, el ingreso, el empleo y la competitividad económica de los países (UNESCO, 2006). Las medidas que habitualmente se utilizan para cuantificar el desarrollo de las naciones han pasado a admitir que el medio de producción más esencial es la destreza que hombres y mujeres adquieren por la vía de la educación, la experiencia y la capacitación.

Sin embargo, aunque las circunstancias han variado de un país a otro, en el fondo de las perturbaciones que enfrentan las universidades latinoamericanas y caribeñas radica una paradoja. En el plano discursivo las autoridades gubernamentales subrayaron con insistencia la significación del conocimiento como pieza clave para procurar el rendimiento económico y la prosperidad colectiva. Sin embargo, muy frecuentemente, la evolución de las instituciones no fue identificada con el interés general sino con fines particulares excluyentes, por lo cual la mayoría de las políticas dispuestas para la educación superior estuvieron durante largo tiempo determinadas por la voluntad de disminuir las obligaciones del erario estatal y permitir que ella pasara gradualmente a integrarse a la esfera de la iniciativa y la gestión privada.

El impacto de esa secuencia de modificaciones liberalizadoras de la provisión de educación superior, fue uno de los tantos factores que en el pasado reciente deprimió el compromiso de los gobiernos de garantizar no solamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, sino también

ámbitos de vida protegidos para afirmar el mejoramiento de sus condiciones de existencia en una sociedad de desarrollo compartido. De tal manera, en esa perspectiva dominante, promotora de un ideal de sociedad impregnado de valores mercantiles, la amplitud de la misión universitaria dejó de hacer referencia al sentido y la significación pública de sus acciones, es decir a la trascendencia de sus contribuciones con respecto a las necesidades generales de la reproducción y el progreso de la sociedad. La consecuencia visible ha sido que, en relación a esos fines conciliables con el bien común, se ha acentuado el deterioro del prestigio de las universidades de la región y se han acrecentado de modo alarmante las dificultades de los sistemas locales de conocimiento para dar respuesta a las demandas más acuciantes de las sociedades.

Consecuencias de la agenda de modernización de la educación superior en los años noventa: una referencia al caso de la Argentina

Las reformas impulsadas por las agencias multilaterales en América Latina y otras regiones del planeta parten de diagnósticos globales, universales y homogéneos. Se caracterizan por un tipo de discurso economicista, ahistórico, negador de la pluralidad cultural, orientado a la privatización de las universidades públicas y al reconocimiento pragmático del mercado como única fuente de “innovación y calidad”.

- Se han perjudicado las tradiciones académicas, ha habido un impacto negativo en el fomento y desarrollo del campo cultural y científico, en las artes, las letras, las ciencias sociales y las ciencias básicas fundamentales;
- se ha diversificado la oferta institucional universitaria, aunque la oferta disciplinar reproduce en forma homogénea la oferta de carreras cortas y con salida al sector de servicios (administración, marketing, informática y ciencias de la comunicación), paralelamente se ha disminuido la oferta de las carreras que pertenecen al campo cultural y/o científico;
- se ha desalentado, ya sea por falta de financiamiento o por falta de oferta, los posgrados en las áreas científicas básicas y aplicadas y han proliferado los posgrados con orientación profesionalizante;
- se ha desprestigiado la universidad pública como institución formadora de la “clase dirigente nacional”, orientando las elites hacia algunas universidades privadas nuevas y hacia los posgrados en el extranjero (en los Estados Unidos fundamentalmente);
- se ha diversificado la oferta de la educación superior no universitaria con una fuerte orientación privatista desde el punto de vista de la expansión institucional del sector y de la matrícula privada, sin impactar de modo significativo la histórica orientación a la formación docente que cumplía la educación superior no universitaria de gestión pública;
- se ha diversificado la oferta de la educación superior en el área técnico-profesional con el predominio de carreras no necesariamente vinculadas con el sector productivo, como aspiraba la legislación que impulsó dicha diversificación;
- la feminización de la educación universitaria y no universitaria es una tendencia notable desde el punto de vista social y económico, ya que las mujeres superan a los hombres en el ingreso y en el egreso, con excepción de las ciencias aplicadas.

Fuente: **Marcela Mollis (2007)**

4. La nueva división internacional del trabajo académico

El contexto mundial incide directamente sobre las formas asumidas por los procesos de estratificación de la educación superior en el continente. En la actualidad los países de América Latina y el Caribe enfrentan uno de los desafíos más difíciles entre los que han marcado su trayectoria histórica, el de las formas hegemónicas de la globalización, entendida como un nuevo orden mundial nutrido por la integración dinámica de la productividad del capital transnacional con el crecimiento acelerado y avasallante de las tecnologías de la información y la comunicación. Eclipsando los rasgos de la era industrial, la fuerza expansiva de la globalización no solo supera las barreras económicas nacionales, procurando poner en sintonía a los mercados de todo el planeta, sino que también trasciende las fronteras jurisdiccionales para reestructurar las más amplias expresiones de la vida social y cultural en cada uno de los países. Pero sus impactos han sido disímiles entre la variedad de zonas geográficas y al interior de las sociedades, acentuando desequilibrios y desmejorando las ya agobiantes condiciones de existencia de inmensos contingentes de la población mundial, desdibujando las identidades locales, removiendo profundamente las culturas, las costumbres e ideologías, incrementando la capacidad de dominio de las economías más prósperas que concentran la riqueza y las ventajas de la innovación (Tünnermann, 2004).

Al influjo de la veloz consolidación de ese estadio de desarrollo, las actividades educativas han pasado a ser implementadas en sociedades cada vez más interdependientes y Estados nacionales con su fuerza normativa gradualmente disminuida. Es un hecho incontestable que el fenómeno de la globalización ha instalado una fuerte presión hacia la internacionalización subordinada de las universidades latinoamericanas y caribeñas, en un clima de ascendente mercantilización de la producción y uso del conocimiento. Esto se expresa en las condiciones dispares y las diferencias de oportunidades que plantea la nueva división internacional del trabajo en materia de educación superior e investigación, pautada por un conjunto importante de problemas que influyen en la profundización de asimetrías y rezagos de la región en relación a los países industrializados:

- La creciente ampliación de la brecha mundial en la generación, posesión y administración del conocimiento, materializada en el desnivel de los recursos aplicables a la investigación y el desarrollo, en los privilegios de protección de derechos de propiedad intelectual, de reserva de descubrimientos y de usufructo de patentes.
- La supremacía de principios y mecanismos de mercado como referencia para definir, condicionar y discriminar las prioridades de la formación de capacidades científicas y técnicas en áreas escogidas que estén relacionadas con las ventajas comparativas atribuidas desde el mundo desarrollado a las naciones más débiles o pobres.
- La concentración de una relevante potencialidad decisoria sobre la orientación de las políticas académicas y científicas en organismos especializados de los países más avanzados, en las entidades multilaterales de crédito, agencias de financiamiento y otros actores supranacionales.
- La potente promoción transnacional de modelos de legitimidad científica, distribución de reconocimientos académicos y beneficios materiales para instituciones y personas, muy frecuentemente distantes de los imperativos éticos, socialmente responsables, que deberían

ubicar a la ciencia latinoamericana y caribeña como una cuestión de control ciudadano o de dominio público.

- La expansión del suministro transfronterizo de educación superior, como mercancía homogénea y deslocalizada que ha sido agregada a los sectores prioritarios de los acuerdos multilaterales para la liberalización del comercio de servicios en el marco normativo de la Organización Mundial de Comercio o se ha incorporado paulatinamente como bien transable en muchos de los tratados intergubernamentales sobre libre comercio suscritos desde la región con países desarrollados.
- El desenvolvimiento de políticas desequilibradas de cooperación, promotoras de modelos académicos de educación superior e investigación confeccionados en los países centrales y débilmente adaptados a los requerimientos y necesidades particulares de las sociedades localizadas en áreas geográficas dependientes.
- El fomento en las zonas industrializadas de prácticas conducentes a la captura de profesionales y científicos altamente calificados provenientes de los países pobres o en transición, las que han generado una corriente migratoria de inteligencia que implica para ellos el debilitamiento de los recursos humanos necesarios para el logro de la prosperidad y la pérdida de las inversiones económicas que demandó su formación.

En una época en la que el desarrollo se basa en el saber y sus aplicaciones, el efecto de esa situación ha sido la profundización de la dependencia de los avances científicos y tecnológicos producidos en los países industrializados y la fragilidad de los conocimientos ajustados a las circunstancias diferenciales del subdesarrollo. Considerando que el mundo depende cada vez más del conocimiento, cuya complejidad crece día a día, se ha llegado a entender de modo restrictivo que la responsabilidad de los países de América Latina y el Caribe debe limitarse a formar grupos competentes y dúctiles, cuyo mérito apenas radicaría en contar con idoneidad suficiente para mantenerse al tanto de las investigaciones de vanguardia que se llevan a cabo en gabinetes y laboratorios de los países desarrollados y probar su adaptación a los usos locales (BM, 2001).

Paralelamente, a partir de un razonamiento análogo, se ha entendido que las mejores expectativas sobre el destino de las entidades de educación superior de la región pueden concretarse formalizando acuerdos de asociación y ayuda con las grandes instituciones ubicadas en las zonas más aventajadas del planeta, estableciendo pautas para la actuación en consorcios que habiliten instancias de asimilación de los conocimientos generados y acumulados en esos ámbitos académicos vigorosos (UNESCO, 2005). Si los organismos educativos son capaces de crear superficies de contacto eficaces con los centros mundiales del conocimiento y cumplir con las exigencias de adaptación a los imperativos de los procesos globales, acoplándose a sus premisas de funcionalidad y sujeción, lograrían estar en condiciones adecuadas de aspirar a conectarse con el círculo privilegiado de los modelos evolucionados de las más prestigiosas universidades de rango mundial.

Una consecuencia preocupante y no deseable de esos relacionamientos desiguales entre estructuras orgánicas no equiparables, es la ampliación de la brecha cognitiva a nivel mundial, como consecuencia de la transmisión acrítica del conocimiento y de sus modalidades de producción, con el riesgo de su escasa pertinencia o descontextualización ante realidades diferentes como las que muestran los países de menor grado de desarrollo. No obstante, no puede ponerse en duda que en la época actual el porvenir de la educación superior está estrechamente

vinculado a su propensión para interactuar en el plano internacional, integrando a la enseñanza, la investigación y el servicio a la comunidad una dimensión internacional e intercultural que sirva al mejoramiento de la calidad académica.

El descuido de enlaces de ese tipo significaría para las universidades la insolvencia de sus posibilidades de movilizar las capacidades necesarias para influir en el desarrollo accediendo a imprescindibles reservas de conocimiento. En ese sentido, puede afirmarse que la problemática multidimensional que plantea el proceso de globalización a la educación superior y la caducidad de los viejos amparos de las fronteras nacionales, obliga a concebir fórmulas originales conducentes a la elaboración de una plataforma positiva para asumir los retos y oportunidades de la internacionalización de los sistemas.

De acuerdo con esa dirección trascendental, un punto clave es la construcción de los dispositivos estratégicos de un nuevo escenario regional de convergencias que permitan configurar respuestas amplias y eficaces a los desafíos del contexto mundial. Ello significa que los ámbitos de la educación superior universitaria latinoamericana y caribeña ya no deberían ser concebidos como una sumatoria de organismos sociales insularizados, referidos a espacios territoriales excluyentes y a realidades puramente nacionales, sino como componentes de una constelación de entidades estructuradas en redes horizontales con aptitud para tejer vínculos y desenvolver acciones concertadas que permitan mejorar los términos de intercambio en el ambiente global y encausar la vocación para conjugar las fortalezas de cada una de las instituciones en beneficio de objetivos colectivos de superación académica.

Desafíos a la cooperación regional: el caso de las alternativas para el Caribe universitario

El Caribe es un lugar intercultural con una riqueza no despreciable que puede ser utilizada en beneficio de una regionalización con características de complementariedad y enriquecimiento mutuo, hasta convertirse en un espacio privilegiado de nexos intercontinentales. De hecho, una regionalización efectiva en el caso del Caribe supone la superación de dos factores histórico-geográficos: la insularidad y la diversidad de idiomas. La región se encuentra hoy en una encrucijada que, de ser enfrentada con creatividad, puede efectivamente colocarla como un puente y un punto de encuentro intra e intercontinental. Para ello la cultura y la geografía pueden convertirse en dos pilares aptos para ser movilizados con audacia.

Aprovechar el multilingüismo y el multiculturalismo que lo sustenta es sin duda el pilar más evidente por su potencial. El Caribe habla seis idiomas, tres de ellos mayores (idiomas oficiales de las Naciones Unidas). En el mundo global las comunicaciones ocupan un lugar clave en todos los ordenes, desde el mercado hasta la investigación fundamental, pasando por todo el campo de las disciplinas del desarrollo. Unos profesionales beneficiarios de este bagaje adquirirían una gran versatilidad, privilegio para los intercambios con el resto del mundo. Sin hablar de toda la riqueza cultural producto de una historia de encuentros y de mestizajes que ha puesto al Caribe en el corazón de las relaciones intraeuropeas durante más de tres siglos. Hoy esos lazos que balcanizaron al Caribe políticamente pueden convertirse en una ventaja apreciable para unir mundos, intereses, mercados, pero también culturas y proyectos. Sistematizar el estudio de los tres idiomas internacionales, introducir el estudio de las diversas historias en el currículo de todas las universidades del área, propiciar la realización de experiencias y de intercambios regionales para los estudiantes, dando paso a posibilidades de colaboración sobre temas de absoluta prioridad como el turismo decente o la defensa de ecologías frágiles, son tan solo algunas de las ventajas que se podrían concretar con este giro.

El segundo pilar se deriva de la articulación privilegiada del Caribe con los principales centros del mundo de hoy. Al legado de la historia se han sumado las nuevas oportunidades de un planeta globalizado y vuelto a estratificar en base a nuevas jerarquías. Las colaboraciones regionales y subregionales fortalecen las bilaterales, cuando no las reemplazan. En esta perspectiva el Caribe, incrustado en Latinoamérica pero ubicado en un cruce de mundos puede proveer a toda la región con elementos para un diálogo y unas relaciones renovadas con Norteamérica tanto como con Europa. Fortalecer la identidad caribeña a todas las influencias para que se torne un interlocutor constituido frente a otros, aprovechar los vínculos históricos para elaborar dicha identidad (la francofonía como el Commonwealth son espacios que deben ser movilizados al máximo para el fortalecimiento de este proyecto) son tareas ambiciosas pero ineludibles.

Reconfigurar el Caribe universitario sobre esos dos pilares de confluencia es el reto que convoca al conjunto de las entidades regionales de cooperación, como son la Conferencia de Rectores y Presidentes de Universidades del Caribe (CORPUCA), la Agencia Universitaria de la Francofonía (AUF) y la Organización Internacional de la Francofonía (OIF).

Fuente: **Sabine Manigat (2007)**

5. La lógica de los cambios

La construcción de un sector de producción y transferencia de conocimientos relacionado con el crecimiento económico, el desenvolvimiento social y la constitución endógena de la modernidad, se ubica en el centro de todos los debates sobre el desarrollo. No obstante, el fomento de mecanismos de mercado como referencia para definir las prioridades de la actividad académica y científica en los ámbitos nacionales, las condiciones dispares en el dominio del saber y las diferencias de oportunidades que fundamentan la actual división internacional del trabajo en el terreno de la educación superior y la investigación, son factores que coadyuvan en la definición de desigualdades dramáticas y un aislamiento de grandes zonas geográficas del mundo que amenaza con ahondarse de forma exponencial (BM, 2001; UNESCO, 2005)

En el caso de América Latina y el Caribe vivimos en sociedades crecientemente duales, en las que se han amplificado los contrastes entre el escaso número de individuos capaces de funcionar adecuadamente en relación al cambio de época y una inmensa mayoría cada vez más excluida, desconectada y distante de los avances civilizatorios, sin posibilidades de influir en el destino común, con el consiguiente riesgo para el devenir de la convivencia colectiva y la democracia (PNUD, 2004). El 10% más rico de los habitantes de la región se apropia de casi la mitad de todos los ingresos que se generan, un 48.6%; mientras que el 10% más pobre accede solamente al 1.6% (BM, 2007)). El 35.6% de los habitantes de la región vive bajo la línea de la pobreza, con un ingreso de dos dólares diarios. Ello significa que, si bien la pobreza ha disminuido en un 3.3% en 2006 en comparación con el año anterior y por primera vez desde 1990 ella afecta a menos de 200 millones de personas, en esa condición viven aún 194 millones, de los cuales 71 millones son indigentes (CEPAL, 2007).

Parece estar fuera de discusión el hecho de que la estabilidad macroeconómica perseguida, las políticas favorables a la apertura de los mercados, la reducción del tamaño de los Estados y

las privatizaciones en los sectores públicos de la producción y los servicios, han sido medidas incapaces de resolver los problemas sociales más agudos de los países. Por el contrario, cuando las formaciones económicas más prósperas establecen el prototipo de la sociedad del conocimiento, todas las evidencias muestran una realidad regional afectada por agudos síntomas de retraso y vulnerabilidad de las posibilidades de discernir y adelantar respuestas a los desafíos de este tiempo. En ello incide el insuficiente avance de las políticas educativas de la región, la limitada expansión de los sistemas científicos nacionales, la debilidad del progreso técnico y los múltiples elementos que, encausados por el fenómeno de la globalización convergen en la subordinación de los países y la creciente ampliación de la brecha mundial que los distancia de la competencia basada en los usos del conocimiento.

La educación superior puede ser uno de los instrumentos principales para intentar revertir esa situación, moldear nuevas ideas y opciones que faciliten el desarrollo, en una etapa histórica en la que el valor agregado de la utilización del conocimiento incorporado a la producción y el trabajo es el factor determinante de la creación de riquezas y del mejoramiento social. Parece innegable que la cuestión perentoria es desenvolver las capacidades de la educación superior para satisfacer necesidades cruciales de las sociedades, preparando a las nuevas generaciones de profesionales, intelectuales, científicos y técnicos que deben actuar en un mundo supeditado a cambios capitales, procesados de modo incesante y con una rapidez inédita en la historia. En ese sentido, la pertinencia de las funciones que cumplen las instituciones universitarias es elemento vital para colocar la potencialidad del conocimiento y de la educación avanzada en la perspectiva de los derechos de la ciudadanía, como un asunto de interés público para que las sociedades puedan racionalizar sus opciones de futuro y aspirar a los beneficios del desarrollo.

En el transcurso de los próximos años, en consonancia con las circunstancias de cada realidad nacional, las estructuras de los sistemas universitarios deberán cambiar para responder, mediante la democratización y socialización del conocimiento, al reto de contribuir a la construcción de alternativas de desarrollo compartido que permitan el mejoramiento de las condiciones de existencia de las sociedades:

- Considerando el saber desde el prisma del bienestar colectivo, de los derechos y necesidades de las personas;
- procurando que las estrategias de crecimiento económico estén al servicio del progreso social, promoviendo la innovación y la creatividad;
- reduciendo el déficit de profesionales y técnicos preparados para actuar en la dinámica de los nuevos paradigmas productivos;
- creando competencias para la conexión orgánica del conocimiento académico con las dimensiones del mundo de la producción y el trabajo;
- asumiendo la aptitud humanista y la responsabilidad intelectual en conexión con la valoración de la igualdad, la tolerancia, la justicia, el respeto a la diversidad cultural, étnica y religiosa.

En relación a esos fines sustantivos, en América Latina y el Caribe no parece razonable pensar en marcos rígidos o modelos homogéneos de organización de los sistemas de educación superior, en la medida que ellos están invariablemente sujetos a la especificidad de los condicionantes sociales, tradiciones, preferencias políticas y realidades culturales de cada país. Pero más allá de ese hecho notorio, lo esencial es que el cumplimiento de las

funciones universitarias, entendidas en toda su amplitud y complejidad, otorgue garantías suficientes de calidad y pertinencia para proporcionar la ciencia, la tecnología y los bienes culturales que exigen los tejidos productivos y sociales para evitar encontrarse a la deriva en un mundo cambiante.

Líneas de acción prioritaria para la elaboración de la equidad: el caso de la educación superior intercultural.

El conjunto de modalidades de educación superior usualmente designadas como interculturales (indígenas, para indígenas o para afrodescendientes) incrementará su importancia cuantitativa en los próximos años. Cabe prever que logren mayor reconocimiento por parte de los gobiernos nacionales, que su oferta educativa se diversifique, que puedan observarse mejoras en su calidad, aunque diferenciales y seguramente no totalmente satisfactorias, y que acrecienten el desarrollo de redes de colaboración.

La probabilidad de que las tendencias antes mencionadas efectivamente se desarrollen responde a la combinación de varios factores, los principales de ellos son: a) escaso desarrollo de estas modalidades educativas respecto de la importancia cuantitativa de los grupos de población de referencia, es decir necesidades insatisfechas acumuladas y crecientes, no solo debido a la desatención de que han sido objeto, sino también por la expansión de los egresados de programas de educación bilingüe, en algunos casos de carácter intercultural; b) creciente organización y visibilidad de las propuestas y acciones de organizaciones indígenas y afrodescendientes, que crecientemente incluyen demandas de educación superior, tanto orientadas a su inserción en el mercado laboral como a la formación de intelectuales de los movimientos sociales asociados a estas organizaciones; c) creciente valoración por la diversidad cultural y la interculturalidad tanto en el plano internacional como en la región, expresada tanto en constituciones, leyes y normativas del sector educación, como en instrumentos internacionales.

Adicionalmente, cabe prever que los actores que impulsan estas modalidades de educación superior continuarán solicitando a los gobiernos que: a) generen estadísticas sobre acceso, permanencia y graduación de indígenas y afrodescendientes, b) que establezcan programas de becas para estudiantes, plazas para profesores indígenas, fondos para investigación. También es previsible que continúen convocando a las universidades convencionales a reconocer y fortalecer la diversidad cultural y la interculturalidad como ejes transversales de sus planes de estudio y modalidades de la vida universitaria. Es de prever que este accionar poco a poco encontrará actitudes crecientemente favorables de parte de organismos gubernamentales de la región, bilaterales e internacionales, fundaciones privadas e instituciones de educación superior de la región y extraregionales.

El grado de desarrollo efectivo de todas las tendencias antes mencionadas dependerá en buena medida de los avances que se logren en construir modalidades adecuadas de colaboración entre las organizaciones sociales de estos pueblos, instituciones de educación superior, agencias gubernamentales, fundaciones privadas y diversos sectores sociales de las sociedades nacionales interesados proactivamente en el mejoramiento de la calidad de vida que estas reformas implican.

Fuente: **Daniel Mato (2007)**

6. Compromisos de futuro

Durante los próximos años las posibilidades de desarrollo de América Latina y el Caribe estarán ligadas a la capacidad de los diferentes países para encontrar soluciones a por lo menos cinco desafíos fundamentales que requieren del concurso de los sistemas de educación superior:

- Elaboración de democracias políticas completas y estables;
- expansión de la ciudadanía en el marco de procesos sociales equitativos y cohesivos;
- desenvolvimiento de sistemas productivos sustentables, responsables ante el medio ambiente, innovadores y competitivos en el contexto mundial;
- consolidación a escala regional y subregional de acuerdos de integración amplios, solidarios y eficientes;
- constitución endógena de la modernidad como expresión racional y sistémica de la más amplia gama de los derechos humanos y la multiculturalidad.

En concordancia con todas esas dimensiones de la transición hacia el progreso, enfrentando las incertidumbres que generan las nuevas realidades a escala mundial, la reforma de las instituciones universitarias debe ser una pieza relevante, asumiendo que la sociedad del conocimiento es la sociedad de la enseñanza y el aprendizaje, de la amplificación de las posibilidades de acceso a la educación superior y de la validación de los conocimientos a través de las funciones de investigación, descubrimiento e innovación.

Sin embargo, el panorama diversificado, diferenciado y segmentado de la educación superior latinoamericana y caribeña muestra, junto a aquellas universidades complejas que disponen de un reconocimiento significativo, un extenso mosaico institucional incoherente, de calidad despareja, regionalmente desequilibrado y de escasa cobertura, cuya reproducción inercial llevaría al estancamiento y la vulnerabilidad, a la prolongación de la crisis y a la consolidación de un escenario conservador en el que se acrecentarían de modo alarmante las dificultades de los sistemas locales de enseñanza y conocimiento para atender los retos que plantea el desarrollo.

Es posible afirmar que la diversidad es el escenario real de los procesos educativos y que el crecimiento de los sistemas, la ampliación de las propuestas institucionales y la flexibilización de los métodos de enseñanza, son factores clave de democratización. Se trata de responder eficientemente a la múltiple demanda de formación y procurar los beneficios de la generalización de la educación superior de calidad, acercándola a los requerimientos de las distintas realidades regionales y acrecentando la incorporación de los grupos sociales, étnicos y culturales desfavorecidos y amenazados por la exclusión.

Se necesita una educación sensible a las características de los estilos, ritmos y capacidades de los alumnos, lo cual impulsa a una organización compleja sensible al potencial de las particularidades. Pero alcanzar efectivamente esos objetivos obliga a superar las características amorfas y disfuncionales del paradigma de estratificación que ha prevalecido en el continente, donde enclaves educativos de calidad se desenvuelven con frecuencia en entornos donde predomina la apatía intelectual, la improductividad académica y una muy baja capacidad de innovación.

Con precisión se ha observado recientemente (UNESCO, 2005) que la enseñanza superior se distingue de la primaria y secundaria no solo por la edad y nivel de sus alumnos, sino

también por sus vínculos consustanciales con las actividades de investigación dirigidas a la producción de nuevos conocimientos. Sin la posibilidad de desempeñar esa función, restringiendo sus metas a la transmisión rutinaria de destrezas probadas, a la certificación de estudios o a la producción de titulaciones en serie, las instituciones de educación superior quedan reducidas a la condición de centros de enseñanza terciaria, que son una mera prolongación de la docencia primaria y secundaria. “La confusión semántica entre enseñanza superior y enseñanza terciaria puede tener graves consecuencias en muchos países en desarrollo que, debido a una forma de división del trabajo internacional, corren el riesgo de limitarse a promover una enseñanza de tipo terciario en la creencia de que están promoviendo una enseñanza de tipo superior”. De ese modo se produce un descaecimiento de la idea de universidad y se consolida aún más el adelanto de los países industrializados en materia de investigación y del número de investigadores.

7. Ejes de la renovación estructural de los sistemas

No hay dudas de que los sistemas de educación superior atraviesan un momento histórico de modificaciones estructurales que requieren reflexión, diálogo y controversia sobre sus alcances y limitaciones. Un escenario tendencial diferente, que permita la resignificación de las instituciones, especialmente las universitarias, demanda la definición de líneas alternativas de acción y reformas explícitas que otorguen sentido a los cambios, en concordancia con los contextos propios de cada experiencia nacional. Pero ellas no deben ser entendidas como un simple agregado de novedades, sino como un entramado complejo que permita conjugar lo permanente con lo original, que contraste lo tradicional con lo innovador y que constituya, más que un incontrolado y caprichoso ejercicio de la imaginación, un trabajoso y paciente accionar de la voluntad renovadora sobre las formas concretas de la realidad.

Las estructuras educativas inmutables no son funcionales a los requerimientos presentes y futuros de las sociedades de la región. Abordar en términos progresivos una imagen prospectiva de la educación superior en América Latina y el Caribe, implica resolver una extendida agenda de tareas estratégicas que permitan el tránsito racional y consecuente hacia un escenario que favorezca la eficacia social de los sistemas. En ese sentido, es incuestionable que la inflexión necesaria debe reivindicar la idea de que:

... si se carece de instituciones de educación superior e investigación adecuadas que formen una masa crítica de personas calificadas, ningún país podrá garantizar un auténtico desarrollo endógeno y sostenible, los países en desarrollo y los países pobres no podrán acortar la distancia que los separa de los países desarrollados industrializados (UNESCO, 1998).

Esa imprescindible pero postergada transformación de la educación superior demanda una nueva generación de políticas sectoriales que respalde una plataforma positiva de objetivos sensibles y articule una agenda de prioridades generales para cimentar la imprescindible articulación de los sistemas:

- Satisfacer el incremento sostenido de la demanda social de educación superior, sin que ello desvirtúe sus cualidades y niveles de exigencia, ampliando las políticas de equidad para el ingreso e instrumentando mecanismos de apoyo a los alumnos que ayuden a su permanen-

cia y buen desempeño en los sistemas.

- Implementar nuevos modelos pedagógicos de masas que posibiliten conjurar los llamativos índices de bajo rendimiento, rezago o fracaso estudiantil y, en consecuencia, atender a las necesidades de contar con el mayor número posible de personas competentes destinadas a mejorar el soporte cultural, técnico y científico de los países de la región.
- Atender al fomento de las idoneidades profesionales necesarias para un desempeño de la función de enseñanza que propicie el mejor rendimiento en la elaboración de los aprendizajes, formando profesores con conocimiento de las modalidades didácticas presenciales o virtuales asequibles a los estudiantes, con capacidad para trabajar en espacios educativos complejos donde actúan personas de disímiles procedencias sociales y circunstancias culturales.
- Aquilatar en la dinámica de los sistemas la diversidad que encierran las identidades nacionales y sus expresiones colectivas, promoviendo enlaces con la modernidad, entendida como creencia en la razón y en el reconocimiento de la pluralidad de las categorías culturales como soporte de los derechos humanos y de la construcción de la ciudadanía
- Superar los agudos fenómenos de discriminación sociales y étnicos, comprendiendo la gama de culturas nacionales y regionales en un contexto de pluralismo, capaz de posibilitar la acogida de los pueblos indígenas, de los afrodescendientes y de las minorías lingüísticas en una educación superior de calidad.
- Eliminar las conductas selectivas derivadas de códigos de exclusión o relegamiento fundados en distinciones de género, emprendiendo particularmente medidas orientadas a incrementar la participación de las mujeres en los niveles de conducción académica y gobierno de las instituciones.
- Establecer una arquitectura institucional de los sistemas nacionales cuyo centro de gravedad sean las universidades complejas, aquellas que disponen de la más reconocida acumulación intelectual, cumplen funciones de enseñanza de grado y postgrado, investigación y servicio a la comunidad en las principales vertientes del conocimiento, reuniendo de esa manera atributos para la convergencia en el ambiente académico internacional.
- Reafirmar los principios constitutivos de la autonomía universitaria y la libertad académica, vitalizando los procedimientos democráticos de gobierno y gestión, particularmente en aquellas instituciones universitarias que han pasado a ser organizaciones de gran escala, distinguidas tanto por el engrosamiento de sus actores académicos y burocráticos como por la complejidad creciente de los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones.
- Desactivar las mentalidades individualistas o corporativistas que subordinan las finalidades generales de los establecimientos educativos superiores a los intereses particulares de enclaves de grupos autoreferenciados, disminuyendo el compromiso académico con el servicio público y obstaculizando el desenvolvimiento consistente de las responsabilidades de las instituciones.
- Lograr una gradual transformación de los paradigmas académicos prevaecientes en la gran mayoría de los organismos que componen los sistemas, incrementando la disponibilidad de recursos científicos y propendiendo a la afirmación de una concepción de la vida universitaria guiada por el principio de pertinencia, con metas de alto nivel académico ajustadas a las exigencias del rigor ético, donde la asimilación, producción e irradiación del conoci-

miento constituyan el factor dinámico preferencial de sus ámbitos de trabajo y de sus nexos con la sociedad.

- Atender a las características de una etapa histórica donde el saber avanza y se reemplaza continuamente, determinando que las disciplinas autosostenidas y las especialidades excluyentes pierdan sentido, lo cual impone a los sistemas la necesidad de modificar los formatos organizativos fundados en el linaje de las titulaciones profesionales clásicas, reforzando o impulsando la promoción e institucionalización de nuevos campos plurales de naturaleza interdisciplinaria, ordenados en áreas del conocimiento.
- Abandonar la oferta educativa centrada en el modelo estamental tradicional de profesiones fragmentadas en destrezas singulares, claramente compartimentadas, sustentadas en saberes privativos y pericias intransferibles, procurando resignificar los atributos de las profesiones universitarias, alentar nuevas competencias y renovar los vínculos de los sistemas con el mundo del trabajo.
- Instrumentar planes de estudio versátiles, encaminados a capacitar a los individuos para recorrer itinerarios sostenidos de actualización o renovación de competencias, mediante la ampliación de los programas de posgrado y educación continua que faciliten los aprendizajes permanentes.
- Articular relaciones e interacciones flexibles entre las esferas diversificadas de la educación superior, buscando amortiguar las diferencias marcadas de su peso relativo, fomentando finalidades académicas asociadas entre los componentes de los sistemas nacionales, tanto en el nivel universitario como en lo que corresponde a la coordinación con los emplazamientos de educación terciaria no universitaria.
- Desarrollar una visión integral del servicio a la comunidad, activando políticas de extensión sustentadas en criterios de interacción, reciprocidad e intercambio con la sociedad, identificando problemas, atendiendo demandas y desarrollando acciones que jerarquicen la atención a los temas de la pobreza, la intolerancia, la violencia, el deterioro de las condiciones ambientales y las distintas formas de padecimiento social.
- Superar los problemas de inequidad geográfica vinculados a los procesos históricos de excesiva concentración institucional de la educación superior, buscando reducir el efecto de la estratificación territorial, corrigiendo aquellas políticas de descentralización que, mediante la poco exigente habilitación de nuevos organismos o sedes de los ya existentes, ofrecen formaciones de baja calidad en emplazamientos con recursos insuficientes y calificación académica deficitaria.
- Contribuir al desenvolvimiento eficaz de las estructuras educativas nacionales desde los tramos iniciales de la escolaridad básica, contribuyendo a perfeccionar la formación de los cuerpos docentes, la especialización en las ciencias de la educación y la investigación educativa.
- Promover la inserción de los sistemas en la racionalidad de la revolución digital y aprovechar de modo coherente con las exigencias del currículo la oportunidad que ofrece el dominio y la utilización masiva de las nuevas tecnologías electrónicas de la información y la comunicación, para facilitar las condiciones de aprendizaje y configurar alternativas complementarias a los formatos presenciales clásicos.
- Establecer la opción de planes y programas de estudios con nuevos perfiles de las carreras, cuya aplicación sustentada en una aproximación comprensiva al fenómeno de la ampliación social del acceso, incorpore mayores componentes virtuales de aprendizaje electrónico

que influyan en el uso eficaz del tiempo disponible por parte de los alumnos trabajadores.

- Asegurar un marco normativo adecuado para la movilización de financiamientos que posibiliten garantizar un funcionamiento acorde con las necesidades crecientes de los sistemas, especialmente de sus componentes institucionales públicos, apuntando a resolver la contradicción endémica entre las cada vez mayores responsabilidades sociales de la educación superior y el repliegue de la inversión de recursos presupuestales y subsidios estatales en su desarrollo
- Revalorizar la dimensión internacional y regional de la actividad universitaria, jerarquizando el papel de la cooperación y de los programas de colaboración académica, interinstitucionales o intergubernamentales, renovando los enfoques conceptuales y los instrumentos operativos orientados al relacionamiento multilateral y a la proyección exterior de las comunidades académicas, mediante programas de articulación, convenios y consorcios sustentados solidariamente en principios de complementariedad y beneficio mutuo.
- Promover la movilidad transfronteriza del personal académico y de los estudiantes, asegurando un entorno de medios y estímulos laborales que permitan retener el capital humano de los países, facilitando el retorno o la conexión permanente con los países de origen de quienes han sido formados en el extranjero, a través del respaldo material a modelos residenciales compartidos que permitan su circulación internacional.
- Dinamizar el avance hacia un espacio latinoamericano y caribeño del conocimiento, mediante la confluencia de las redes académicas existentes o de posible creación en el continente y el desarrollo de programas horizontales de fortalecimiento científico y tecnológico, capaces de auspiciar la interacción en proyectos de trabajo comunes y la mejor utilización de los recursos disponibles, favoreciendo así los procesos de integración económica, política, cultural y educativa.
- Impedir el debilitamiento de las capacidades académicas endógenas, cautelando el impacto de la globalización en los sistemas, promoviendo en los países nuevos enfoques e instrumentos legislativos competentes para el control de la expansión transnacional del comercio de educación superior y la regulación de su penetración indiscriminada, favorecida por la acrecentada movilidad del capital y la tecnología.

8. La concertación de políticas de regulación pública y control ciudadano de la calidad educativa

En cualquier especulación sobre un futuro escenario progresivo de la educación superior es importante identificar la presencia de ciertas tendencias estructurales, enraizadas en los cambios civilizatorios acaecidos en el siglo pasado, que se mantendrán en las próximas décadas como variables dinámicas de los sistemas:

- La educación superior masiva se traducirá en mayores opciones al interior de los sistemas. Atendiendo a que, más allá de su importante crecimiento, todavía es muy exigua la cobertura social de las instituciones de la región, es previsible que en los próximos años sea mayor la heterogeneización de las hechas organizacionales destinadas a satisfacer el crecimiento sostenido de la demanda agregada de educación superior, procurando nuevas formaciones de grado, carreras cortas y programas a distancia conciliables con el trabajo,

modalidades de educación continua, mayor oferta de especializaciones y titulaciones de posgrado.

- La virtualización de los medios educativos tenderá a crecer aceleradamente. Admitiendo que ante el dominio de los nuevos instrumentos tecnológicos los ámbitos universitarios perderán definitivamente su centralidad como proveedores privilegiados o monopolísticos de información, es posible pronosticar que su papel pasará a ser cada vez más esencial en la formación de personas dotadas de las habilidades para seleccionarla, ordenarla, jerarquizarla, transformarla en conocimiento y usarla de modo eficiente en todo el repertorio de competencias y pericias distintivas de los ejercicios profesionales más variados y cambiantes que seguramente requerirán las sociedades para ocupar puestos de importancia en los sectores públicos o privados.

Para contemplar esas dinámicas, los sistemas de educación superior en América Latina y el Caribe muestran hoy una constelación de entidades atravesada por procesos de diversificación, diferenciación y segmentación por lo general carentes de la coherencia y solidaridad social que exige la expansión y democratización del acceso al conocimiento. Superar esa situación en un escenario de desarrollo alternativo no implica necesariamente postular un modelo organizacional y académico uniforme, de finalidades indiferenciadas para los sectores públicos o privados que integran los mismos espacios sistémicos con las particularidades inherentes a sus respectivas misiones.

Buscando coadyuvar a la resolución de los problemas que pautarán el futuro inmediato de la educación superior en América Latina y el Caribe, parece imprescindible movilizar la fuerza democrática de la regulación pública y el contralor ciudadano para la implantación de orden, coherencia y eficiencia en los sistemas. No se trata de postular un retorno inviable a los modos tradicionales de concebir a las instituciones universitarias o de intentar reconstruir el imaginario social que les aportó legitimidad en otras condiciones históricas.

El problema vigente es actualizar los enfoques conceptuales en correspondencia con el imperativo de transformar las circunstancias objetivas prevalecientes en la realidad, para implementar normas y condiciones dirigidas a animar la convergencia de experiencias y propósitos de cada uno de los emplazamientos educativos, estableciendo criterios armónicos de calidad y pertinencia sustentados en la conceptualización de la educación superior como un bien público esencial para disponer de un saber democrático, lograr un aprovechamiento competitivo del conocimiento, alcanzar las metas del desarrollo integral de las sociedades y contribuir a la plena construcción de la ciudadanía.

En concordancia con esos propósitos amplios, justificados en la estimación de que la educación superior debe ser factor catalizador del progreso de los países, el mejoramiento constante de los mecanismos de evaluación y acreditación fundados en medios y recursos públicos dotados de amplia legitimidad, puede ser un instrumento clave para el diseño e implementación de políticas concertadas y proactivas, orientadas al logro de un cúmulo de beneficios ligados a las responsabilidades de los sistemas:

- Consolidar o desarrollar políticas de evaluación que constituyan un acto de reflexión libre, objetivo y participativo, para ofrecer a las sociedades rigurosos cuadros valorativos sobre la condición real de las actividades universitarias y fundamentar las estrategias de cambio que las comunidades académicas vislumbren como necesarias;
- mejorar sistemáticamente la calidad de la educación superior, entendida en un sentido amplio como eficiencia de los procesos educativos, pertinencia social de las actividades aca-

- démicas y búsqueda de la excelencia en el cumplimiento de las misiones institucionales;
- promover procedimientos y procesos que permitan a las instituciones la administración confiable de sus desempeños, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los fines y objetivos que las fundamentan;
 - otorgar garantías públicas sobre la validez de las titulaciones, mediante la armonización de exigencias y el perfeccionamiento de los diseños curriculares correspondientes a las distintas carreras y especialidades académicas;
 - establecer pautas para la comparabilidad de la oferta educativa y el estímulo a la movilidad académica, en contextos nacionales e internacionales, donde la educación superior ha expandido su cobertura y diversificado sus formatos de prestación;
 - desfavorecer mediante la regulación pública los emprendimientos de naturaleza puramente comercial, carentes de las capacidades necesarias para supervisar y asegurar la calidad de sus prestaciones educativas.

La resignificación de las universidades, institutos profesionales y centros de capacitación técnica, como servicios públicos de fuerte compromiso social depende de sus capacidades para procesar nuevos enfoques y reformas sustanciales que faciliten una imprescindible asistencia al desarrollo sostenible y equitativo. Esta preocupación, aunque intermitentemente fue recogida en impulsos retóricos de una multiplicidad de actores políticos, no formó parte de las prioridades prácticas de la mayoría de las agendas gubernamentales dominantes en los años noventa. No obstante, la amplia problemática que ella promueve para el devenir de las sociedades no puede ser resuelta exclusivamente desde la intransferible responsabilidad de las instituciones de educación superior y desde el amparo legítimo de sus estatutos autonómicos.

Particularmente para las universidades, la verificación de soluciones duraderas capaces de sostener y explorar un escenario de futuro renovado, implica la construcción de más eficaces ambientes de diálogo de los cuerpos dirigentes y las comunidades académicas con los gobiernos, los sistemas políticos y las expresiones orgánicas de la sociedad civil, para disponer de una masa crítica de nuevas opiniones e ideas que hagan posibles las acciones concertadas y los consensos duraderos en torno al imprescindible esfuerzo de conjugar inteligencia, igualdad y ciudadanía.

En última instancia son los Estados los responsables de promover, validar y defender los marcos jurídicos de referencia para el desenvolvimiento de la educación superior, asegurando entornos reguladores eficientes. En dicha perspectiva, es clara la importancia que puede asignarse a la reorganización de las políticas públicas como soporte de una esfera de mediación que sirva a un nuevo escenario de funcionamiento equilibrado de los sistemas, aunque los resultados concretos de las políticas educativas están muy distantes de ser la expresión racional y decisoria de las voluntades gubernamentales.

No hay que creer que el objetivo de las imprescindibles políticas públicas pueda ser resolver los problemas desde la esfera estatal. Ellas pueden aportar medios y recursos legítimos, proponiendo una nueva representación de los problemas, pero los dilemas de los sistemas de educación superior solamente podrán ser resueltos con el concurso insustituible de los actores que ocupan los recintos institucionales, mediante la autocomprensión de la magnitud de sus responsabilidades sociales, la producción e implementación de estrategias renovadoras, la gestión constructiva de sus conflictos y la participación en los propósitos elaborados en las configuraciones autónomas de los espacios académicos y científicos.

REFERENCIAS Y FUENTES CONSULTADAS

- Didriksson, A. (2006). *La mercantilización de la educación superior y su réplica en América Latina, Perfiles Educativos*, CESU / UNAM, México D.F.
- Banco Mundial. (2001). *Construcción de sociedades del conocimiento: nuevos retos para la educación superior*, Washington D.C.
- Brovetto, J.; Rojas Mix, M. Panizzi, W. (comp.). (2003). *La educación superior frente a Davos*, UFRGS / AUGM / CEXECI, Porto Alegre.
- Brunner, J. et al (1995). *Educación superior en América Latina: una agenda para el año 2000*. CEDES / NUPES / DIE / FLACSO.
- Fernández Lamarra, N. (2007). *Educación superior y calidad en América Latina y Argentina*, IESALC / EDUNTREF, Buenos Aires.
- Fernández Lamarra, N. (2007). Hacia una nueva agenda de la educación superior en América Latina. Algunos desafíos políticos, sociales y académicos. *Revista Avaliação*, vol. 12, Nº1
- García Guadilla, C. (1996). *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina*, Colección Respuestas, CRESALC / UNESCO, Caracas.
- García Guadilla, C. (2002). *Tensiones y transiciones. Educación superior latinoamericana en los albores del tercer milenio*, CENDES / Nueva Sociedad, Caracas.
- González, J., Rojas Mix, M., Brovetto J. (comp.). (2004). *La Universidad pública en la respuesta iberoamericana a la globalización*, UNC / AUGM / CEXECI, Córdoba.
- IESALC. *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000 – 2005*, IESALC / UNESCO, Caracas.
- Landinelli, J. (2007). *La educación universitaria en la sociedad del conocimiento: ¿decadencia o renacimiento?*, en VI Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas, AUGM. Montevideo.
- Landinelli, J. (2007). Las políticas de educación superior ante los desafíos de la sociedad del conocimiento. En: *Las políticas educativas en Uruguay*, MEC, Montevideo.
- López Segrera, F. (2006). *Escenarios mundiales de la educación superior*, CLACSO, Buenos Aires.
- Mollis, M. (comp.) (2003). *Las Universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?*, CLACSO, Buenos Aires.
- Pugliese, J. (editor) (2005). *Educación superior ¿bien público o bien de mercado?*, MECyT / UNC, Córdoba.
- Tünnermann, C. (2004). *Cambio y transformación universitaria*, UAO / UAR, Oaxaca.
- UNESCO. (1997). *Educación para un futuro sostenible*, Ediciones UNESCO, París
- UNESCO. (1998). *La Educación Superior en el siglo XXI. Visión y Acción*, CMES, París, 1998.
- UNESCO. (2004). *Educación superior en una sociedad mundializada*, Ediciones UNESCO, París.
- UNESCO. (2005). *Informe Mundial: Hacia las Sociedades del Conocimiento*, Ediciones UNESCO, París.
- Vessuri, V. (1998). *La pertinencia de la enseñanza superior en un mundo en mutación*, Perspectivas, vol. XXVIII, Nº3.
- Vessuri, V (coord.) (2006). *Conocimiento y necesidades de las sociedades latinoamericanas*, Foro de la UNESCO sobre Educación Superior, Investigación y Conocimiento / IVIC, Caracas.
- Yarzabal, L. (1999). *Consenso para el cambio en la educación superior*, IESALC / UNESCO, Caracas.

Capítulo 6

INTEGRACIÓN REGIONAL E INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Xiomara Zarur Miranda

Colaboradores*:

Galo Burbano López

Sylvie Didou Aupetit

Rafael Guarga

Lorna Parkins

Gabriela Siufi

* NOTA DE LOS EDITORES: Los textos completos de los colaboradores en su versión original están incluidos en el CD-ROM Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Contribuciones a los documentos síntesis, anexo a esta publicación. También se encuentran en el sitio web de IESALC-UNESCO: www.iesalc.unesco.org.ve

1. Principales elementos del contexto relacionados con las dinámicas de la internacionalización de la educación superior

Si bien un equipo de trabajo analiza en profundidad el contexto en que se desenvuelve la educación superior, para este capítulo se toman algunos elementos que son referentes necesarios para la comprensión de los fenómenos de la internacionalización de la educación superior y dan sentido a los esfuerzos que se realizan por la convergencia, no sólo entre los países, sino también de sus sistemas educativos.

En los últimos años, en forma creciente vienen ganando relevancia en la agenda de la educación superior los temas relacionados con la importancia del conocimiento, la calidad y la pertinencia, la responsabilidad social universitaria, la ética del conocimiento y la necesidad de nuevos paradigmas para comprender y asumir la complejidad de las problemáticas globales y locales en un contexto plagado de incertidumbres.

Los retos de la globalización, los desarrollos de las tecnologías de la comunicación y la información, los avances sin precedentes en los campos de la ciencia y la tecnología, entre otros que, sumados a la realidad latinoamericana de creciente injusticia social, pobreza y desigualdad de oportunidades que replica también la educación superior, reclaman a las universidades otra forma de concebir y de utilizar la producción de conocimiento científico, así como repensar de manera urgente la formación de universitarios para asumir y superar sus realidades sociales.

No obstante, en América Latina y el Caribe este enfoque tiene poco de nuevo y la educación superior siempre ha sido vista como actor estratégico para el desarrollo de los países de la región y como factor de movilidad social, aunque se debe reconocer que ahora se afrontan nuevas realidades y connotaciones diferentes de los procesos.

Sólo para referenciar, se enuncian algunas variables que marcan nuevos retos a la educación superior:

- Fuerte crecimiento de la demanda de educación, especialmente de la educación superior debido principalmente a la llamada economía del conocimiento. Tomando cifras de la OCDE (Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo) se estima que hay casi 100 millones de estudiantes, de los cuales, más de 7 millones cursan estudios en un país distinto al de origen, y que en el 2003 el sector empleó 50 millones de personas y en él se invirtieron 41 mil millones de dólares.
- Además de la ampliación de cobertura a través de los sistemas tradicionales de educación, las innovaciones tecnológicas de los últimos años en los campos de la informática y la comunicación que ha permitido el auge de la educación virtual que elimina muchas de las barreras físicas entre el educador y el estudiante.
- También, algunos países han establecido o están estableciendo diferentes tipos de institucionalidad, tales como acuerdos de franquicia de programas de educación superior, redes de instituciones y de programas y diversidad de convenios. También, empresas de carácter nacional o multinacional ofrecen de manera directa educación no formal e inclusive educación formal titulada dando origen a sistemas con presencia de universidades estatales, universidades privadas nacionales y universidades privadas extranjeras.
- Adicionalmente, se ha visto cómo instituciones públicas, que por tradición funcionan con re-

cursos del Estado, buscan alternativas de financiación ante la reducción de los aportes públicos.

A partir del establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, los expertos destacan entre los avances logrados en materia comercial, los siguientes: la expansión del comercio internacional, la ampliación de un mayor número de sectores y temas en relación con este comercio multilateral y la adopción de reglas que crean condiciones más estables para las transacciones comerciales.

No obstante, el comercio de productos agrícolas y otros productos primarios, que es la nota predominante en la región, no logra el mismo desarrollo y continúan presentes muchas restricciones y distorsiones.

El comercio entre los países de América Latina y el Caribe favorece la diversificación de las exportaciones y el funcionamiento de las pequeñas y medianas empresas. También son claras las modificaciones de las normas y la voluntad política hacia la integración entre las naciones del continente, como también, el surgimiento de organismos que la promueven, en especial, la conformación de bloques subregionales, como el MERCOSUR, la CAN, y otras iniciativas.

Sin embargo, ante los retos de lograr una inserción internacional competitiva, puede afirmarse que tales procesos de integración han resultado relativamente insuficientes para los fines que se persiguen.

En materia de comercio internacional, durante la primera mitad de los años noventa el comercio entre los países latinoamericanos se liberalizó a partir de los acuerdos alcanzados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En la segunda mitad de la década de los 90, van ganando importancia los acuerdos comerciales con terceros países, como: Canadá, Estados Unidos, Japón, la Unión Europea, China y otros países asiáticos; en materia educativa, Australia emerge como un aliado importante para varios países de la región. Todos estos acuerdos muestran el claro interés y orientación de la política comercial de América Latina y el Caribe, lo que representa un gran desafío para los procesos de integración en la medida que no se evidencia en la práctica, el carácter de socios principales entre países de la región.

Al respecto señala la CEPAL:

En disciplinas no comerciales pero relacionadas con el comercio (servicios, inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual), la cobertura de los acuerdos intrarregionales es definitivamente deficitaria en comparación con los acuerdos extrarregionales.

...Se ha producido una asimetría muy marcada entre los acuerdos bilaterales y plurilaterales dentro de la región y los suscritos con países externos a ella, especialmente con algunos del hemisferio norte. Los acuerdos extrarregionales suponen compromisos más exigentes, mecanismos más vinculantes y una mayor certidumbre jurídica que los suscritos a nivel subregional que, por lo tanto, aparecen como menos exigentes en lo que respecta a las disciplinas y normas comerciales y no comerciales.¹

La integración regional es necesaria, conveniente y urgente. A las razones que históricamente se vienen argumentando para promoverla y que datan de hace muchas décadas, se agregan otras exigencias derivadas de la globalización, que han demostrado la necesidad de alianzas

¹ CEPAL. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006*. Santiago de Chile, 2006, pág. 16

internacionales estratégicas para el desarrollo. Esta integración es posible y conveniente como una estrategia para superar las reconocidas diferencias en el tamaño y desarrollo tanto económico como social de los países de la región. Para avanzar hacia esta integración, es importante promover la convergencia en torno a los temas prioritarios de los países latinoamericanos en la perspectiva de mejorar el crecimiento y la competitividad, dando prioridad a la cooperación regional en un marco de solidaridad.

La internacionalización de la educación es una realidad ante la cual las universidades han buscado diferentes estrategias y que ahora afrontan los retos derivados de los Tratados de Libre Comercio en el marco de los Acuerdos suscritos en la OMC que regula los intercambios comerciales entre las naciones, el comercio de bienes industriales, agrícolas, los derechos de propiedad intelectual. En las negociaciones del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios, la educación quedó incluida en los 12 servicios negociables, lo que implica considerar la educación como bien de mercado, en tanto se le considera un gran negocio millonario, visión que se contrapone a la concepción de la educación como bien público y que sigue presente en el ideario de la mayoría de los actores relevantes. Esta nueva concepción, además de la tensión entre las concepciones de la educación como “mercancía” o como “bien público”, trae consigo el nuevo dilema de “negociación” o “cooperación” en las relaciones entre las instituciones educativas y entre los países.

1.1 La educación en la lista del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) y regulado por la Organización Mundial de Comercio (OMC)

La inclusión de los servicios en las negociaciones del comercio internacional, como se mencionó y que dio lugar al Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) también referenciado como GATS por su sigla en inglés, incluyó como es conocido, la educación en este listado² bajo el argumento que los gobiernos permiten a particulares su prestación, por lo que es aceptado su tratamiento como servicio comercial.

En el AGCS los gobiernos se comprometieron a liberalizar progresivamente el comercio de servicios y 32 países han adquirido algún compromiso relacionado con educación postsecundaria, dos de ellos son latinoamericanos; los países que han presentado demandas sobre educación superior son: Suiza, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Japón.

Con el fin de dimensionar las motivaciones del interés comercial por la educación, especialmente la educación superior, Guarga presenta las siguientes cifras:

² Los 12 servicios incluidos son: 1.- los prestados a las empresas (incluye: servicios profesionales, de informática y conexos, de investigación y desarrollo, inmobiliarios, de arrendamiento o alquiler sin operarios, y una larga lista de otros servicios); 2.- de comunicaciones (incluye servicios postales, correos, telecomunicaciones, audiovisuales y otros); 3.- de construcción y servicios de Ingeniería conexos (trabajos generales de construcción para la edificación, trabajos generales de construcción para Ingeniería civil, armado de construcciones prefabricadas y trabajos de instalación, trabajos de terminación de edificios, otros); 4.- de distribución (comprende: servicios de comisionistas, servicios comerciales al por mayor, servicios comerciales al por menor, servicios de franquicia, otros); 5.- de enseñanza (comprende los servicios de enseñanza primaria, servicios de enseñanza secundaria, servicios de enseñanza superior, servicios de enseñanza de adultos, otros servicios de enseñanza); 6.- servicios relacionados con el medio ambiente (son los servicios de alcantarillado, servicios de eliminación de desperdicios, servicios de saneamiento y servicios similares, otros); 7.- servicios financieros (todos los servicios de seguros y relacionados con los seguros, servicios bancarios y otros servicios financieros, otros); 8.- servicios sociales y de salud (servicios de hospital, otros servicios de salud humana, servicios sociales, otros); 9.- servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes (hoteles y restaurantes, servicios de agencias de viajes y organización de viajes en grupo, servicios de guías de turismo, otros); 10.- servicios de esparcimiento, culturales y deportivos (servicios de espectáculos, servicios de agencias de noticias, servicios de bibliotecas, archivos, museos y otros servicios culturales, servicios deportivos y otros servicios de esparcimiento, otros); 11.- servicios de transporte (Servicios de transporte marítimo, transporte por vías navegables interiores, servicios de transporte aéreo, transporte por el espacio, transporte por ferrocarril, transporte por carretera, transporte por tuberías, servicios auxiliares en relación con todos los medios de transporte, otros servicios de transporte); 12.- otros servicios.

Puede hacerse una estimación primaria del mercado global del subsector de la educación considerando que hoy se tienen unos 100 millones de estudiantes de grado en el mundo y que para el 2020 se tendrán 125 millones. De ellos, hoy cursan en el ámbito privado el 31,5% (Member States Unesco Questionnaire) con porcentajes más altos en los países en desarrollo y más bajos en los países de Europa occidental. Tomando un costo anual mínimo por estudiante de 1000 US\$ (en Europa occidental el costo es de 11,270 US\$/est. año) se tendría hoy un mercado de no menos de 31,500 millones de dólares americanos, en el ámbito privado y en el mundo.³

Los diferentes “*modos*” de prestación del servicio educativo presentan dinámicas de acelerado crecimiento, especialmente el suministro transfronterizo, gracias a los desarrollos de la informática y las tecnologías de información y comunicaciones. Los hasta hace pocos años llamados “*nuevos proveedores*” hoy tienen más presencia y es cada vez más numerosa y variada la oferta y el tipo de cursos. Igualmente, la adquisición de instituciones ya establecidas en los países, ratifican el interés de los capitales por invertir en el “*negocio de la educación superior*”, principalmente ante la expectativa de una creciente demanda en educación superior en la medida que se continúe dando mayor valor a la formación, por el papel que juega el conocimiento en los procesos productivos y en la competitividad, entre otros factores.

Las negociaciones en el marco del AGCS siguen su curso y existe una fuerte presión de los países desarrollados por un pronto acuerdo. Sin embargo, frente al juego de intereses que son característicos en estos tipos de acuerdos, en las negociaciones bilaterales o multilaterales se tiene latente el riesgo de hacer concesiones en algunos sectores para obtener acceso en otros considerados de mayor interés y es claro el poco valor estratégico que los países de la región otorgan a la educación superior, a pesar de las declaraciones de su importancia.

Es necesario resaltar que el sector no ha permanecido impasible ante esta visión de la educación superior y son numerosos los pronunciamientos, declaraciones, comunicados y muchas otras formas de expresión que han utilizado diferentes actores para divulgar su posición y sus argumentos sobre el tema, sin embargo, estas tesis no han tenido mayor acogida por parte de los negociadores y los gobiernos de la región.

Sin pretender una relación exhaustiva de estas posiciones, se presentan algunos ejemplos aportados por Guarga y Siufi en sus respectivos trabajos y coinciden ambos autores en tomar como punto de partida la Conferencia Mundial de Educación Superior (CMES), convocada por la UNESCO y realizada en París en 1998. Algunos de estos son:

- Los documentos resultantes de las deliberaciones en el marco de la CMES, tanto la “Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción” y en el “Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior”.
- Declaración conjunta (septiembre del 2001) de la Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC), en representación de 92 Universidades y Escuelas Universitarias, públicas y privadas, sin ánimo de lucro, de Canadá; la American Council on Education (ACE), en representación de 1.800 Universidades y Escuelas Universitarias acreditadas en Estados Unidos; la European University Association (EUA), en representación de 30 Consejos Nacionales de Rectores y 537 Universidades individuales del continente europeo; el Council for Higher Education Accreditation (CHEA), en representación de 3.000

³ Guarga, R. *La educación superior y los acuerdos de la OMC*. Parlatino, 24/10/06, Montevideo, pág. 2

Universidades y Escuelas Universitarias acreditadas, otorgantes de título, y 60 reconocidos acreditadores de instituciones y programas de Estados Unidos.

- La “Carta de Porto Alegre”⁴, acordada en el marco de la III Reunión Cumbre de Rectores de Universidades públicas ibero-americanas realizada en Porto Alegre en abril del 2002.
- La Declaración de Bogotá del CXI Consejo Nacional de Rectores de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) en el 2004.
- Los Ministros de Educación del MERCOSUR⁵ enfatizaron la definición de la educación, como un bien social y de responsabilidad pública, cuya internacionalización y cooperación internacional debe basarse en valores académicos y culturales.

Este es entonces el escenario en el cual se debe trabajar la convergencia de la educación superior en la región para contribuir con los procesos de integración de América Latina y el Caribe como bloque, propósito en el cual se mantiene el interés de los distintos actores latinoamericanos y caribeños a pesar de las tensiones siempre presentes entre los países. Sobre el punto, escribió Gabriela Siufi:

América Latina ingresa al siglo XXI en un punto de inflexión, donde la incertidumbre prima sobre la certidumbre, en un escenario donde el sistema mundial genera fuerzas contradictorias, tensiones, fricciones, dinámicas masificantes y fracturas de diferentes variables y dimensiones.

Como región contamos con la proliferación de gobiernos democráticos con un buen entendimiento, que comparten la creencia de una imprescindible aproximación y un fortalecimiento entre las naciones latinoamericanas, pero aún no hemos podido comprobar acabadamente la aplicación de esta idea en políticas públicas coincidentes, orientadas solidariamente. Sabemos que algo se ha desarmado, que hemos dejado atrás modelos de otras décadas, pero aun no hay certeza de qué estamos construyendo, ni hacia donde.⁶

La educación superior de la región, a pesar de varios esfuerzos iniciados a lo largo de la historia de nuestros países, no ha alcanzado los desarrollos en convergencia obtenidos por otras regiones; no obstante, las experiencias de Centroamérica y de los países del MERCOSUR se constituyen en semillas a partir de las cuales se puede construir la integración de la educación superior del continente para aprovechar las fortalezas y superar la multiplicidad de debilidades, aún a pesar de la heterogeneidad de la educación superior de los países, de las problemáticas de cada uno de ellos. Sin duda que los procesos de internacionalización se constituyen en una valiosa estrategia para la integración y, tal vez, un motor para constituir un espacio regional de educación superior, de allí la importancia de las políticas públicas e institucionales para su promoción y aprovechamiento y el interés de organismos internacionales.⁷

Es por ello el auge creciente de los convenios para intercambio académico, para desarrollar programas conjuntos y/o de doble titulación, se organizan misiones al exterior en búsqueda de acuerdos de cooperación, alianzas con universidades extranjeras y con todo ello y otras acciones no incluidas en esta breve relación, se fortalece la internacionalización de la educación superior. Sin embargo, como en toda magna tarea, quedan temas por resolver como la con-

4 Firmada como motivo de la III Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas

5 XXVI Reunión de Ministros de Educación de los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile Junio 2004, Buenos Aires, República Argentina

6 Siufi, G. (2007). *Cooperación internacional e internacionalización de la educación superior*.

7 Didou Aupetit, S. (2007).

fianza recíproca necesaria para estos acuerdos, las barreras burocráticas para la convalidación de títulos y el otorgamiento de visas, entre otros temas.

2. Algunos referentes conceptuales para el abordaje del tema

El término *cooperación internacional* ha sido entendido de diversas formas a través de la historia pero puede decirse que es la modalidad de relación entre países que persiguen un beneficio mutuo para alcanzar un desarrollo óptimo de sus ciudadanos, y a través de la cooperación se buscaba superar las dificultades que individualmente tiene cada nación para obtener estos beneficios. Este término, que en sus comienzos tuvo un carácter asistencial, sufrió transformaciones en las últimas décadas, y hoy se propone más como un acto de corresponsabilidad o de “asociados”.

La *cooperación internacional para el desarrollo* cultiva los beneficios de la cooperación para resolver problemas específicos, fomentar el bienestar y fortalecer las capacidades nacionales. Es un instrumento que pretende establecer relaciones más justas entre los pueblos y situar a las personas en el centro de todos los esfuerzos, para que cada ser humano pueda desplegar todas sus potencialidades. Esta actividad trabaja sobre el acceso a la educación, a las condiciones de salud, la satisfacción de necesidades básicas y el incremento de la participación ciudadana; propicia un cambio de mentalidad y de actitud en nuestras sociedades dando paso al paradigma de *cooperación solidaria*. Por tanto, la divulgación, la educación para el desarrollo y la sensibilización son quehaceres centrales de la cooperación para el desarrollo, y es un escenario en el que las universidades han empezado a participar activamente en los últimos años, en colaboración con gobiernos locales, ONG e instituciones de la sociedad civil⁸.

Los anteriores planteamientos sobre cooperación, como puede verse, se contraponen a la *globalización*, que se define como el fenómeno que se extiende a expensas de la diversidad y autonomía de los estados nacionales, de la identidad de las culturas, y sobre todo de las necesidades humanas; con efectos económicos, sociales, geográficos y políticos; que innegablemente afectan a la educación. La globalización, al igual que la *mundialización*, conlleva la idea de un proceso de conformación de un único mundo a escala planetaria, donde la eficacia individual y la competencia del mercado son los motores del progreso y del desarrollo, dejando en el camino a los no competitivos. Ambos conceptos se guían por la búsqueda de intereses de beneficio financiero o político propios sin ninguna autocritica sobre las actuales pautas económicas y de distribución de la riqueza en nuestras sociedades, reforzando las situaciones de desigualdad que excluyen y dejan sin oportunidades a la mayoría de las personas.

La *cooperación internacional universitaria* como ámbito específico de la cooperación internacional, se refiere al conjunto de actividades realizadas entre instituciones universitarias que, a través de múltiples modalidades, implica una asociación y colaboración en temas de política y gestión institucional; la formación, la investigación, la extensión y la vinculación para el mutuo fortalecimiento y la proyección institucional; la mejora de la calidad de la docencia; el aumento y la transferencia del conocimiento científico tecnológico; y la contribución a la cooperación para el desarrollo⁹.

⁸ Aunque, se debe tener en cuenta que luego de la denominada Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) parecería que la nueva tendencia mundial apunta a colocar nuevamente a los Estados como receptores principales de la ayuda internacional, disminuyendo la participación de otros actores.

⁹ Sebastián, J. (2004). Cooperación e Internacionalización de las Universidades. Editorial Biblos.

La cooperación internacional universitaria permite una mayor interacción entre las instituciones y sus comunidades académicas, se aprovechan mejor las capacidades con que cuenta cada una logrando potenciar las fortalezas individuales, se establecen nuevas formas de integración y de articulación, al tiempo que se promueve el trabajo en redes.

La *internacionalización* se concibe como una de las formas en que la educación superior reacciona a las posibilidades y desafíos de la globalización. Es tanto un objetivo como un proceso, que permite que las instituciones de educación superior logren una mayor presencia y visibilidad internacional que le permita aprovechar los beneficios que están presentes en el exterior¹⁰. Implica también, como señala Jane Knight: “el proceso de integración de la dimensión internacional, intercultural y global en las metas, funciones (enseñanza/aprendizaje, investigación y servicio) y en la entrega de educación superior”¹¹.

Beneitone resalta que la internacionalización de la educación superior comprende los procesos de movilidad tanto de investigadores, profesores, administrativos y estudiantes, que es por lo general el punto de partida para emprender el camino de la internacionalización, por tanto, la actividad que predomina en los procesos en la región. Incluye también la conformación de redes de relaciones y programas interpersonales, interdepartamentales, interfacultades, institucionales, tanto bilaterales como multilaterales, que contribuyen con los procesos de internacionalización. Adicionalmente, también comprende la internacionalización del currículo como una de las tareas más complejas de estos procesos, dadas las implicaciones institucionales que tiene. Advierte por tanto, que la Internacionalización:

-Es una combinación de procesos cuyo efecto resulta en la mejora de la dimensión internacional de la experiencia educativa universitaria.

-Es un proceso integrador y no un mero grupo de actividades aisladas.

-Es un proceso conciente y que requiere de políticas claras para su desarrollo exitoso.¹²

Y finalmente, la *internacionalización solidaria* puede entenderse como el conjunto de acciones cooperativas con instituciones de otros países para el mutuo beneficio; para ampliar las posibilidades de incrementar el conocimiento y el desarrollo en otras culturas; posibilidades de acuerdos para el establecimiento de programas conjuntos de intercambio y movilidad que incrementen el sentimiento de pertenencia a la región y enriquezcan la formación de los estudiantes, docentes e investigadores en el marco de la integración latinoamericana y caribeña.

Lo anterior implica que la dimensión internacional que pretende incorporar la universidad a sus tareas misionales debe integrarse a los propósitos de desarrollo estratégico de las instituciones y de la sociedad latinoamericana y caribeña. De lo contrario, ingresar al mundo del intercambio internacional sin estar alineados con los propósitos institucionales y con las necesidades de la sociedad en una perspectiva de largo plazo, significa destinar recursos y esfuerzos personales que tendrán muy bajo impacto y la dimensión internacional será considerada como una tarea adicional y marginal, además de una carga financiera.

Así, la internacionalización solidaria se convierte en una actividad horizontal que puede

10 Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (ANUIES). Cooperación, movilidad estudiantil e intercambio académico [en línea]. XIV Reunión Ordinaria. Universidad de Colima. 3 y 4 de diciembre de 1999. Disponible en: http://www.anui.es.mx/principal/servicios/publicaciones/documentos_estrategicos/coop/62.html

11 Knight, J.; De Witt, H. (2005). Disponible en: http://www.unesco.org/iau/internationalization/i_definitions.html. En inglés la definición original y traducción libre al español.

12 Beneitone, P. 2008. *La internacionalización del currículum, una estrategia para la competitividad de la universidad*.

influir en las políticas públicas y en las institucionales, en la formación docente, en la oferta educativa de pregrado, postgrado y la educación continua, en las actividades de proyección social, vinculación con la sociedad o extensión; y muy especialmente en el papel que desempeñan las universidades en la cooperación para el desarrollo.

Con relación a los anteriores planteamientos, es necesario advertir que el acento de la internacionalización en nuestras universidades se orienta hacia la búsqueda de alianzas con universidades de los países desarrollados, especialmente en Estados Unidos, Unión Europea, Australia. También la movilidad de estudiantes y profesores muestra una marcada preferencia por estas universidades. Lo anterior no tiene que dejarse de lado y focalizarse exclusivamente a las relaciones con los países vecinos. Es tal vez la necesidad de lograr el justo equilibrio que permita traer al continente los desarrollos logrados por los países desarrollados, al tiempo que se establecen lazos de cooperación con los países latinoamericanos y caribeños.

3. La situación de la cooperación internacional y la internacionalización en la educación superior de América Latina y el Caribe

Las relaciones de los científicos y profesores de una universidad de la región con sus pares internacionales han sido históricamente importantes y siempre han tenido un fuerte impacto en el desarrollo de la actividad científica y académica. Sin embargo, la dimensión internacional en la educación superior adquiere ahora mayor relevancia con respecto al papel que se le daba en décadas anteriores, entre otras razones, por los cambios del mercado de trabajo que exigen habilidades y conocimientos diferentes como también un entendimiento más profundo de las lenguas, culturas y métodos comerciales de otras regiones del mundo.

La cooperación hasta la década de los 60 y 70 entre los países se basaba en acuerdos de colaboración para el intercambio cultural. Posteriormente, los esquemas de ayuda internacional y “cooperación para el desarrollo” enfatizaron en algunas áreas de la ciencia y la tecnología, aunque las universidades no desempeñaron un papel muy activo en la definición del contenido de las acciones ni en su ejecución. El auge de la internacionalización de la educación superior empieza a ser visible hasta el final de los años 80 y en los 90 adquiere dinámicas casi vertiginosas.

La internacionalización como objetivo permite que las universidades alcancen una mayor visibilidad internacional y aprovechen los beneficios que derivan de esta presencia mundial.

Las transformaciones en las dinámicas económicas, sociales, culturales y políticas del contexto mundial y, por supuesto también de América Latina y el Caribe, como es natural y ya se ha expresado en este documento, tienen efectos en la educación superior de nuestros países.

La cooperación internacional universitaria se viene enfocando hacia el fortalecimiento de la calidad y como una estrategia de apoyo para la creciente internacionalización de las actividades académicas, sin dejar de lado la preocupación por la pertinencia de las instituciones que, por lo general, se asocia de manera indisoluble con la concepción de calidad en América Latina y el Caribe. Así, la cooperación internacional, que tradicionalmente se le miró como una fuente de financiamiento externo pasa a ser considerada como un instrumento para la internacionalización de la educación superior y un sector objeto de políticas públicas e institucionales, sin que se tengan claramente definidas las prioridades regionales.

La tendencia es entender, cada vez más, a la cooperación internacional y la internaciona-

lización de la educación superior como un medio para el desarrollo institucional y como un modo de complementación de las capacidades de las universidades que permita la realización de actividades conjuntas y una integración con fines de mutuo beneficio. Y en tal sentido, el siguiente texto de Beneitone resume tal planteamiento:

La internacionalización es la respuesta transformadora del mundo académico ante la globalización. La universidad observa críticamente la globalización, se apropia de sus aspectos positivos, recodificando los valores y tendencias que apartan el sistema mundial del desarrollo humano efectivo para todos. Trasciende el mercantilismo educativo y social, la competitividad dura, las relaciones internacionales, a favor de la construcción de la Sociedad del Conocimiento apoyada por una cooperación solidaria, horizontal, propiciando pertinencia, calidad, equidad y accesibilidad.¹³

3.1 Los espacios de integración gubernamental y su importancia para la cooperación internacional

Cada país se mueve en el contexto internacional con capacidades diferenciadas para aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización y es clara la tendencia a hacerlo a través de bloques de naciones identificadas por intereses comunes; adicionalmente, cada país también tiene una relativa habilidad para insertarse en estos bloques de cooperación.

Respecto de la cooperación internacional en materia de educación superior, la constitución del *Espacio ALCUE* (América Latina y el Caribe-Unión Europea),¹⁴ creado en noviembre del 2000 con la presencia de 48 Ministros de Educación que firmaron la *Declaración de París*, con el objetivo de llegar a constituir el mayor espacio universitario del mundo: el Espacio Común de Enseñanza Superior ALCUE. Si bien hasta el presente, la inclusión de los objetivos de este Espacio en las políticas públicas no se han sentido en la mayoría de los países de la región, tal vez exceptuando a los que integran el *Comité de Seguimiento*¹⁵, se debe reconocer su característica estratégica como tarima para la construcción de políticas de cooperación entre los bloques.

Es necesario destacar que con motivo de este Espacio, se plasmaron dos proyectos que tuvieron alto impacto en términos de trabajo cooperativo de académicos y gestores de la educación superior, que arribaron a puntos de encuentro para el entendimiento y armonización de los sistemas. Los mismos fueron el Proyecto Alfa Tuning América Latina¹⁶ y el Proyecto 6x4¹⁷.

Por otra parte, las *Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno* deben

¹³ *Op. cit.*

¹⁴ Disponible en: <http://www.alcue.net/uealc/portal/main/Home.do?lng=es>

¹⁵ Para llevar a cabo las estrategias señaladas en la Declaración de París se creó un Comité de Seguimiento integrado por Francia y España, por la Unión Europea, México y Brasil por América Latina y San Cristóbal y Nieves por el Caribe. En el año 2005, en la II Reunión de Ministros de Educación de ALCUE (México), se sumaron a este Comité: Colombia y Nicaragua, por América Latina, Polonia y Portugal por Europa y Jamaica por el Caribe.

¹⁶ El Proyecto Alfa Tuning América Latina convocó a 19 países latinoamericanos, representados por académicos de 190 universidades en 12 áreas del conocimiento. El propósito fue “*afinar las estructuras educativas de América Latina*”, principalmente en lo que refiere a la provisión de los títulos y de los conocimientos, habilidades y niveles de comprensión de los egresados, identificar e intercambiar información sobre competencias, mejorar la colaboración entre instituciones de educación superior para el mejoramiento de la calidad, efectividad y transparencia.

¹⁷ En el Proyecto 6x4 participaron 52 universidades de 10 países europeos y latinoamericanos. Trabajó sobre seis profesiones en cuatro ejes con la finalidad de proponer condiciones operativas que propicien una mayor compatibilidad y convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina y el Caribe y su comparación y acercamiento con los de la Unión Europea.

ser reconocidas como acontecimientos que promueven la integración y la cooperación, por el papel central que han jugado en la formulación de lineamientos de políticas y programas específicos para los países miembros, con un importante rol de organismos como la OEI. La pasada Cumbre realizada en Montevideo 2006, dio cuenta de la voluntad política de los gobiernos de avanzar hacia una cooperación iberoamericana más eficaz y profunda respecto de la educación superior, pero también de las dificultades para concretar en un corto tiempo estas iniciativas.

En esta oportunidad, se acordó avanzar en la estructuración progresiva del *Espacio Iberoamericano de Conocimiento (EIC)* como ámbito para promover la cooperación solidaria, la mejora continua y el aseguramiento de la calidad y pertinencia de la educación superior, la investigación y la innovación como fundamento para el desarrollo sostenible y la conservación de la biodiversidad en la región. Potenciar los esfuerzos y acciones que nuestros gobiernos y redes de IES están desarrollando para la construcción de espacios multilaterales.

Como primera medida, para la puesta en marcha del EIC, se impulsa un Programa Cumbre de Cooperación en materia de movilidad académica de estudiantes, que se sustente en criterios básicos de pertinencia, calidad y multilateralidad. La intención de los países latinoamericanos era que este programa se concentrará en estudiantes de grado, pero al parecer se destinará a los de posgrado.

Respecto de la geopolítica y de la integración en América Latina, debemos destacar que todos los países, de un modo u otro, están insertos en *Bloques subregionales* que tienen entre sus objetivos la construcción de alternativas conjuntas respecto de los planos económicos, políticos, productivos, financieros, administrativos, ambientales y sociales.

Entre los principales bloques subregionales podemos citar el *TLCAN/NAFTA* Canadá, Estados Unidos y México), el *Mercado Común Centroamericano* (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica), la *Comunidad Andina* (Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia), el *Mercado Común del Sur* (MERCOSUR), la *Comunidad del Caribe* (CARICOM), la *Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe -ALBA-* (Nicaragua, Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela), la *Unión de Naciones Sudamericanas*, la *Comunidad Iberoamericana de Naciones*.

Muchos Estados forman parte de más de un bloque y esto a veces trae conflictos ya que deben optar entre la pertenencia a uno u otro, pero sobre todo esta situación de multiplicidad de espacios produce un desgaste de energías que quita fuerzas al proyecto global de una completa integración latinoamericana.

Además, algunos espacios como el MERCOSUR y el Convenio Andrés Bello (CAB), incluyen el aspecto educativo como componente esencial. Ambos procesos han impulsado la renovación de las agendas nacionales, la promoción de programas a escala regional y la reformulación de las prioridades en materia de integración educativa. Respecto del desarrollo de la movilidad y la acreditación para la cooperación internacional universitaria, el MEXA¹⁸ y el MARCA¹⁹ pueden citarse como experiencias significativas en el MERCOSUR Educativo.

Todos estos espacios de integración regional cobran relevancia si se tiene en cuenta que en las negociaciones en el marco de la OMC, “el único caso en que está permitido apartarse del trato de nación más favorecida en el marco del AGCS es

18 El objetivo del *Mecanismo Experimental de Acreditación de carreras de Grado del MERCOSUR (MEXA)* fue la validación de títulos de grado universitarios entre estos países, la cual tiene carácter únicamente académico, no confiriendo *per se* derecho de ejercicio profesional. La acreditación MERCOSUR fue voluntaria y sólo se aplicó a carreras que contaban con reconocimiento oficial en el país y que tenían egresados. A la fecha están acreditadas por el MEXA un total de 60 carreras en los seis países participantes: 19 de Agronomía, 29 de Ingeniería y 12 de Medicina.

19 Con base en lo desarrollado respecto de la acreditación, se decidió comenzar por el *Programa de Movilidad Académica Regional para los cursos acreditados por el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado en el MERCOSUR (MARCA)*. El objetivo es fortalecer las carreras acreditadas, fomentar la cooperación interinstitucional, y cumplir con el objetivo central de integración regional.

el de los países que sean miembros de acuerdos comerciales regionales.”²⁰

Si bien la labor realizada en cada uno de estos bloques deja enseñanzas y beneficios para los países miembros, aun subsisten dificultades para consolidar el proceso de integración en la mayoría de los mismos. En consecuencia, puede afirmarse que los desafíos pendientes para una verdadera cooperación entre los países pasa por:

- la afiliación de una auténtica práctica de aprender a pensar en bloque, bregando para el beneficio cooperativo y solidario,
- el impulso de mecanismos que atiendan la relación asimétrica entre los socios pequeños y los grandes. La diferencias respecto de la dimensión de los países y de sus sistemas de educación superior en América Latina y el Caribe debe ser un factor a tener en cuenta,
- la resolución de diferentes tipos de trabas burocráticas (otorgamiento de visas, eliminación de tasas aduaneras, actualización de estatutos laborales otorgamiento de matrículas profesionales, reconocimiento de estudios, etc.),
- y fundamentalmente el surgimiento de un auténtico sentimiento de ciudadanía latinoamericana y caribeña.

3.2 Las agendas de cooperación internacional universitaria

Existen marcos de acuerdo que han fijado planes de acción y propuestas de cooperación para los próximos años en América Latina:

La Declaración Mundial Sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción y el Marco de Acción Prioritaria para el cambio y el desarrollo de la Educación Superior aprobado por casi la totalidad de los países del mundo. Y las actividades iniciadas por UNESCO, y especialmente en la región por IESALC, como resultado de esta Conferencia.

El Espacio Común de Educación Superior ALCUE/UEALC, avalado por Cumbres de Jefes de Estado y Reuniones de Ministros de Educación, que con un horizonte a 2015 se plantea como estrategias de desarrollo: el conocimiento mutuo y la comparabilidad eficaz para el reconocimiento de estudios, títulos y competencias; la movilidad de estudiantes y profesores, el trabajo en redes de cooperación e intercambio entre instituciones para el avance científico, tecnológico y cultural; la garantía de calidad; la visibilidad del proceso de construcción del espacio y la definición de fuentes de financiamiento claras para el desarrollo de programas.

Con una orientación similar la ***XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*** ha reafirmado el compromiso de “avanzar en la creación de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC) conducente a la transformación de la educación superior y articulado en torno a la investigación, el desarrollo y la innovación.” Asimismo, en la última Conferencia Iberoamericana de Educación, realizada en Julio 2007 en Chile, se firmó la ***Declaración de Valparaíso***, en la que los ministros reiteraran la importancia de continuar avanzando en la estructuración del EIC, dando seguimiento a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la OEI y el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB), a lo establecido por la hoja de ruta diseñada por los altos responsables de educación superior de los países iberoamericanos, con especial atención a la materialización de un programa de movilidad académica y reformulación del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED).

²⁰ Secretaría de la OMC.(1999). *Introducción al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios* (AGCS).

Por otra parte y respecto del establecimiento de políticas estatales, los *Programas de Cooperación Cultural y Educativa*, constituyen acuerdos marco entre dos países que abarcan todas las áreas de la educación y la cultura, generados a partir de propuestas presentadas por los gobiernos, con el objeto de formalizar y fortalecer las acciones de cooperación bilateral²¹. En este entorno también se establece el reconocimiento de títulos y diplomas que hasta el nivel medio es prácticamente automático entre los países latinoamericanos.

Por último, la multiplicidad de convenios interinstitucionales firmados en el marco de la autonomía de cada universidad latinoamericana, definen acciones y programas de cooperación que abarcan desde la participación en proyectos conjuntos, el intercambio de estudiantes, docentes e investigadores y el acuerdo de reconocimiento de materias o créditos.

Como se desprende de lo descrito, una parte importante de las manifestaciones y propósitos fijados por los diferentes actores, se orientan en la misma dirección, en el sentido de vigorizar la cooperación internacional universitaria, así como en las modalidades en que debe ser realizado este acrecentamiento.

No obstante, los diversos estudios sobre cooperación internacional e internacionalización de la educación superior en los países latinoamericanos, indican que las actividades, proyectos y programas no están insertos de forma acabada en políticas regulares y prácticas de implementación. Han existido mayores avances en términos declarativos que la realización de acciones concretas. A esta situación se agregan las serias dificultades para evaluar los resultados de los programas de cooperación en funcionamiento, debido a la falta de informes y estudios de impacto sobre estos procesos.

3.3. Movilidad

3.3.1. Reconocimiento de estudios y convalidación de títulos para la movilidad en América Latina y el Caribe (ALyC)

Uno de los principales instrumentos que contribuye a promover la movilidad de las personas entre los países de ALyC y que ayudaría a una cooperación horizontal entre las naciones del continente es el reconocimiento de títulos y estudios. Este aspecto es vital para la internacionalización de la educación superior regional y una medida que contribuiría a la concreción del *Espacio Latinoamericano de Educación Superior*; además, podría también a hacer más atractivas las instituciones de la región entre los nacionales de cada país para un intercambio primero latinoamericano con relación a otras opciones que no pueden quedar del todo excluidas, pero que resultan finalmente más costosas que un intercambio entre los países de la región.

²¹ Esos programas se realizan en el marco de los Convenios y Cooperación Educativa y se aprueban en el contexto de las reuniones de Comisión Mixta entre países que se celebran periódicamente. Las propuestas de programas educativos incluyen: el intercambio de docentes, alumnos e investigadores; el acceso a documentos y estructuras de los sistemas educativos de los países; las becas para estudiantes, docentes e investigadores para la realización de estudios de grado y postgrado en el otro país, difusión cultural, intercambios artísticos, ferias y festivales; entre muchos otros.

La convalidación de grados y títulos en América Latina

En América Latina y el Caribe, el tema de la convalidación de diplomas ganó paulatinamente relevancia en los discursos políticos y académicos, conectado con los de movilidad, diversificación institucional y acreditación de la calidad. Su creciente visibilidad se debió tanto a las estrategias de organismos latinoamericanos e iberoamericanos de integración educativa como a los programas de internacionalización de la educación superior impulsados por las asociaciones y redes universitarias, nacionales o regionales y las acciones de las mismas universidades.

Muchos organismos latinoamericanos o iberoamericanos de integración educativa insertaron el mejoramiento de los procesos de transferencia y convalidación de créditos y grados en sus prioridades de acción. Por ejemplo, la Declaración Final de la Segunda Reunión de Ministros de Educación del Espacio Común Unión Europea- América Latina y el Caribe, celebrada en la Ciudad de México los días 14 y 15 de abril de 2005, incluyó entre las estrategias de construcción de este espacio para 2015, propuestas concernientes a la definición de títulos conjuntos, al uso de las acreditaciones para agilizar los procesos de reconocimiento y a la capitalización de experiencias referidas a la definición concertada de créditos comunes²². Por su parte, redes institucionales como la *Red de Macrouiversidades de América Latina* o la *Asociación de Universidades del Grupo Montevideo* diseñaron programas de intercambio estudiantil que contemplaban el reconocimiento de periodos de estudio cursados afuera. Finalmente, asociaciones como el *Consejo Nacional de Rectores en Colombia*²³ opinaron que la falta de claridad en materia de reconocimiento de títulos y grados debía ser superada si se pretendía consolidar la circulación de estudiantes.

Por ende, gran parte de la reflexión regional sobre la convalidación de créditos y de grados está vinculada con análisis de la movilidad estudiantil y de la circulación de competencias: según las fuentes, entre 130 y 146.000 estudiantes de América Latina y el Caribe están matriculados fuera²⁴ mientras la migración profesional asciende a 1.606.674 personas (Dumont y Lemaitre, 2005). Es de suponer que ambos universos crecerán a mediano plazo, a raíz de las estrategias de atraktividad de la mano de obra altamente calificada, impulsadas por países desarrollados que sufren un déficit de capacidades humanas en áreas estratégicas para su desarrollo, así como del creciente diferencial de sueldos y de condiciones de trabajo ofrecidos en la región y en los países desarrollados.

Otro elemento que explica que esas cuestiones estén ganando relevancia es la instalación de proveedores transnacionales en la región, ocasionando situaciones inéditas en ámbitos que

22 "7.4. Impulsar la comparabilidad de la educación superior, prioritariamente en las áreas temáticas donde ya existe un trabajo previo relacionado con titulaciones 7.5. Fomentar el establecimiento y el adecuado desarrollo de programas coordinados de movilidad de estudiantes, investigadores y profesores y personal técnico y de gestión, a través de becas y ayudas que impulsen esa movilidad en condiciones de equidad y de igualdad de oportunidades, y en el marco de acciones conjuntas que trasciendan las relaciones bilaterales y que contemplen, en su caso, el reconocimiento de los estudios 7.6. Promover el establecimiento y la adecuada gestión de programas que fomenten la creación de mecanismos y redes de cooperación e intercambio entre instituciones de educación superior y sus cuerpos académicos, en particular el desarrollo de estudios y títulos conjuntos 7.7. Promover el uso compartido de las tecnologías de información y comunicación en los programas y acciones del Espacio Común 7.8. Impulsar la creación de mecanismos de evaluación y garantía de la calidad de la educación superior en los países donde no existan, basados en criterios comparables y en códigos de buenas prácticas 7.9. Promover el conocimiento mutuo de los sistemas nacionales de evaluación y acreditación de programas educativos e impulsar su reconocimiento entre los distintos países." (UEALC, Declaración de México, abril 2005).

23 Ver en Colombia, por ejemplo, el documento del Consejo Nacional de Rectores, *Hacia una internacionalización de la universidad con sentido propio*, publicado el 22 de octubre de 2003, pp 24 y ss.

24 Los datos publicados recurrentemente por la UNESCO y la OCDE (en particular en los reportes anuales *Education at a glance* y en los anuarios estadísticos de la UNESCO) acerca de los estudiantes en situación de movilidad corroboran incrementos continuos en su número, en los últimos 15 años, incluso en América Latina y El Caribe. Así, la OCDE registra 146 000 estudiantes de la región inscritos en una institución ubicada en su zona y la UNESCO alrededor de 130 000 como móviles en el mundo. Disponible en: (<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx>) en 2003-2004" (Didou, 2007).

cubren desde la habilitación de las instituciones hasta la revalidación de los diplomas y títulos (Didou y Jokivirta, 2007; UNESCO, 2004²⁵). Si bien lo anterior no implica que esos tópicos tengan la misma centralidad en América Latina y el Caribe y en las instancias centrales de la UNESCO, la problemática está mencionada, cada vez con mayor frecuencia, en artículos y en libros que vierten sobre la internacionalización de la educación superior (Acosta de Valencia, 2004; Pugliese y Siufi, 2005), la expansión de una oferta de títulos conjuntos y la integración de espacios educativos comunes, intra-regionales (en América Central, por ejemplo) o extra-regionales (como ALCUE).

En ese contexto, uno de los objetos que causa mayor preocupación en América Latina es el aseguramiento de la calidad de la formación, certificada vía un diploma y sujeta a convalidación. Esa inquietud es cuanto más profunda en la medida que no existe en la región ninguna red especializada, del tipo NARIC/ENIC o MERIC, que sirva para cimentar una confianza mutua con base en una información fidedigna sobre los contenidos de los planes y programas y el perfil de las calificaciones. Esto explica que, en la región, se suele considerar que las instancias más adecuadas para asegurar la credibilidad pública de los títulos son las agencias, nacionales o regionales, de acreditación.

El Acuerdo Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe promovido por UNESCO

La UNESCO, desde hace varias décadas, promovió los Convenios regionales de convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de educación superior. En América Latina y el Caribe, el Acuerdo fue firmado por 18 países el 19 de julio de 1974, en la Ciudad de México. De este número de países, 13 pertenecen a la región y otros cinco son de otras zonas geográficas.

Los países de ALyC que lo suscribieron son: Panamá, México, Chile, Venezuela, Colombia, Cuba, El Salvador, Ecuador, Brasil, Surinam, Nicaragua, Perú y Bolivia. Además, entre los países firmantes se encuentran: Países Bajos, Santa Sede, Slovenia, República de Macedonia, Serbia y Montenegro. Argentina nunca adhirió este Convenio, en tanto que Brasil y Chile lo firmaron pero posteriormente lo denunciaron y se reduce así el número de países participantes a 11. Por tanto, este instrumento que podría aportar en forma importante para la integración y la internacionalización de la educación superior de la región, no alcanza amplia cobertura en los 33 países.

Los propósitos de este Acuerdo son:

- Permitir la mejor utilización de los medios de formación de la región,
- asegurar la mayor movilidad de profesores, estudiantes, investigadores y profesionales dentro de la región
- allanar las dificultades que encuentran al regreso en sus países de origen las personas que han recibido una formación en el exterior
- favorecer la mayor y más eficaz utilización de los recursos humanos de la región con el fin de asegurar el pleno empleo y evitar la fuga de talentos atraídos por países altamente desa-

²⁵ El debate se centra en la cuestión de la garantía de la calidad y en la necesidad de proporcionar una protección al consumidor frente a proveedores o “fábricas de diplomas” poco fiables. El valor de los títulos o diplomas otorgados y su aceptación por el mercado de trabajo suscitan inquietudes adicionales en los estudiantes, los empleadores, el público en general y la propia comunidad docente. El principal problema de política sigue estribando en saber cómo pueden los proveedores con fines de lucro y los proveedores transfronterizos tradicionales de educación superior contribuir al programa de desarrollo de un país en desarrollo y no debilitarlo. (UNESCO, 2004:9).

rollados.²⁶

De esta manera, la UNESCO adelantó una iniciativa precursora de los actuales espacios universitarios y ofreció una importante plataforma para la movilidad de profesionales y de estudiantes. Suponía una armonización gradual de los sistemas educativos en la región al tiempo que se superaba el trámite de convenios bilaterales o de grupos pequeños de países para resolver la compleja situación de la convalidación de títulos y el reconocimiento de estudios parciales.

No obstante, este Acuerdo no especificó los requisitos para la convalidación y tampoco discriminó entre el reconocimiento con fines académicos del licenciamiento para el ejercicio profesional, lo que al final se ha convertido en una traba para su aplicación. Sobre este último asunto, fue más preciso el Convenio Andrés Bello de integración educativa, científica, tecnológica y cultural, del cual forman parte: Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, en una modificación adelantada en noviembre de 1990, estableció en su artículo 5, que:

Los Estados miembros reconocerán los diplomas, grados y títulos que acrediten estudios académicos y profesionales expedidos por instituciones de educación superior de cada uno de ellos, a los solos efectos de ingreso a estudios de postgrado (especialización, magíster y doctorado). Estos últimos no implican derecho al ejercicio profesional en el país donde se realicen.²⁷

Para analizar la situación, la UNESCO ha promovido varias reuniones. En 1992, en una reunión conjunta, los cinco comités regionales y el Comité Intergubernamental para la convalidación de diplomas analizaron la pertinencia de aprobar un convenio universal sobre el reconocimiento de estudios y diplomas de educación superior. Ante la falta de consenso, se concluyó la continuación de los Acuerdos Regionales y se produjo un instrumento normativo de carácter menos vinculante: la Recomendación internacional sobre la Convalidación de los Estudios, Títulos y Diplomas de Enseñanza Superior, aprobada durante la 27ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO (noviembre de 1993) (UNESCO, 2004:25).

Posteriormente, durante la 10ª Reunión Ordinaria del Comité Intergubernamental realizada en París, del 29 al 30 de septiembre de 1998, los países contratantes presentaron balances de las aplicaciones regionales del Convenio. En esa ocasión, el informe de América Latina y El Caribe presentó las barreras que se resumen a continuación:

- La falta de información sobre los estándares y los procedimientos vigentes para reconocer los estudios y los títulos, derivados de las modificaciones de las legislaciones sobre acreditación de las carreras, en la década de los 90.
- La diversidad de las normativas relativas a convalidación y la falta de criterios comunes para efectos académicos y para la autorización del ejercicio profesional.
- La carencia de datos comparables, confiables y actualizados sobre dispositivos de convalidación.
- La ausencia de tablas de equivalencias para sustentar una equiparación de títulos y créditos, basada en normas y criterios.

²⁶ Disponible en: (http://portal.unesco.org/es/...&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

²⁷ Disponible en: <http://www.convenioandresbello.org>

- La creciente diversificación de las instituciones en la región, la cual dificultaba considerablemente la comparabilidad y legibilidad de los títulos.
- La falta de mecanismos confiables de acreditación en algunos países.

Como problemas de funcionamiento de la estructura a cargo de la implementación del Acuerdo, subrayaron:

- La escasa participación de las instituciones de educación superior en el Comité.
- La inexistencia de mecanismos de coordinación entre el Comité, las IES y las autoridades gubernamentales.

Por su parte, algunos de los delegados de los países²⁸ consideraron como obstáculos relevantes:

- La insuficiente divulgación del Acuerdo, de su normatividad y condiciones de cumplimiento.
- La escasez de recursos económicos, técnicos y administrativos para operarlo.
- La no reciprocidad en el reconocimiento de títulos entre países de la región y países industrializados y más precisamente, el trato desigual otorgado a los profesionales así como la tendencia a reconocer el valor académico del título más que su valor profesional.
- El bajo volumen de información mutua sobre ejercicio profesional, colegiación profesional, acreditación y sistemas educativos.

Ante ese panorama, el Comité Intergubernamental formuló una serie de acciones tendientes a mejorar la operación del Acuerdo Regional:

- Intensificar el intercambio de información: propuso generalizar el cuestionario elaborado por México para recolectar datos estandarizados, crear una red de centros nacionales de reconocimiento, de acreditación y de evaluación, para compartir y diseminar experiencias, diseñar páginas web de los centros nacionales de reconocimiento y del Comité con el fin de comunicar indicadores actualizados, recopilar información sobre los estándares aplicados en cada país para regular el otorgamiento de grados académicos y las prácticas profesionales en la educación a distancia. Sugirió asimismo encargar al IESALC la coordinación de una base regional de datos sobre aspectos legales e información estadística relacionada con los procesos de reconocimiento para efectos académicos y profesionales.
- Generalizar los sistemas de evaluación y de acreditación: indicó que era necesario fortalecerlos e incorporar sus insumos en los procesos de reconocimiento. Responsabilizó al IESALC de la producción de estudios comparativos sobre experiencias de evaluación y de acreditación para identificar similitudes y diferencias así como un estudio de factibilidad acerca de la preparación de tablas de equivalencias. Sugirió realizar por medio del Secretariado un estudio comparativo sobre estándares existentes y prácticas relacionadas con el reconocimiento para efectos académicos. Responsabilizó finalmente a las delegaciones que acudieron a la Reunión convocada por la UNESCO en 1998 de la difusión de los acuerdos.
- Estandarizar la terminología: con base en la edición de un glosario por parte del Secretariado, para su distribución a las instancias encargadas del reconocimiento, pretendió

²⁸ Además de un informe de la Secretaría, los siguientes países presentaron informes: Colombia, Cuba, Ecuador, México, Perú, Surinam, Venezuela, Argentina, Costa Rica. Participaron además observadores de Chile, Jamaica, Las Bahamas, República Dominicana y representantes de asociaciones universitarias: Organización Universitaria Interamericana y Asociación de Universidades Grupo Montevideo, más IESALC. Disponible en: ([http://www.iesalc.unesco.org.ve/sid/Listapart\(1\).pdf](http://www.iesalc.unesco.org.ve/sid/Listapart(1).pdf))

fomentar el uso de un léxico de amplia aceptación.

- Producir un estudio comparativo sobre diferencias de régimen y de tratamiento en cuanto a habilitación oficial de instituciones, planes y programas de estudio, grados, certificados y diplomas, bajo la coordinación del Secretariado y con la colaboración de los organismos nacionales responsables.
- Adoptar medidas que permitan hacer transparentes las estructuras curriculares y los contenidos: invitó a promover la adopción por el Comité del Suplemento al diploma, presentado por la UNESCO en 1994 y auspiciar su aplicación por las IES de la región.
- Incrementar las acciones conjuntas con las Cátedras UNESCO y la Red UNITWIN para llevar a cabo iniciativas en materia de educación superior.
- Fomentar que los países que no hayan suscrito la Convención de la Haya²⁹ lo hagan para agilizar sus procedimientos legales en materia de reconocimiento de estudios.

Casi diez años después de estas recomendaciones, la situación es la siguiente:

- En relación a la generación y acopio de información comparada sobre la acreditación y los sistemas de convalidación, el IESALC coordinó la producción de reportes nacionales y, en su caso, regionales sobre la acreditación por una parte³⁰ y los requisitos de homologación de títulos, por la otra³¹. En cambio, el diseño y alimentación de una base de datos estadísticos cuya responsabilidad le había sido asignada es una tarea por cumplir. También quedan pendiente: la integración de un estudio comparativo sobre diferencias de régimen y de tratamiento en materia de habilitación oficial, encomendado al Secretariado, así como una difusión más constante de los acuerdos concertados en la UNESCO, por parte de los comités regionales.
- Con respecto de la normalización de los vocablos utilizados, el IESALC confeccionó un glosario de términos de educación superior, consultable en línea (<http://www.iesalc.unesco.org.ve/general/glosario.asp>). Avanzó así en la producción de definiciones estandarizadas de conceptos como convalidación³², pero ese trabajo no ha modificado los hábitos nacionalmente anclados, en cuanto a designación de procesos. El IESALC está, desde finales del 2006, impulsando la confección de otro glosario dentro del proyecto Mapa de la Educación Superior (http://www.iesalc.unesco.org.ve/noticias/Mapa_ALC.htm). No obstante dichos esfuerzos para la “mutualización” de una terminología, no se han asentado denominaciones

29 Los países de América Latina y el Caribe que han firmado la Convención de la Haya, del 5 de octubre de 1961, son Antigua y Barbados, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, El Salvador, México, Panamá, San Cristóbal y Nieves, Surinam y Venezuela (Didou, 2007).

30 Los autores de los estudios sobre acreditación de la educación superior en América Latina son los siguientes. Para Argentina, Norberto Fernández Lamarra; Bolivia, Ramón Daza Rivero; Brasil, María Susana Arroza Soares; Chile, María José Lemaitre; Colombia, Alberto Roa Varelo; Cuba, Ministerio de Educación Superior; Ecuador, Jaime Rojas Pazmiño; México, Hugo Archiga; Paraguay, Haydée Jiménez de Peña; Perú, Hugo. L Nava; República Dominicana, Roberto Reyna Tejada; Uruguay, Rodolfo Léméz y Venezuela, César Villaroel. Varios seminarios regionales sobre el tema estuvieron organizados por el IESALC en Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, República Dominicana. Disponible en: (<http://www.iesalc.unesco.org.ve/>)

31 Los autores de los estudios sobre reconocimiento de títulos y grados, a escala nacional o internacional son: en Argentina, Juan Carlos Pugliese; en Bolivia, Ramón Daza y Álvaro Padilla, en Brasil, Christiane Martins Romeo; en Chile, María José Lemaitre; en Colombia, Jorge Hernán Cárdenas et al; en Cuba, Ángel Romero Fernández et al.; en Guatemala, Juan Alberto Martínez; en Guyana, Una Paul; en Honduras, Lea Azucena Cruz; en México, Salvador Malo; en Nicaragua, Elmer Cisneros; en Panamá, Vielka de Escobar; en Paraguay, Carmen Quintana de Horak; en Perú, Ministerio de Educación; República Dominicana, Manuel Herrasme; en Uruguay Carlos Romero y en Venezuela, César Villaroel. Disponible en: (<http://www.iesalc.unesco.org.ve/>)

32 La definición propuesta por ese glosario del término “Convalidación” es la siguiente: “Proceso mediante el cual una institución universitaria, aplicando sus propias reglamentaciones, los convenios internacionales y las disposiciones nacionales, acepta como válidas las asignaturas o créditos cursados y aprobados por el estudiante en otra institución de este mismo nivel, con base en la correspondencia entre la calidad de créditos y el contenido de las asignaturas a convalidar”. Fuente: Bello, Rafael E. y Almonte, Gladys. (comps). (2001). Glosario sobre Educación Superior, Ciencia y Tecnología. Subsecretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. República Dominicana. Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/general/glosario.asp>

de uso común al respecto.

- En cuanto a aseguramiento de calidad, los dispositivos de acreditación se han multiplicado en la región pero, como lo han subrayado los estudios temáticos, no siempre sirven de referentes para agilizar y racionalizar los procesos de convalidación de diplomas extranjeros, siendo más bien sus intereses focalizados en el aseguramiento de la calidad de los diplomas provistos por sus instituciones en su país. Contribuyen poco a reducir el alto grado de heterogeneidad entre los dispositivos de convalidación, los cuales, en ALyC siguen siendo muy diferentes unos de otros en cuanto a organismos responsables, a exigencias, a toma de decisiones y a plazos de respuesta, constituyéndose su diversidad en un factor que desalienta la movilidad y provoca desconcierto e incertidumbre entre los estudiantes.
- Por su parte, el uso de documentos tipo Suplemento al Diploma no se ha concretado en relación al Convenio. Documentos de esa índole han sido elaborados en proyectos pilotos o en iniciativas sub e interregionales sobre armonización de sistemas de educación superior y concertación de criterios para la convalidación de créditos y de grados, en carreras específicas. Entre esos, se destacan los proyectos 6 x 4 (Fortes, 2007)³³ y Tuning –América Latina (Cetina, 2007; González et al., 2004). Más allá de esas iniciativas circunscritas, temporalmente y a escala regional, las calificaciones adquiridas y los contenidos de los diplomas siguen siendo poco legibles y escasamente transparentes.
- Finalmente, las modalidades de trabajo conjunto entre las Cátedras UNESCO, las redes UNITWIN y las instancias a cargo tampoco están establecidas con claridad, en torno al interés mutuo de las contrapartes involucradas.

Algunas semanas después de la reunión de septiembre de 1998, la UNESCO reiteró la importancia de los Convenios, en la “Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: visión y acción”, promulgada por la Conferencia Mundial el 9 de octubre de 1998, en París, Francia. En su artículo 15 se acordó, “Poner en común los conocimientos teóricos y prácticos entre los países y continentes”; en el inciso C, se consignó:

Habría que ratificar y aplicar los instrumentos normativos regionales e internacionales relativos al reconocimiento de los estudios, incluidos los que atañen a la homologación de conocimientos, competencias y aptitudes de los diplomados, a fin de permitir a los estudiantes cambiar de curso con más facilidad y de aumentar la movilidad dentro de los sistemas nacionales y entre ellos.

Conforme con dicho inciso, en el artículo 11 de su apartado III referente a Acciones que deberán emprenderse en el plano internacional, la UNESCO incluye entre ellas la promoción de la movilidad estudiantil, mediante un apoyo a los comités encargados de la aplicación de los Convenios regionales³⁴.

³³ El análisis integral de los perfiles de egreso, por un lado, identifica los aprendizajes específicos que dan identidad a la profesión-carrera y, por otro, identifica los aprendizajes genéricos o transversales en la familia de profesiones y, en algunos casos, a otra familia de profesiones. Los niveles en la descripción de la profesión pueden ser (...) [generales], con fines de reconocimiento de los estudios complementarios o parciales en otras instituciones de educación superior. (Fortes, 2007:93).

³⁴ Artículo 11. La UNESCO y otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que actúan en el campo de la educación superior, los Estados mediante sus programas de cooperación bilateral y multilateral, la comunidad universitaria y todos los interlocutores interesados de la sociedad deberán promover la movilidad universitaria internacional como medio de hacer progresar el saber y de compartirlo, a fin de instaurar y fomentar la solidaridad, principal elemento de la futura sociedad mundial del saber, inclusive mediante un fuerte apoyo al plan de trabajo conjunto (1999-2005) de los seis comités intergubernamentales encargados de la aplicación de los convenios regionales sobre la convalidación de estudios, diplomas y títulos de enseñanza superior, y por medio de una acción cooperativa en gran escala, con particular acento en la cooperación Sur-Sur, las necesidades de los países menos adelantados y de los pequeños Estados, que o carecen de establecimientos de educación superior o tienen muy pocos. (UNESCO, 1998. Disponible en: http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm)

Posteriormente, la UNESCO continuó con el análisis de la aplicación de estos Acuerdos y entre los recientemente realizados se mencionan:

- First Global Forum, París Francia, 17-18 octubre de 2002
- CMES+5, París, 23-25 junio de 2003
- Second Global Forum, París, 26-28 junio 2004
- 33 Conferencia General de la UNESCO, París, 2005

En América Latina y el Caribe, el IESALC organizó reuniones, para preparar la propuesta de modificaciones al texto de 1974 del Acuerdo Regional. En las sesiones realizadas en Bogotá, Colombia, en noviembre 2005, coordinó la producción de un “Borrador de propuestas y recomendaciones formuladas al tenor de la Reunión Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y El Caribe realizada en Bogotá, noviembre de 2005”. En las consideraciones generales, el documento sugiere reformas al texto de 1974, con el doble propósito de enmendarlo y de adaptarlo a las circunstancias actuales. Las principales recomendaciones fueron:

- Una redefinición más estricta del ámbito de competencias del Acuerdo, en torno a su aplicación exclusiva a la prosecución de estudios académicos. La propuesta pretende resolver una situación en la cual, en numerosos países de la región, la convalidación del título sirve a la vez de certificación para el ejercicio profesional.
- El establecimiento de “*términos que permitiesen efectivamente su comparabilidad*”, dado que el texto de 1974 no los precisaba “*excepto por la vía de declaraciones genéricas relativas a planes de estudio, capacidades desarrolladas fuera de la universidad o instituciones de educación superior. El convenio carecía además de mecanismos y criterios para establecer o al menos declarar las equivalencias.*” (IESALC, 2005:1).

Los aspectos específicos de la propuesta se resumen en los siguientes puntos:

- Diferenciar el reconocimiento académico y la autorización para el ejercicio profesional, “*haciendo énfasis en el reconocimiento académico y dejando el desarrollo del tema del ejercicio profesional para un acuerdo diferente, sin dejar de reconocer los avances que se han experimentado en esta materia*” (IESALC, 2005:2).
- Especificar los efectos del reconocimiento académico, en “*la movilidad estudiantil, la continuidad de estudios, la formación de postgrado, y con la movilidad académica para ejercer la docencia en el nivel terciario, de acuerdo a las normativas locales, así como para promover la investigación científica y tecnológica y el acceso a áreas de saber no desarrolladas localmente*” (IESALC, 2005:3).
- Otorgar una atención prioritaria “*al reconocimiento mutuo de las competencias y logros educativos alcanzados y de las certificaciones de estudios parciales*” (IESALC, 2005:4), incorporando las nociones de estándares de desempeño y perfil de competencias, “*estableciendo procesos de convergencia a nivel de los países miembros estableciendo las competencias mínimas necesarias que serían deseables y esperables de los profesionistas y graduados, señalando los estándares de desempeño sobre los cuales deberían ser certificados y acreditados por las respectivas agencias formadoras*” (IESALC, 2005:5).
- Acrecentar la legibilidad y transparencia de los títulos y certificaciones, “*mediante un sistema que permita que los títulos oficiales se acompañen de aquellos elementos de información que garanticen la transparencia acerca del nivel, contexto y contenido de las enseñan-*

zas y las competencias certificadas por cada título. En relación con la comparabilidad de los estudios parciales, en el nuevo proyecto, se plantea la definición, diseño y establecimiento de un sistema de asignación de créditos, aplicable por todos los Estados contratantes sin abandonar los sistemas nacionales” (IESALC, 2005:5).

- Consolidar la participación de las agencias de acreditación en el aseguramiento de calidad, con el fin de contribuir a la instauración de una “fe pública” en el reconocimiento, vía el CRALC (IESALC, 2005:6).
- Ante la creciente complejidad de la coordinación de la educación superior en la región, propone la instalación de:
 - (a) un observatorio de la educación superior de la región.
 - (b) una instancia de coordinación de las agencias de acreditación y aseguramiento de calidad de los países miembros.
 - (c) la promoción de los términos del convenio y las iniciativas que surjan de las reuniones periódicas de los países miembros (IESALC, 2005:7).

Dicha propuesta fue examinada durante la 12° Reunión Ordinaria del Comité Intergubernamental, celebrada en El Salvador, en abril de 2006, en la cual participaron, además de integrantes de la UNESCO en París y del IESALC, representantes de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, El Salvador, México, Panamá, Perú y Paraguay. Los cambios acordados al texto de 1974 por los participantes de la reunión se tradujeron en propuestas de modificación a 26 apartados de los 21 artículos y considerandos introductorios, en la inserción de 7 nuevos y en la anulación de 1 (relativo al ejercicio profesional), quedando igual la redacción de los restantes 16.

Entre los cambios propuestos por el Convenio, los más significativos están organizados en torno a los siguientes ejes:

- Propone la adopción de mecanismos de conversión pertinentes para la equiparación de estudios, específicamente del Sistema de Créditos Académicos de América Latina (SICA) y del Complemento al Título (CAT), elaborados en el marco del Programa 6x4 – art. 2, ii³⁵. Las ventajas y usos de ambos mecanismos están precisados en el primer compromiso de realización inmediata, incluido como nuevo en la versión revisada del Convenio.
- Compromete a promover una convergencia con base en la definición de perfiles profesionales y de competencias acreditadas (art. 6)
- Implica la consolidación de programas de movilidad y el desarrollo de programas académicos integrados de postgrado e investigación.
- Involucra centralmente los organismos de acreditación en la certificación de conocimientos, competencias y experiencias, “en la legibilidad y transparencia de las certificaciones, diplomas, títulos y grados académicos otorgados por las universidades e instituciones de educación superior de los países miembros del Convenio para facilitar su Reconocimiento”, en la definición de

35 Las tareas que se llevaron a cabo en los grupos de trabajo tuvieron la finalidad de proporcionar la información, el análisis y las recomendaciones sobre los aspectos y elementos necesarios para desarrollar un Sistema de Créditos Académicos para América Latina en armonía con el ECTS europeo. En el primer año, a partir del análisis y comparación del sistema de créditos o mecanismos para cuantificar los estudios que se utilizan en las instituciones participantes y en sus países se definió un sistema de créditos común para las instituciones participantes que sirvió de base a la propuesta del SICA. Adicionalmente se elaboró la propuesta de un documento complementario al título, CAT, que se está experimentando en las instituciones participantes del proyecto. (Malo, 2006:5).

“sistemas y mecanismos de evaluación y acreditación de sistemas y de programas que puedan ser reconocidos por todos los Estados contratantes” (apt ii.c, Art.2.) y en el aseguramiento de calidad. Los incorpora a los mecanismos y órganos de aplicación del Convenio (art.8).

- Precisa quiénes son los usuarios del Convenio (estudiantes, graduados, docentes e investigadores en vez de estudiantes y profesionales), con la subsiguiente restricción del ámbito de aplicación del convenio al “*ejercicio de labores académicas de enseñanza o de investigación en la educación superior*” y a la continuación de estudios (art. 1, Definiciones).
- Duplica el número de reuniones del Comité Regional - una vez al año (art.11).
- Restringe los límites territoriales de aplicación del Convenio a los países de América Latina y El Caribe, abriendo su firma y ratificación a esa zona (art.14).
- Redefine las nociones de educación media superior, educación superior y estudios parciales y especifica las de graduados, titulados y movilidad estudiantil.
- Introduce nuevos principios de funcionamiento del Convenio (transparencia, calidad y confianza mutua) y le añade una dimensión ética (no discriminación por motivos de nacionalidad, género, raza, religión, condición social, orientación sexual, ideología o capacidad especial).

Actualmente, esa propuesta está siendo examinada por los países de la región.

Reconocimiento de estudios, convalidación de títulos y libre tránsito de personas en los procesos de integración económica subregional en América Latina y el Caribe

Históricamente, para reconocer mutuamente los títulos y los grados con fines de ejercicio profesional o de prosecución de estudios, los países de América Latina firmaron, además de los convenios multilaterales antes citados, acuerdos bilaterales. Esos se referían específicamente a la convalidación o se insertaban en acuerdos de cooperación cultural o educativa más generales. Lo corrobora, por ejemplo, el caso de Colombia: de 48 acuerdos de ese tipo, sólo 12 son específicos (en: <http://www.mincomercio.gov.co/econtent/home.asp>).

A partir de los 90, conforme con una dinámica de apertura económica y de integración subregional, los acuerdos comerciales contuvieron también disposiciones sobre libre tránsito de los recursos humanos altamente calificados, comercio transfronterizo de servicios educativos y prestación de servicios profesionales. Para alentarlos, advirtieron que la convalidación de competencias y de diplomas universitarios para fines de ejercicio profesional no debía servir de pretexto para limitar las oportunidades de ejercicio profesional afuera. Un repaso a los acuerdos notificados por países de América Latina a la OMC corrobora que, en los últimos 12 años, los siguientes acuerdos atendieron esa situación.

Los principales acuerdos sobre la materia notificados a la OMC, se relacionan a continuación³⁶:

- **Acuerdo México –Costa Rica, 1ero de enero 1995:** Capítulo IX, “Principios generales sobre el comercio de servicios, artículo 9-13 : reconocimiento de títulos y otorgamiento de licencias profesionales.
- **Acuerdo México-Nicaragua, 1ero de Julio 1998:** Tercera parte Comercio de Servicios,

³⁶ Disponible en: <http://www.wto.org>

Capítulo X, Principios generales sobre el Comercio de Servicios, anexo al artículo 10-12, servicios profesionales.

- **Acuerdo México-Guatemala, 15 de marzo 2001, México-Honduras, 1ero de Junio 2001, Honduras y El Salvador, 15 de marzo 2001:** Capítulo X, Comercio transfronterizo de servicios, artículo 10-12, otorgamiento de permisos, autorizaciones y licencias y anexo sobre servicios profesionales.
- **México-Japón, 1ero de abril 2005:** Capítulo 8, Comercio transfronterizo de servicios, artículo 104, otorgamiento de Licencias y certificación.
- **Chile- Canadá, 5 de Julio 1997:** Tercera parte, Inversión, servicios y asuntos relacionados, Capítulo H, Comercio transfronterizo de servicios, artículo H10, otorgamiento de licencias y certificados.
- **Chile- Estados Unidos, 1ero de enero 2004:** Capítulo 11, comercio transfronterizo de servicios, artículo 11.9, reconocimiento mutuo.
- **Chile- República de Corea, 1ero de abril 2004:** Parte III. Inversiones, servicios y asuntos relacionados, Capítulo 11, otorgamiento de licencias y certificados.
- **Costa Rica-Canadá, 5 de Julio 2007:** Parte III, servicios e inversiones, artículo VIII.3. Servicios.

Esos acuerdos económicos contemplan como mecanismos y condiciones de reconocimiento y de suministro de información, sea canales tradicionales, sea la elaboración de normas o criterios comunes con relación a diferentes aspectos. En el caso del Acuerdo México-Chile, suelen englobar las siguientes dimensiones:

a) educación: acreditación de escuelas o de programas académicos; b) exámenes: exámenes de calificación para la obtención de licencias, inclusive métodos alternativos de evaluación, tales como exámenes orales y entrevistas; c) experiencia: duración y naturaleza de la experiencia requerida para obtener una licencia; d) conducta y ética: normas de conducta profesional y la naturaleza de las medidas disciplinarias en caso de que los prestadores de servicios profesionales las contravengan; e) desarrollo profesional y renovación de la certificación: educación continua y los requisitos correspondientes para conservar el certificado profesional; f) ámbito de acción: extensión y límites de las actividades autorizadas; g) conocimiento local: requisitos sobre el conocimiento de aspectos tales como las leyes y reglamentaciones, el idioma, la geografía o el clima locales; y h) protección al consumidor: requisitos alternativos al de residencia, tales como fianza, seguro sobre responsabilidad profesional y fondos de reembolso al cliente para asegurar la protección a los consumidores.³⁷

Para dar seguimiento y cumplimiento a sus obligaciones, las partes vinculadas por cada Acuerdo constituyen un Comité *ad hoc*, “integrado por las siguientes autoridades e instituciones gubernamentales y no gubernamentales: a) para el caso de El Salvador: la Dirección Nacional de Educación Superior del Ministerio de Educación; b) para el caso de Guatemala: la Universidad de San Carlos de Guatemala y la Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales; c) para el caso de Honduras: la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y la Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Honduras; y d) para el caso de México:

³⁷ Disponible en: (<http://www.wto.org>)w

la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública” o bien convocan a dependencias gubernamentales competentes o a colegios y asociaciones profesionales (Acuerdos México-Costa Rica y México-Nicaragua).

Entre las iniciativas subregionales de integración comercial en América Latina con incidencias en los mecanismos de convalidación de títulos de educación superior, destaca el Mercado Común de Sur (en aplicación desde el 29 de noviembre 1991). MERCOSUR (Fernández Lamarra, 2004; Stubrin, 2007) agrupa a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay más Chile, Bolivia, Perú y Venezuela como asociados. Resalta también el *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) entre México, Estados Unidos y Canadá que entró en vigor el 1° de enero de 1994 (Barrow, Didou y Mallea, 2003). Por su parte, el Consejo Presidencial Andino –entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela– en su XIII Reunión realizada en Carabobo (Venezuela), en 2001, encomendó a “la Comisión de la Comunidad Andina que adopte, en una reunión ampliada con los Ministros de Educación, antes del 31 de diciembre del 2001, una Decisión para la armonización y simplificación de procedimientos de convalidación de títulos y diplomas profesionales, así como de estudios superiores.”³⁸

Tanto NAFTA como MERCOSUR prohíben toda forma de discriminación por razones de residencia y nacionalidad entre los socios. No obstante, han sido diferentes sus estrategias para paliar la falta de información en relación a los contenidos certificados por un grado, para aminorar la consecuente suspicacia que acarrea y para controlar tendencias proteccionistas particularmente pronunciadas en los países más desarrollados de la región y en las asociaciones profesionales con tradiciones consolidadas de colegiación y regulación³⁹.

El artículo 10-12 “Otorgamiento de licencias y certificados” del capítulo X “Comercio transfronterizo de Servicios” de NAFTA elimina todo requisito de nacionalidad o residencia permanente y en su anexo correspondiente, establece “procedimientos para el reconocimiento de la educación, experiencia y otras normas y requisitos que rigen a los prestadores de los servicios profesionales”. Recomienda la constitución de comités tri-nacionales para facilitar el reconocimiento la elaboración de normas y criterios. A la fecha, una reciprocidad de condiciones no ha sido lograda, salvo en algunas profesiones, y su logro es dudoso, principalmente entre México y Estados Unidos, debido a las asimetrías en los procesos de acreditación y de certificación profesional.

Las siguientes son las disposiciones sobre reconocimiento en el TLCAN:

Quinta Parte. Capítulo XII. Artículo 1210 - Otorgamiento de Licencias y

Certificados.- Cuando una Parte revalide, de manera unilateral o por acuerdo con otro país, la experiencia, las licencias o los certificados obtenidos en el territorio de otra Parte o de cualquier país que no sea Parte:

a. nada de lo dispuesto en el Artículo 1203 (trato de NMF) se interpretará en el

38 Disponible en: (<http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/valencia.htm>)

39 El Estado, en su afán hiperregulatorio restringe el ejercicio profesional de extranjeros egresados de otros países y encuentra en los colegios profesionales un fuerte aliado promotor de políticas protectivas y restrictivas a la competencia externa. Incluso los títulos de extranjeros graduados en un país (ej. México y Argentina) absurdamente no habilitan al ejercicio profesional en el territorio donde se han formado (Del Bello y Mundet, s.f.; 4-5).

sentido de exigir a esa Parte que revalide la educación, la experiencia, las licencias o los certificados obtenidos en el territorio de otra Parte; y

b. la Parte proporcionará a cualquier otra Parte, oportunidad adecuada para demostrar que la educación, la experiencia, las licencias o los certificados obtenidos en territorio de esa otra Parte también deberán revalidarse, o para negociar o celebrar un arreglo o acuerdo que tenga efectos equivalentes.

El Anexo 1210.5 se aplica a las medidas adoptadas o mantenidas por una Parte relacionadas con el otorgamiento de licencias o certificados a prestadores de servicios profesionales.⁴⁰

En MERCOSUR, la Reunión de Ministros de Educación inició actividades en 1991 y el Sector Educativo hizo lo propio en 1992⁴¹. En 1998, la XIV Reunión de Ministros aprobó un Memorando de Entendimiento en el cual consideró el diseño del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras (MEXA)⁴².

MEXA es un procedimiento que acredita carreras en Medicina, Ingeniería y Agronomía mediante el establecimiento de comités de pares regionales y la aplicación de los parámetros comunes de calidad definidos por las Comisiones consultivas de expertos, en las instituciones de educación superior de los países miembros de MERCOSUR que así lo soliciten.

El Capítulo IV del Memorando de Entendimiento sobre la implementación de MEXA, prevé que, si bien la acreditación de una carrera de grado no faculta automáticamente a sus egresados a ejercer profesionalmente en otro país de la zona, sí obliga a los estados partes a reconocer el título como de grado universitario. Más allá de sus repercusiones sobre los procesos de acreditación nacional en determinados países (por ejemplo, Argentina), de su extensión desde su puesta en operación desde 2003 a 24 carreras de agronomía, 25 de Ingeniería y 19 de Medicina (Landinelli, 2007:6) y de la incorporación de otras 4 carreras al proceso de acreditación (arquitectura, enfermería, odontología y veterinaria), es de remarcar que no todas las expectativas iniciales fueron cumplidas: si bien la validación del mecanismo posibilitó la puesta en marcha de un programa de movilidad, entre los estudiantes pertenecientes a las carreras acreditadas en la región, de alcances numéricos todavía reducidos, su contribución al mejoramiento de los procesos de convalidación de títulos es objeto de congratulaciones pero también de dudas:

La libre movilidad de profesionales entre los países del área de integración fue un motivo fundamental en la gestación del MEXA-MERCOSUR. Los directivos de asociaciones profesionales de nivel nacional y sus redes o confederaciones regionales supusieron que la acreditación por parte del grupo internacional iba a facilitar el reconocimiento de los títulos por parte de los países participantes. Sin embargo, los diplomas académicos reconocidos por los gobiernos implican la habilitación para el ejercicio de las profesiones respectivas. La obtención del reconocimiento estatal en otro país es un trámite administrativo y académico arduo e inseguro. (Stubrin, 2007:47).

40 Disponible en: http://www.ftaa-alca/sitemap_s.asp

41 Disponible en: (http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/ENCIU/enciu_mercosur.html)

42 En ese marco, los ministros de educación de los países del MERCOSUR, junto con los de Bolivia y Chile, firmaron en 1998 el «Memorando de Entendimiento sobre la implementación de un mecanismo experimental de acreditación de carreras para el reconocimiento de títulos de grado universitario en el Mercosur», que estableció el diseño de un Mecanismo Experimental para el desarrollo de las actividades relacionadas con la Evaluación y la Acreditación Universitaria (MEXA). (Villanueva, 2004. Disponible en: <http://www.rieoci.org/rie35a05.htm>).

De allí que: “La pequeña escala de los logros alcanzados y el tiempo invertido evidencian que la construcción, mediante la lógica académica, de una confianza recíproca es mucho más trabajosa de lo que se suponía” (ibid.).

Finalmente, cabe recalcar que un acuerdo económico internacional tuvo incidencias en la trascendencia de la problemática de la convalidación en la región. Cuando la Organización Mundial de Comercio (OMC) incluyó la educación superior entre sus servicios después de la Ronda de Doha (Qatar, 2001) de negociaciones sobre el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), recomendó a sus miembros adoptar procedimientos de armonización u otros, firmar convenios o tomar decisiones en forma autónoma para resolver las trabas detectadas en cuanto a reconocimiento mutuo de títulos y grados⁴³:

Disposiciones sobre Reconocimiento OMC/GATS: PARTE II. Artículo VII

– **Reconocimiento:** Los Miembros podrán reconocer la educación o experiencias obtenidas, los requisitos cumplidos o las licencias o certificados otorgados en un determinado país. Ese reconocimiento, que podrá efectuarse mediante armonización o de otro modo, podrá basarse en un acuerdo o convenio con el país en cuestión o podrá ser otorgado de forma autónoma.⁴⁴

Tanto la multiplicación de acuerdos bilaterales clásicos de convalidación de estudios como la inclusión de disposiciones sobre el reconocimiento de credenciales educativas en acuerdos de integración económica firmados por países de la región o la posición de la OMC indican que el asunto, sobre todo con fines de ejercicio profesional, es sensible en América Latina y El Caribe: lo es por la heterogeneidad intrínseca entre los sistemas (Pachiana y Villanueva, 2005); lo es asimismo por sus impactos en la circulación de recursos humanos (profesionales y estudiantiles) y en los procesos de integración subregional, y por sus resonancias en ámbitos como la protección del consumidor de servicios profesionales y los derechos de los estudiantes.

3.3.2. Redes y asociaciones de educación superior

Existen muchos estudios sobre redes académicas y científicas que muestran sus orígenes, significado, importancia, diversidad, temática, alcance, etc., la mayoría se limita a una suerte de inventario de las redes y asociaciones que funcionan en la región y hay poco trabajo analítico de las mismas y de su impacto en la integración de la educación superior de la región, asunto que no se resuelve en este trabajo.

⁴³ **Suministro transfronterizo:** son consideradas barreras específicas las siguientes: falta de oportunidad de acreditación como institución con capacidad de otorgar títulos; requerimiento de recurrir a un socio local; barreras de tipo legal; restricciones a la importación de material educativo.

Consumo en el extranjero: son consideradas barreras específicas las siguientes: requerimientos de visa; reconocimiento de títulos extranjeros; cuotas para estudiantes extranjeros; restricciones al empleo durante el período de estudios; reconocimiento de calificaciones en el país de estudio.

Presencia comercial en el país consumidor: son consideradas barreras específicas las siguientes: prohibición a la provisión de servicios por parte de entidades extranjeras; no acceso a una licencia para otorgar un título reconocido; restricciones al reclutamiento de profesores extranjeros; subsidios altos a instituciones locales.

Presencia de personas físicas: son consideradas barreras específicas las siguientes: requerimientos de inmigración o de residencia; reconocimiento de calificaciones; regulaciones de empleo. (Herme, 2004:4)

⁴⁴ Disponible en: http://www.ftaa-alca/sitemap_s.asp

Sociedades en redes, conocimientos y nuevas tecnologías

La UNESCO presentó en el año 2005 un informe mundial titulado “**Hacia las Sociedades del Conocimiento**”, en el cual se muestra un panorama prospectivo de los cambios que estamos presenciando a nivel global. En este informe se formula que: “la tercera revolución industrial ha ido acompañada de un cambio de régimen de los conocimientos. A este respecto, se ha hecho referencia al advenimiento de un doble paradigma: el de lo inmaterial y el de las redes.”⁴⁵

La explicación fundamental de las redes en el Informe parte de la afirmación:

Es cierto que en toda organización social hay una trama de redes dentro de las cuales los individuos mantienen relaciones privilegiadas, ya sean de tipo familiar, étnico, económico, profesional, social, religioso o político. No obstante, en el contexto de la revolución de la información, se han creado nuevas formas de organización que no se ajustan a la lógica de la centralización de los espacios y polos de decisión convencionales. El incremento de las relaciones horizontales que trascienden a menudo las fronteras sociales y nacionales, ha suplantado la verticalidad de las jerarquías tradicionales. Esto no significa que la generalización de las redes permita ingresar y participar en ellas de igual manera y por doquier, tanto en los países del Norte como en los del Sur. Al contrario, se ha comprobado que las grandes redes forman **nudos** localizables, indisociables de la nueva realidad urbana de las **grandes ciudades mundiales** –Tokio, Londres o Nueva York- que interactúan entre sí mediante inversiones internacionales, tránsitos transfronterizos o intercambios financieros.⁴⁶

Esta observación habrá que tenerla siempre en cuenta en América Latina por los altos niveles de desigualdad y exclusión social y el incipiente desarrollo científico y tecnológico.

Por otra parte, la creación de redes en las condiciones de desarrollo actual, permite acabar con el aislamiento de todo un conjunto de conocimientos –por ejemplo, los de carácter étnico, lingüístico, científico, técnico, artístico, literario-. Este fenómeno global tiene amplias perspectivas de crecimiento en América Latina y el Caribe a través de la formulación de nuevas políticas que reconocen la diversidad y el carácter pluriétnico de nuestras comunidades. En las universidades es indispensable el trabajo en red para el desarrollo de la investigación, la docencia o el servicio a la sociedad.

Esta concepción de sociedades del conocimiento parte de la noción de sociedad de la información basada en los progresos tecnológicos, reconoce la diversidad cultural y lingüística, se refiere a sociedades en plural y comprende dimensiones económicas, sociales, éticas y políticas.

Las sociedades del conocimiento son sociedades en redes que propician una mejor toma de conciencia de los problemas mundiales, gracias al aprovechamiento compartido de la investigación científica entre los países del Norte y del Sur. La creación de redes en los centros de conocimiento y el aprovechamiento común de la información pertinente por la comunidad académica y científica, han abierto nuevas perspectivas al ámbito pú-

⁴⁵ Informe Mundial de la UNESCO: *Hacia las Sociedades del Conocimiento*. París, Ediciones UNESCO, 2005, pág. 49.

⁴⁶ *Ibid.*, pág.50.

blico del conocimiento.

Actualmente, la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación, y la aparición de la red pública Internet han creado condiciones para la ampliación del espacio público del conocimiento, que desde el siglo de las luces, ha sido considerado como un ideal de la humanidad y un elemento fundamental de la UNESCO y su constitución. Las universidades con alto sentido de responsabilidad social en su actividad docente e investigativa lo consideran como parte esencial de su quehacer. En América Latina se ha mantenido vigente el principio de la defensa del carácter público de la educación y del conocimiento, gracias a la posición de las universidades y de algunos gobiernos. En una visión de América Latina y el Caribe a largo plazo, esta perspectiva es fundamental.

Sobre el impacto de las nuevas tecnologías en los conocimientos en redes, la UNESCO indica que la extensión de la evolución tecnológica ha afectado a los medios de creación, transmisión y tratamiento de los conocimientos, entre los cuales se encuentran las universidades, y ha dado lugar a la hipótesis de que nos hallamos en vísperas de una nueva era del conocimiento.

Por otra parte, en el informe se señalan procesos que están afectando la organización y el desarrollo de la actividad académica, y que en nuestra región han alcanzado un crecimiento relativo. Entre los más destacados pueden mencionarse la proliferación de objetos virtuales, las transformaciones de los espacios de aprendizaje anteriormente atribuidos exclusivamente a las instituciones educativas llegando incluso a los espacios virtuales. Con todos estos cambios "...se están creando sistemas muy potentes de gestión de los conocimientos, tanto en los organismos científicos o gubernamentales, como en las grandes o pequeñas empresas."⁴⁷

Esta perspectiva latinoamericana y caribeña se enriquece con las experiencias de la UNESCO, que ofrece la posibilidad de participar en las nuevas estructuras internacionales que empiezan a surgir, entre las cuales se cita el desarrollo de las cátedras UNESCO y las redes del programa UNITWIN, que propician la transmisión, difusión y valoración de los conocimientos.

Además de lo anterior, la estructuración en redes puede resultar factible económicamente por el relativo bajo costo de invertir en organizaciones ya existentes, que pueden beneficiarse de la cooperación nacional e internacional con la necesaria salvaguarda de la calidad de la educación superior, sin tener que esperar a reunir las sumas considerables que exigen las inversiones y las condiciones dirigidas a la creación de instituciones nuevas.

Las redes universitarias y los procesos de integración en América Latina

Las redes universitarias han estado relacionadas con los procesos de integración de América Latina y el Caribe, no solamente en los de orden económico, también y de manera especial, en los de orden cultural y educativo.

El movimiento de Córdoba, que tuvo como escenario los países de la región, desató un clima político y cultural hacia la integración universitaria. Desde la segunda década del siglo XX hasta mediados de la misma centuria, se produjeron considerables procesos orientados a la transformación científica, educativa y cultural por lo que, en la mayoría de los países, la universidad fuera considerada como el lugar para la integración y el cambio.

Al comenzar la segunda mitad del siglo XX, los cambios en el régimen político de los Estados de nuestra región, caracterizados por el establecimiento de gobiernos militares o con cierto

⁴⁷ *Ibid.*, pág.52.

sentido hacia el autoritarismo, pretendieron reducir el ámbito de la autonomía universitaria, y en algunos casos, aumentar la intervención estatal. En estas condiciones, surgen y se desarrollan redes universitarias cuya misión y objetivos centran su mira en la integración de la región, como es el caso de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), o del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) para la subregión centroamericana. Un ejemplo más reciente es la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo (AUGM), concebido como una red para propiciar la cooperación universitaria en la perspectiva de la integración económica de los países del MERCOSUR.

Otro referente importante es el europeo. Inicialmente, en el marco de la Comunidad Económica Europea y posteriormente de la Unión Europea extendido hoy a la casi totalidad de los países de dicho continente, se impulsa el mayor proceso de convergencia universitaria del mundo, concebido hacia la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, cuya red universitaria institucional más reconocida es la Asociación Europea de Universidades. De manera simultánea, se impulsan los programas Erasmus, Sócrates, European Credits Transfer System, entre otros, para impulsar la movilidad y facilitar la integración.

Los procesos de integración en América Latina, planteados desde la primera mitad del siglo XX, han estado acompañados de algunos desarrollos universitarios. No obstante algunas particularidades, las redes regionales de instituciones responden a una serie de motivaciones generales con sentido regional, subregional o nacional: el intercambio de información, la promoción de la movilidad de estudiantes y profesores, el mejoramiento de la calidad, la internacionalización de los currículos, la socialización de la investigación y la formación continuada pueden mencionarse.

Como está ocurriendo a nivel internacional, en América Latina y el Caribe la cooperación exterior deja de ser una tarea marginal de la vida académica, restringido en la mayoría de casos a redes científicas entre investigadores o a una movilidad limitada de estudiantes y profesores y se está convirtiendo en una dimensión básica de la estrategia global de la universidad y de los procesos de reforma curricular y administrativa. Se están multiplicando los campos de colaboración interuniversitaria, las redes académicas y existe una creciente valoración de las relaciones internacionales de la universidad.

Los estudiantes de nuestros países ya no se preparan sólo para los respectivos mercados nacionales, sino para los mercados regionales y globales. La cooperación entre las universidades favorece la renovación de la formación adquirida y posibilita el reconocimiento de las titulaciones en espacios geográficos más amplios.⁴⁸

Una de las experiencias más significativas de la región de diseño de currículo internacional es la **Red de Macrouiversidades Públicas de América Latina y el Caribe**⁴⁹. En la Declaración suscrita al término de la primera reunión realizada en la UNAM:

48 Universidad 2000. *Informe Bricall*, CRUE, Madrid, 2000, pág. 243.

49 Integrada por: Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), Universidad Nacional de la Plata (Argentina), Universidad Mayor de San Andrés (Bolivia), Universidad de Río de Janeiro (Brasil), Universidad de Sao Paulo (Brasil), Universidad Nacional de Colombia (Colombia), Universidad Nacional de Costa Rica (Costa Rica), Universidad de Costa Rica (Costa Rica), Universidad de la Habana (Cuba), Universidad Central de Ecuador (Ecuador), Universidad de El Salvador (El Salvador), Universidad de San Carlos de Guatemala (Guatemala), Universidad Autónoma de Honduras (Honduras), Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México), Universidad Autónoma de Sinaloa (México), Universidad de Guadalajara (México), Universidad Nacional Autónoma de México (México), Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (Nicaragua), Universidad de Panamá (Panamá), Universidad Nacional de Asunción (Paraguay), Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú), Universidad de Puerto Rico (Puerto Rico), Universidad Autónoma de Santo Domingo (República Dominicana), Universidad de la República (Uruguay), Universidad Central de Venezuela (Venezuela), Universidad de los Andes (Venezuela), Universidad del Zulia (Venezuela).

... se considera como pertinente, viable y muy necesaria la Red, en la perspectiva de poner en marcha programas **cooperativos y solidarios relacionados con la movilidad de estudiantes y académicos, de investigación en las fronteras del conocimiento** relacionadas con la solución de los más importantes problemas de las mayorías del continente, con el postgrado, con el financiamiento público y con la preservación y el desarrollo del patrimonio histórico de estas importantes instituciones, siempre y cuando las macrouniversidades cuentan con el mayor potencial regional para realizarlos.⁵⁰

Se destaca de la anterior justificación de la Red de Macrouniversidades la integración al servicio de las necesidades de los países de la región, lo que se constituye en un valor agregado de mayor importancia y coherente con su vocación pública.

Entre los objetivos de la Red consignados en sus estatutos, se mencionan los siguientes en la medida que hacen alusión directa a los procesos de integración y de cooperación:

II. Establecer un mecanismo de **diálogo e intercambio, así como de cooperación y acción conjunta** sobre temas y experiencias de interés común para las universidades de la Región, con el objetivo de crear un ambiente de responsabilidades compartidas, renovando la idea de que la integración latinoamericana desde la educación, es el mejor punto de partida para alcanzar el umbral de una nueva identidad latinoamericana;

III. Servir de **medio de integración** del conjunto de las universidades públicas de cada país;

IV. Incrementar el **trabajo en redes académicas para propiciar proyectos conjuntos** en la Región; así como **definir y organizar programas de formación universitaria y de investigación**;

V. Establecer sistemas y mecanismos que **permitan compartir la utilización de la infraestructura científico, tecnológica, de información y comunicación** de las Instituciones Integrantes;

VI. Fortalecer la **solidaridad regional y el mutuo apoyo**, propiciando la obtención de recursos financieros;

VII. Facilitar la **movilidad de estudiantes y académicos**, a través de programas de intercambio en todos los niveles educativos;

VIII. Propiciar la **armonización** de sistemas de información en **materia académica y de gestión universitaria**;

IX. Contribuir al desarrollo y **armonización de sistemas de evaluación y acreditación de calidad**;

X. Fomentar la capacitación de personal, para propiciar **nuevos modelos de gestión y administración universitaria**;

XI. Realizar reuniones que alienten el desarrollo de **programas de colaboración** de interés para las Instituciones Integrantes;

XII. Promover la **participación** de las Instituciones Integrantes en reuniones y **foros internacionales, multilaterales**, gubernamentales y no gubernamentales para garantizar la vigencia del servicio educativo como responsabilidad de los

50 Disponible en: <http://redmacro.unam.mx/antecedentes.html>

Estados nacionales y de la sociedad en su conjunto.⁵¹

Se tiene información sobre el **Programa de movilidad de postgrado** que va en su cuarta convocatoria en la cual se seleccionaron cerca de 100 estudiantes beneficiarios. Para la operación de este programa se cuenta con los términos de referencia para su operación⁵².

Otros tres programas se desarrollan en la Red, además del de movilidad de estudiantes de Postgrado; éstos son: Observatorio de Macrouniversidades, Programa Multimedia de Preservación del Legado Histórico, Cultural y Natural de las Macrouniversidades y el Programa de Movilidad y Cooperación Regional en Investigación Científica, Humanística y Desarrollo Tecnológico⁵³.

La Red de Macrouniversidades se constituye entonces en una experiencia significativa de trabajo mancomunado que merece, como toda buena práctica, un análisis juicioso para permitir su réplica con otros grupos de instituciones y esta es una tarea pendiente de la Red, como también lo es propiciar que su impacto se extienda sobre los sistemas nacionales de educación superior.

Existen también en los países de la región, redes integradas por las personas responsables de la internacionalización en las instituciones de educación superior. Estas redes tienen distintos orígenes, organización, estructura, tamaño, como también dinámicas diferencias y niveles de consolidación.

En el caso de Colombia, la **Red Colombiana para la Internacionalización de la educación superior (RCI)** se comenzó a gestar en 1994, pero fue hasta 1996 cuando se dan los primeros pasos para su conformación y a la primera reunión convocada para finales de ese mismo año asisten 80 representantes de instituciones de educación superior, públicas y privadas; está organizada en nodos regionales que corresponden a la división del país en regiones geográficas⁵⁴. Cada nodo regional tiene una coordinación para facilitar la comunicación y la organización de las tareas. Estos Coordinadores conforman el Comité Coordinador Nacional que se reúne periódicamente para armonizar el trabajo entre los diferentes nodos, analizar avances, compartir experiencias, entre otras.

Chile cuenta con la Comisión de Cooperación Internacional del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas:

red conformada por los 25 Encargados de Cooperación y Relaciones Internacionales, que desde su creación ha buscado ser un espacio de encuentro, debate, análisis y formación con el fin de promover y estimular la internacionalización en las Universidades miembros, y que constituye hoy la única Red Universitaria existente en estas materias en las IES del país, realizando acciones en tres ejes prioritarios: formación en gestión de la cooperación, divulgación de información y promoción y promoción del sistema universitario al exterior, junto a la exportación de sus servicios educativos.⁵⁵

En Argentina se conformó la red Responsables de las Relaciones Internacionales de las Universidades Públicas en el marco del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), Red que

51 Disponible en: <http://redmacro.unam.mx/estatutos.html>

52 Para ampliar esta información, consultar el documento *Programa de movilidad universitaria de la red de Macrouniversidades Públicas de América Latina y el Caribe. Criterios de operación*. Disponible en: www.unesco.org/vel/.../Programa%20de%20Movilidad%20Univ.%20de%20la%20Red%20de%20Macrouniversidades.pdf

53 Teneud, L. *Programa de Cooperación y Movilidad Regional en Investigación Científica, Humanística y Tecnológica*. Área Temática IX: Neurociencias. Informe.

54 Las seis regiones son: Norte (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena); Oriente (Norte de Santander y Santander); Occidente (Antioquia y Chocó); Centro Occidente (Caldas, Caquetá, Huila, Quindío, Risaralda, Tolima); Sur Occidente (Cauca, Nariño, Valle del Cauca); Centro (Boyacá, Casanare, Cundinamarca, Meta) y Bogotá D.C.

55 Ramírez, C. (2004). *La internacionalización de la educación superior en Chile*. Santiago.

fue constituida en 1999 con el objetivo de “conformar un foro de promoción de la internacionalización de las Universidades y de promover un trabajo sinérgico entre las Universidades”⁵⁶

La Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior -ANUIES- que agremia a las principales instituciones de educación superior de México, con el fin de “promover su mejoramiento integral en los campos de la docencia, la investigación y la extensión de la cultura y los servicios.”⁵⁷ La ANUIES cuenta con un Directorio Ejecutivo en el cual existe una Dirección General de Cooperación a la que se encuentra adscrita la Dirección de Cooperación Internacional que tiene por objeto: “apoyar a las instituciones afiliadas en la creación y fortalecimiento de las relaciones de cooperación con contrapartes de otros países mediante el establecimiento de programas y acuerdos que promuevan el intercambio de estudiantes, docentes e investigadores”.⁵⁸

El Fórum de Assessorias das Universidades Brasileiras para Assuntos Internacionais en Brasil, fue creado en 1988 y reúne a los gestores y responsables de las universidades brasileiras para:

promover la integración y la capacitación de los gestores del área (de la internacionalización) por medio de seminarios, talleres y reuniones regionales y nacionales para divulgar la diversidad y las potencialidades de las IES brasileiras ante las agencias de fomento, representaciones diplomáticas, organismos y programas internacionales.⁵⁹

En Paraguay la red sobre internacionalización es de reciente creación.

Existe en estas redes nacionales un potencial para apoyar los procesos de internacionalización y la cooperación interuniversitaria y en tal sentido se vienen adelantando esfuerzos para conformar una suerte de red de redes que permita ampliar la interacción entre las oficinas de apoyo que han venido organizando las universidades de la región y con tal propósito se realizó un primer encuentro en Argentina⁶⁰. Sin embargo, esta red necesitará articular esfuerzos con otras organizaciones ya existentes como la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), Red de Universidades Regionales Latinoamericanas (Red UREL), la Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración (AUALCPI), la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria (RLCU) para evitar la proliferación de instituciones con las mismas finalidades o muy similares.

Los procesos de convergencia y las redes universitarias

En años recientes comienza a ganar importancia lo que Sylvie Didou considera como experiencias de convergencia de la educación superior en América Latina,⁶¹ que han permitido la conformación o la participación de redes universitarias alrededor de ellas.

Un primer ejemplo es el sistema de postgrados regionales en América Central promovido en la Confederación Universitaria Centroamericana bajo la dirección del CSUCA; un segundo ejemplo es el del Mecanismo Experimental de Acreditación del MERCOSUR

56 Theiler, J. *Internacionalización de la educación superior en la República Argentina*.

57 Disponible en: http://www.anui.es/la_anui/es/laanui.es.php

58 Disponible en: http://www.anui.es/c_internacional/index.php?clave=bienvenida.php

59 Disponible en: <http://www.belta.org.br/faubai/faubai/index.html> Traducción libre

60 La reunión se llevó a cabo en Argentina y contó además con la participación de Brasil, Chile, Colombia.

61 Didou Aupetit, S. y otros (2007). *Experiencias de Convergencia de la Educación Superior en América Latina*. México, Cinvestav-Unesco.

más Bolivia y Chile (MEXA), concebido como herramienta de cooperación horizontal para el desarrollo y la integración internacional alrededor del tema de la evaluación de la calidad de los programas académicos; un tercer caso es el Proyecto Tuning –América Latina, que si bien está inspirado en la experiencia europea, su desarrollo es latinoamericano, proyecto definido como: “un espacio de reflexión de actores comprometidos con la educación superior, que a través de la búsqueda de consensos, contribuye para avanzar en el desarrollo de titulaciones fácilmente comparables y comprensibles, de forma articulada en América Latina”⁶² con cobertura en 19 países y más de 190 universidades latinoamericanas en su primera fase, para trabajar 4 líneas: competencias, créditos académicos, enfoques de enseñanza, aprendizaje, evaluación y calidad; los resultados de este proyecto se encuentran publicados⁶³ y allí puede encontrarse una semilla que serviría para la futura convergencia de la universidad latinoamericana y caribeña; una cuarta experiencia es la del Proyecto 6x4 UEALC, desarrollado en seis profesiones con cuatro ejes de análisis y que contó con la participación de representantes de 52 universidades de América Latina y 4 asociaciones universitarias, con avances en temas como las competencias profesionales, la construcción de una propuesta para la transferencia de créditos en América Latina y en investigación e innovación, el proyecto culminó en octubre del 2006 y aún no se publican sus resultados.

Nuevas posibilidades: redes de disciplinas y redes de docentes

Entre las nuevas posibilidades ofrecidas por la creación de redes en la educación superior, se deben destacar las redes de disciplinas y las redes de docentes. Estas redes permitirían aprovechar las fortalezas de una institución, de un departamento o grupo de investigación para beneficio de un número mayor de instituciones permitiendo la enseñanza de las disciplinas especializadas en forma deslocalizada, incluso itinerante, concentrándose en una o varias semanas lectivas, lo que permitiría ofrecer conocimientos nuevos o de muy alto nivel a grupos de estudiantes interesados, que de no ser así, no tendrían acceso a ellos.

El trabajo en redes es una necesidad de la docencia contemporánea. Los profesores responsables de la fundamental tarea universitaria deben ser parte de las redes de conocimiento relacionadas con el campo de su actividad. La nueva perspectiva es la de considerar como escenarios en los cuales se pueden ampliar los efectos de estos procesos de organización y desarrollo del trabajo académico, con el apoyo de los Estados o de las instituciones de educación superior.

El Informe muestra que los docentes de las instituciones con escasos medios financieros pueden verse acaparados por las tareas apremiantes de la docencia y limitar sus actividades de investigación y disminuir su calidad, con lo que disminuye también la atracción que pueden ejercer en los estudiantes y su adecuación a las necesidades de la sociedad.

Un aspecto a tener en cuenta en los países de América Latina frente al problema de la fuga de cerebros es la contribución de las redes a reducir el riesgo de “*la fuga de cerebros*” que es preocupación permanente en los países pobres por la gran atracción de las personas con alto nivel de formación hacia los países de mayor desarrollo; incluso, dentro de un país también se tiene flujo de talento humano desde regiones menos desarrolladas hacia las capitales y ciudades más

⁶² *Op. cit.*

⁶³ Disponible en: <http://www.unideusto.org/tuning/tuningal/>

grandes o hacia instituciones de mayor prestigio. En el informe comentado, se propone como hipótesis que “(la fuga de cerebros)... podría contrarrestarse en parte e incluso ser sustituida en el futuro por una **circulación de cerebros**, beneficiosa para todos” porque además “contribuye al mantenimiento de la diversidad cultural por las posibilidades que ofrece de impregnarse de la cultura de los países que visitan regularmente”.

Esta perspectiva deberá ser tenida en cuenta por nuestros gobiernos y por los directivos de nuestras instituciones cuando se trate de encontrar fórmulas para atenuar o reducir los efectos nocivos de la fuga de cerebros.

La integración de la educación superior en el Caribe anglófono

En el Caribe se tienen claros ejemplos de integración que merecen recogerse por las lecciones que aportan. Con esta finalidad, se recoge el modelo de la University of the West Indies (UWI)⁶⁴ por ser un proyecto multilateral y muy comprometido con la región; la segunda experiencia es la de la Asociación de Universidades e Institutos de Investigación del Caribe (UNICA) por el perfil regional que orienta su tarea misional.

University of the West Indies (UWI)

La UWI es una institución autónoma regional y sirve de apoyo a 16 países y territorios en el Caribe que tienen el inglés como lengua materna: Anguila, Antigua y Barbuda, Las Bahamas, Barbados, Belice, las Islas Vírgenes Británicas, la de las Islas Caimán, Dominica, Granada, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, y las Islas Turcas y Caicos. Todos estos países son miembros de la Comunidad de Naciones del Caribe (CARICOM). El objetivo de la universidad es ayudar a “desbloquear el potencial de crecimiento económico y cultural” en las Indias Occidentales, que hagan posible la mejora de la autonomía regional.

La universidad consta de tres grandes *campus*: Mona en Jamaica, San Agustín en Trinidad y Tobago, y Cave Hill en Barbados, junto con un *campus* satélite en Mount Hope, Trinidad y Tobago y un Centro de Gestión de Hotelería y Turismo en Nassau, Bahamas. Establecida en 1948, la Universidad fue fundada originalmente como el Colegio Universitario de las Indias Occidentales (UCWI) en Mona en Jamaica, con una especial relación con la Universidad de Londres. Se logró la condición de independiente de la Universidad en 1962. El *Campus* de San Agustín, en Trinidad, el antiguo Colegio Imperial de Agricultura Tropical (ICTA), se inició en 1960 y el *Campus* Cave Hill en Barbados fue fundado en 1963. Además, los Centros de la Universidad, dirigidos por un Tutor residente, se encuentran en cada uno de los otros 13 países contribuyentes. La Universidad de Guyana fue creada e incorporada en abril de 1963.

Existen facultades comunes a todos los *campus*, como las Humanidades y Educación y Ciencias Sociales. Cave Hill y Mona tienen la Facultad de Ciencias Aplicadas y Puras, mientras que San Agustín, Trinidad y Tobago son sedes de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales y la Escuela de Agricultura, Barbados tiene la Facultad de Derecho, a fin de que los estudiantes de pregrado en Mona y San Agustín, que completa el primer año de sus respectivas universidades deben pasar a Cave Hill. Mona en Jamaica y San Agustín en Trinidad y Tobago tienen

⁶⁴ Para el trabajo se mantiene el nombre en su lengua original, sin traducir al español

Facultad de Medicina. San Agustín tiene también la Facultad de Ingeniería.

La UWI está comprometida con el desarrollo de la región “mediante la capacitación de sus recursos humanos, la realización de la investigación, la prestación de servicios de asesoramiento a los gobiernos, así como para el sector privado y la creación de vínculos con otras instituciones en toda la región y el resto del mundo”.⁶⁵

Los siguientes factores serán de especial importancia para la UWI en la próxima década:

- La dinámica de la economía y la sociedad basada en el conocimiento
- Las múltiples repercusiones de la globalización, con especial referencia al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)
- El compromiso de la política pública de los países que contribuyen a la expansión de la participación en la educación terciaria
- La continua revolución de la información, la informática y las tecnologías de las telecomunicaciones.

A nivel regional, los retos en el entorno incluyen la capacidad de producir líderes en todos los ámbitos de actividad de una población estudiantil cada vez más diversa en términos de capacidades, la preparación previa, las aptitudes y el interés, la vinculación y la retención de estudiantes y profesores de alta calidad de cara a la competencia global por el talento en todos los niveles, el crecimiento en el número de instituciones de nivel terciario financiadas por el sector público nacional, incluidas las nuevas universidades, que compiten en forma directa con la UWI por el personal docente y la financiación, la necesidad de construir y ampliar la capacidad para la investigación y la innovación en ausencia de estructurados mecanismos nacionales y regionales para la financiación de las investigaciones pertinentes y el mantenimiento y mejora de las normas de la enseñanza y la investigación de un cuerpo estudiantil más diverso en términos de preparación académica previa, los intereses y las aptitudes.

Por otro lado, abundan las oportunidades, tales como: la creación de nuevos conocimientos, la creciente demanda de trabajadores altamente cualificados, el reconocimiento de la importancia del aprendizaje permanente y la formación profesional continua para alimentar la demanda de educación superior, el desarrollo de la investigación y Capacidad de innovación para aumentar el impacto de la universidad en la región, que permitan una utilización óptima de las tecnologías y las oportunidades de alianzas estratégicas con otras universidades, redes de conocimiento y el sector empresarial en el nicho de los campos de investigación y desarrollo que puede mejorar la institución y la reputación internacional de acceso a los recursos.

El Plan Estratégico 2007-2012 de la UWI enumera entre sus áreas de fortaleza interna, los siguientes factores:

- El hecho de su condición especial como una institución regional con apoyo de 15 países miembros en los cuales tiene presencia;
- contar con una reputación como institución de alto nivel; su excepcional concentración, única en la región, de personal altamente cualificado, experto en una amplia gama de disciplinas;
- su posesión de una inigualable fuente de conocimientos especializados sobre cuestiones

⁶⁵ Traducido de: <http://www.uwi.edu/aboutuwi/overview.aspx>

relacionadas con el Caribe;

- su reconocido liderazgo en el ámbito de la educación superior en la región;
- los notables logros de sus graduados en posiciones de liderazgo en muchos ámbitos regional e internacional que representa los símbolos de excelencia institucional;
- el conjunto significativo de la producción intelectual de su personal académico a través de los años, es un muy respetado organismo para el asesoramiento de los gobiernos de CARICOM y su papel como fuente de la investigación y los servicios de expertos para muchas empresas exitosas en la región;
- la insuperable belleza de sus *campus*.

Sin embargo, con el fin de mejorar la pertinencia y eficacia de la institución ésta debe ocuparse de las deficiencias existentes, tales como:

- La inestabilidad de la financiación y la marcada dependencia del apoyo de los gobiernos centrales;
- el deterioro de las características regionales de la universidad como resultado de la abrumadora mayoría de estudiantes del país anfitrión en los *campus* respectivos;
- la necesidad de una participación más activa de los interesados externos;
- la necesidad de mejorar la difusión de información sobre los resultados de la investigación, en el seno de la institución;
- el rápido crecimiento de la matrícula en los últimos años sin un aumento de los recursos; la necesidad de una mayor modernización de los sistemas de gestión;
- la necesidad de un cambio de la cultura institucional para fomentar el comportamiento y los resultados plenamente coherentes con los compromisos de la institución y las aspiraciones

La Asociación de Universidades e Institutos de Investigación del Caribe (UNICA)⁶⁶

La Asociación de Universidades e Institutos de Investigación del Caribe (UNICA) nació en 1967 para fomentar la cooperación entre los centros de estudios superiores en el Caribe. UNICA facilita contactos académicos y la realización de proyectos colaborativos; además, es iniciador de proyectos que reúnen instituciones y académicos de la región caribeña, apoya la regionalización de la educación superior en el Caribe, sin desconocer las fuerzas que residen en la historia cultural local, con lo cual se potencia positivamente la diversidad de la región. UNICA es entonces multinacional, multilingüística, multicultural.

El nacimiento de UNICA coincidió con los intentos de los dirigentes políticos en el Caribe Inglés para rescatar el concepto de la cooperación regional a partir de la Federación de las antiguas colonias británicas. UNICA aportó una definición del Caribe que incluye, independientemente de las diferencias lingüísticas y culturales, a todos los países bañados por el mar Caribe. Así pues, además de los países de habla inglesa, que abarca las instituciones de educación

66 Sus asociados son: Universidad de Puerto Rico, University of the Virgin Islands, Université d'Etat d'Haiti, Université des Antilles et de La Guyane, Université Quisqueya (Haiti), Universidad Tecnológica del Caribe (RD), Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, Universidad Simón Bolívar (Venezuela), Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Universidad Interamericana de Puerto Rico, Universidad Iberoamericana (RD), University of the Netherland Antilles, Universidad del Sagrado Corazón (Puerto Rico), University Of West Florida & Sbdc Network, University of the West Indies, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (RD), Universidad Tecnológica de Santiago (RD), University Of Technology (Jamaica), Université Notre Dame D'Haiti, University Of Guyana, Université Caraïbe (Haiti), Institute of International Relations (Trinidad), Institute Of Social & Economic Research, U.W.I., Institute Of Caribbean Studies, U.P.R., Instituto de Estudios Caribeños (Colombia), Observatorio del Caribe Colombiano

superior en países como Puerto Rico, la República Dominicana, Haití, Curazao, Martinica y Guadalupe, Guyana, Venezuela y Colombia. Hoy en día se ha extendido a las instituciones, en Aruba, Surinam, Saint Marten, el Caribe, Centro de Investigaciones de la Medgar Evers College, en Nueva York y de lugares tan lejanos como el Caribe, Centro de Estudios de la Universidad Metropolitana de Londres, en Londres.

Antes de la creación de UNICA, la colaboración y la cooperación entre las instituciones de educación superior en la región se daban a partir de redes de personas. Por ejemplo, a través de la Universidad de Puerto Rico del Instituto de Estudios del Caribe, dirigentes académicos de esta Universidad tenían conexiones con dirigentes de la intelectualidad que tenían el francés, inglés y holandés como lengua materna y que estaban vinculados a los centros de enseñanza superior en el resto de la región. Además, los profesores de lenguas extranjeras utilizan sus vínculos con sus homólogos de otras instituciones regionales para promover los programas de intercambio de estudiantes de manera que sus respectivas instituciones puedan beneficiarse de sus contactos en el Caribe y otras instituciones de América del Norte.

El objetivo de UNICA ha sido el de fomentar la cooperación y la colaboración entre instituciones de educación superior para ayudar a promover el desarrollo económico, social y cultural de la región. A través de los años una serie de proyectos que se han emprendido, como la fundación de la Asociación de Universidades del Caribe, Investigación y Bibliotecas Institucionales (ACURIL); una vibrante asociación regional, que ahora funciona de manera independiente de la UNICA, y el Caribe del Programa de Intercambio Estudiantil para facilitar el intercambio de estudiantes entre las instituciones miembros.

También se han establecido vínculos con redes como la Organización Universitaria Interamericana (OUI), la Agence Universitaire de la Francophonie (AUF), el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB), y esta última red facilitará vínculos con la Asociación Europea de Universidades (EUA). Estas redes comparten los mismos objetivos: la creación de fuertes lazos de cooperación en los ámbitos educativo, cultural y humano; fomento de los intercambios interregional entre los actores educativos, el fortalecimiento de la cooperación en la educación como un objetivo clave, con énfasis en la colaboración entre las instituciones de educación superior con total respeto a su autonomía, en particular a través de intercambios universitarios y el desarrollo de la educación a distancia.

Los acuerdos bilaterales entre las instituciones miembros se han reunido con diversos grados de éxito. UNICA alienta a la UWI para el desarrollo de estrategias orientadas a aumentar la colaboración con otras universidades, desarrollar asociaciones de carácter estratégico, brindar atención especial a los países vecinos de habla francés, español, portugués y holandés y reclutar más estudiantes internacionales en programas de estudios de postgrado e investigación.

En el último plan estratégico, 2007-2012, se recoge la necesidad de elevar las asociaciones internacionales como un mecanismo que se utilizará estratégicamente para el logro de los objetivos institucionales. Como la UWI trata de fomentar la capacidad y el reconocimiento internacional en determinados ámbitos de la investigación y la innovación, va a duplicar esfuerzos en la búsqueda de socios estratégicos dentro de la red universitaria a nivel mundial y entre las empresas privadas que tienen competencias y experiencia, así como instalaciones de vanguardia. Estas medidas pueden facilitar la transferencia de conocimientos, la innovación y el acceso a la financiación de la investigación.

A través de la supervisión y la coejecución de los programas internacionales de colabora-

ción con otras universidades será desarrollada para la expansión de la oferta académica en los niveles de formación avanzada y acelerar así la investigación en las áreas del conocimiento priorizadas.

La universidad también reconoce que las alianzas con otras universidades de todo el mundo le permitirá lograr mayor reconocimiento, atraer más estudiantes internacionales a sus programas y ayudar a construir el prestigio internacional de la universidad como un socio competente y respetado. Tal estima es una consideración que influye en la clasificación mundial de universidades.

Experiencia en el Caribe francófono

En un Seminario-Taller realizado en octubre de 2007 *L'harmonisation des cursus, l'offre de diplômes communs, l'élaboration d'un système référentiel de crédits comparables en Haïti et dans la Grande Caraïbe* en el marco del Proyecto para la Armonización de Cursos UEH/AUF/COR-PUCA.

Este proyecto fue presentado por las universidades de Haití junto con otros dos temas: “Problemas de la evaluación universitaria” y “La gobernabilidad universitaria propiamente dicha” para solicitar apoyo financiero a la Agence Universitaire de la Francophonie (AUF), solicitud que tuvo toda la aceptación.

Este proyecto se inscribe dentro de los ejes prioritarios de CORPUCA, con el apoyo financiero de la AUF, y está justificado su desarrollo por la ausencia de:

- Un sistema de comparación de los diplomas
- Bases de comparación entre los diferentes modelos de enseñanza superior
- Documentos que definan las modalidades para el paso de los estudiantes de un ciclo y un curso a otro
- Mecanismos e instancias de acreditación de los diplomas
- Un marco reglamentario nacional y regional

Los objetivos específicos propuestos fueron:

- Promover una gran reflexión sobre la problemática de la adecuación curricular de los cursos y diplomas ofrecidos.
- Validar formatos estándares para la presentación de la oferta de cursos de formación de nivel superior dentro del país.
- Asegurar la integración regional e internacional de la formación y los diplomas dentro de las especificaciones nacionales.
- Mejorar la visibilidad de la oferta de formación de las universidades de Haití y del Gran Caribe instalando progresivamente las bases de un sistema de homologación como el L-M-D (Licenciatura-Maestría-Doctorado).

Para lograr estos objetivos, el Seminario-Taller abordó los siguientes temas:

- Coherencia de los contenidos de formación con las “ocupaciones”.
- Problemática de las equivalencias universitarias en los niveles de cursos, programas y diplomas y la puesta en marcha de un sistema de acreditación de las formaciones.
- Movilidad académica y científica respecto a la armonización de cursos en Haití y el Caribe.

- L-M-D y sus implicaciones para un país como Haití.

Como puede verse tanto en los objetivos como en los temas, la universidad haitiana está pensando seriamente en llevar adelante procesos de integración y articulación, tanto en una perspectiva nacional como internacional.

Sería interesante conocer los resultados del proyecto. Hasta la fecha no ha sido posible.

A modo de conclusión sobre la integración de la educación superior a través de las redes en América Latina y el Caribe

Son cuantiosos los esfuerzos que se hacen desde hace varias décadas en la región por establecer lazos de cooperación entre las instituciones de los diferentes países, sin embargo, no se logran resultados importantes en la integración de los sistemas de educación superior de ALyC. Sobre esta consideración, escribió Uribe recientemente:

Sorprende que a pesar de las reiteradas declaraciones políticas de los países de la región, la importancia creciente de las diferentes redes interuniversitarias, las iniciativas transcontinentales de cooperación en educación y las acciones concertadas de los organismos intergubernamentales regionales, no haya surgido una potente fuerza cohesionadora que le de vigor al renovado interés latinoamericano de lograr una integración que trascienda las dinámicas excluyentes e inequitativas de la amenazadora mercantilización de la educación superior o las políticas y acciones a veces paternalistas, provenientes de la cooperación académica europea.⁶⁷

Lo anterior lleva a varias preguntas ¿Está preparada América Latina y el Caribe para esta convergencia? ¿Realmente la desea? ¿Qué es lo que no se ha hecho aún para aclimatar la idea de un efectivo ***“Espacio Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior”***? ¿Cuál o cuáles son los organismos que pueden realmente contribuir en convocar con un máximo de confianza y un mínimo de protagonismos que son siempre frecuentes en estos procesos? ¿Podremos trabajar como ***“red”*** o ***“red de redes”*** en marcos flexibles y de cooperación solidaria, sin pensar en estatutos y burocracias que siempre surgen en estas iniciativas?

Son temas que se enuncian más para provocar una reflexión que con la pretensión de dar respuestas en este documento.

3.3.3. Internacionalización del currículo

Tal vez por ser uno de los campos de más reciente preocupación en la región, es donde menos avances se han documentado. Para ser considerado como un currículo internacional debe cumplir con requisitos internacionales de calidad, la utilización de créditos académicos que sirvan como indicador del trabajo académico de los estudiantes, y también, permitir la comparabilidad y compatibilidad internacional de las titulaciones.

La internacionalización del currículo comienza desde los procesos de captación de estudiantes extranjeros que no se reducen a la sola publicidad de la institución o del programa en países distintos a la sede de la institución y en este sentido, pocas universidades de la región

⁶⁷ Uribe R, J. (2007) . *Integración, cooperación internacional, redes y asociaciones*. Documento sin publicar.

tienen una estrategia consolidada para “reclutar” estudiantes de pregrado o grado en otros países, si bien la situación para el postgrado puede ser diferente. Un asunto interesante es la forma cómo se realiza esta promoción por parte de las universidades de ALyC; en la mayoría de los casos lo hacen individualmente, a diferencia de la estrategia seguida por universidades de países desarrollados que integran un consorcio para promover sus instituciones en el exterior, e incluso, para abrir oficinas de promoción en otros países.

La internacionalización del currículo necesita la incorporación de referentes internacionales, como también ofrecer y realizar cursos en otros idiomas o pasantías de estudiantes en países de lengua diferente a la del país con el fin de contribuir con el dominio de idiomas. Si bien la mayoría de los países de la región tienen el español como lengua materna, en el continente se tienen posibilidades de otras lenguas como portugués, inglés, francés y holandés.

Las prácticas en el extranjero son dimensiones que deben desarrollarse más para facilitar el contacto con otras culturas. Otras estrategias como los cursos conjuntos que ofrecen grupos de universidades son opciones para la internacionalización.

Una forma más compleja son los programas de doble titulación y los de titulación conjunta en los cuales varias universidades se ponen de acuerdo en un currículo y sobre algunas maneras de desarrollarlo: algunas veces este currículo se imparte simultáneamente en varias universidades; en otros casos cada universidad ofrece una parte, un curso o algunas asignaturas; y una tercera manera es cuando las universidades acuerdan que un estudiante comienza su formación en una universidad posteriormente continúa su carrera en otra.

Todas estas opciones están presentes en la región, sin embargo, la dinámica más fuerte se presenta con universidades de países diferentes a los latinoamericanos y caribeños.

En materia de internacionalización del currículo, se nota mayor claridad en su reconocimiento en las comunidades académicas de las áreas del conocimiento y de las profesiones que en las instancias gubernamentales. Y en tal sentido, la experiencia del proyecto Alfa Tuning -América Latina del cual se hizo mención anteriormente, lo pone en evidencia al lograr un debate académico amplio y abierto para identificar los referentes comunes en la formación. Este proyecto podría a su vez, aportar en forma significativa a un proceso de internacionalización del currículo en las universidades de la región.

El proyecto es un trabajo entre universidades para aportar a una mejor comprensión de los sistemas de educación superior de manera que se faciliten los procesos de reconocimiento tanto intrarregional como interregional. Como se mencionó, si bien estuvo inspirado en la experiencia europea, su desarrollo fue completamente trabajo latinoamericano. Busca afinar las estructuras educativas de América Latina a través del debate académico con el propósito identificar los elementos comunes existentes en la región e intercambiar información y mejorar la colaboración entre las instituciones de educación superior para el desarrollo de la calidad, efectividad y transparencia, impulsado y coordinado por universidades públicas y privadas de 19 países⁶⁸. Durante el desarrollo de la primera fase, no se centró en los sistemas educativos sino en las estructuras y el contenido de los estudios, que son responsabilidades directas de las instituciones de educación superior.

Se trabajó en 12 áreas de formación: Administración de Empresas, Arquitectura, Derecho, Educación, Enfermería, Física, Geología, Historia, Ingeniería Civil, Matemáticas, Medicina, Química. La reflexión de los grupos integrados por los profesores de cada una de las áreas,

⁶⁸ Países participantes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

giró principalmente alrededor de las competencias genéricas y específicas para cada titulación y, en una segunda línea, sobre los enfoques de enseñanza, aprendizaje y evaluación. La tercera línea, la de créditos académicos, se trabajó en el grupo conformado por los representantes de los Centros Nacionales Tuning que eran funcionarios de los Ministerios de Educación y/o de los Consejos de Rectores o de las asociaciones de los países participantes.

Vale la pena señalar que para la identificación de las competencias, tanto genéricas como específicas, se adelantaron procesos de consulta a empleadores, egresados, estudiantes y profesores, lo que permitió una amplia participación al recopilarse más de 42.000 encuestas respondidas.

Para el presente trabajo no se presentan los principales resultados, los cuales pueden consultarse ampliamente en la página Web del Proyecto⁶⁹; sólo se hace énfasis en un punto que cobró vital importancia durante el desarrollo del mismo y es que los resultados alcanzados no tienen carácter prescriptivo ni vinculante para las universidades; deben ser tomados como referentes comunes y no como la fórmula única para la definición del perfil profesional.

Un comentario final sobre el tema es que pareciera que las universidades con mayor experiencia en las relaciones internacionales son más permeables a la incorporación de parámetros internacionales en su currículum. Sobre el asunto, señala Beneitone:

“Las universidades privadas presentan mayores experiencias en la doble titulación y la inclusión del idioma extranjero en el dictado de las asignaturas. Las universidades públicas tienen mayor desarrollo en las experiencias de compatibilización curricular (inclusión de parámetros internacionales en las titulaciones)”.⁷⁰

Es importante poner de presente que la internacionalización del currículo no es asunto fácil en la universidad latinoamericana y caribeña; la internacionalización es vista como “*privatización*” y “*mercantilización*” de la educación superior; pero cuando ésta llega al currículo, es cuando aparecen las mayores resistencias para hacerla posible. Es necesario entonces iniciar la tarea de involucrar a profesores, investigadores, estudiantes, directivos y administrativos, en discusiones a fondo acerca de la internacionalización para una mejor comprensión de su papel en el desarrollo de las instituciones, en el mejoramiento de la calidad, entre otros.

Sólo de esta manera podrá verdaderamente integrar la dimensión internacional, global e intercultural, como lo plantea J. Knight en la formación, la investigación y la extensión en las instituciones de educación superior.

3.4. Fuga de cerebros en América Latina. ¿Consecuencia ineludible de la internacionalización?

La movilidad es mirada como un factor que explica en parte la migración internacional de científicos y este es uno de los aspectos más importantes que afectan las relaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Sin considerar las cualificaciones de los migrantes, se estima que aproximadamente 200 millones de personas viven y trabajan fuera de su país natal, lo que representa aproximadamente el 3% de la población mundial.

Las migraciones vienen ganando importancia en la agenda internacional por los efectos

69 Disponible en: http://tuning.unideusto.org/tuningal/index.php?option=com_docman&Itemid=191&task=view_category&catid=22&order=dmdate_published&ascdesc=DESC

70 Beneitone, P. *Universidad de La Sabana*, Bogotá, 2008.

de las remesas que envían los emigrantes hacia sus países de origen, generalmente naciones en desarrollo; cifra que se calcula del orden de \$225.000 millones de dólares en 2005⁷¹, lo cual tiene una profunda repercusión en el mundo en desarrollo y representan la segunda fuente más importante de financiación externa en estos países. Sin duda que estos ingresos contribuyen a la reducción de la pobreza en esas naciones, pero la salida masiva de ciudadanos altamente calificados representa un complejo dilema para muchos países pobres.

Estudios realizados por el Banco Mundial señalan que el ingreso de las familias con miembros que han emigrado al extranjero es superior al de familias sin emigrantes y de esta manera, las remesas reducen la pobreza y aumentan el gasto en educación, salud y la inversión en estas familias. En México, mientras mayor sea la proporción de hogares con emigrantes en una región, más favorable es el efecto que tiene el aumento de las remesas en la pobreza rural y en Guatemala, las remesas reducen el nivel, la profundidad y la gravedad de la pobreza. El mayor impacto se observó en la gravedad de la pobreza, ya que las remesas representan más de la mitad de los ingresos del 10% más pobre de las familias.

Se observa que la mayoría de los emigrantes hacia Europa provienen principalmente de África y Oriente Medio, mientras que las principales corrientes migratorias hacia Estados Unidos parten de México, América Central y el Caribe. Lo anterior podría indicar que para los potenciales emigrantes es importante estar cerca del país de destino, en especial para los pobres y sin calificaciones, ya que es más barato emigrar a un país cercano que a uno ubicado a mayor distancia. Además, la conformación de redes de emigrantes en el país de destino incentiva la migración, ya que reduce aún más el costo de emigrar y provee los contactos necesarios para encontrar empleo.

Este trabajo se focaliza en la migración de personas con alta formación y si bien no corresponde a migraciones masivas sino de naturaleza selectiva, tiene una importancia cualitativa en la medida que hace referencia a la capacidad endógena del talento nacional y regional para la generación y aplicación del conocimiento en la sociedad actual.

Una de las principales dificultades para abordar este tema tan importante, consistió en la escasa información que dé cuenta de estudios sistemáticos en los diferentes países sobre los flujos de personas con alto nivel de formación y del impacto que esto tiene sobre el potencial del país para aprovechar los desarrollos científicos y tecnológicos en los procesos sociales y en la capacidad de innovación y de incorporar valor en sus procesos productivos.

En el desarrollo del documento se hará referencia indistintamente a “fuga de cerebros”, “migración de talentos”, “diáspora de científicos” o “nomadismo científico”, términos más comunes en la literatura al respecto, aunque se reconoce que la terminología más conocida es “fuga de cerebros” en una traducción del inglés “brain drain”.

La emigración de trabajadores cualificados afecta a la mayoría de los países del mundo, incluida la Unión Europea y beneficia principalmente a Estados Unidos. Aproximadamente 400.000 científicos nacidos en Europa residen en EEUU y un 70% los europeos que realizan cada año su doctorado en Estados Unidos, opta por quedarse en territorio estadounidense.

La situación de los países pobres es aún más crítica y seguramente los números son más altos. Se estima que alrededor de un millón de personas con altos niveles de formación que viven y trabajan en países desarrollados provienen de los 50 países más pobres, “lo que representa un éxodo intelectual entre el 15%, teniendo en cuenta que en esos países más pobres unos 6,6 millones de personas tienen formación superior; sin embargo, hay países donde la proporción

71 Cifras del Banco Mundial en *Perspectivas de la economía mundial 2006*.

puede alcanzar hasta un 50% de sus profesionales con formación universitaria”⁷²

Sólo para presentar una pequeña muestra, los países asiáticos pierden por causa de la emigración entre un 5% y el 15% de su talento humano; Irán tiene un 25% de sus graduados en el extranjero. El 70% de los peruanos que terminan su doctorado en Estados Unidos intenta quedarse en este país.

3.5. Las migraciones en América Latina y el Caribe

Son amplias las dificultades para presentar estadísticas sobre migraciones en ALyC, pues la recopilación de datos comparables entre países es difícil por las disparidades en las prácticas de recolección. Por ejemplo: la captura de datos se realiza en fechas diferentes, no se incluyen algunas categorías de migraciones, la definición de la migración no es homogénea, entre otras. Así mismo, es necesario mencionar las migraciones ilegales como factor que también contribuye a la deficiente información estadística existente.

Los datos del Banco Mundial registran un éxodo masivo de profesionales desde algunos de los países de bajo ingreso en el mundo. Ocho de cada diez haitianos y jamaicanos con título universitario viven fuera de su país; en Sierra Leona y Ghana, la relación es de cinco entre diez. Muchos países de América Central y África al sur del Sahara, además de algunas naciones islas en el Caribe y el Pacífico, registran índices de emigración profesional superiores a 50%.

En el siguiente cuadro se presenta el índice de emigración de personas capacitadas en varios países:

Cuadro 1
Índices de emigración de personas especializadas

| País | Índice de emigración de personas especializadas (%) |
|-------------|---|
| Guyana | 89,0 |
| Jamaica | 85,1 |
| Haití | 83,6 |
| Surinam | 47,9 |
| Ghana | 46,9 |
| Mozambique | 45,1 |
| Kenya | 38,4 |
| Laos | 37,4 |
| Uganda | 35,6 |
| El Salvador | 31,0 |
| Sri Lanka | 29,7 |
| Nicaragua | 29,6 |

Fuente: Banco Mundial-OCDE

El censo de 1999 en los Estados Unidos muestra que 1.559.000 personas (12,5%) de los profesionales universitarios de este país son extranjeros y casi el 10% (212.400) son originarios de ALyC. Los doctores representan el 25,7% de la población profesional extranjera residente en este mismo país: 14,8% disponen de un master; 8% un grado profesional y el 10,5% tiene un título universitario. Estados Unidos cuenta con casi un millón de investigadores de tiempo completo mientras que todos los países de América Latina y el Caribe totalizan menos de 150.000 investigadores.

⁷² Pampillón, R.

Cuadro 2
Comparativo del PIB per capita entre países de América Latina y el Caribe con respecto a países desarrollados

Países de Europa, América Latina y otros países
de la OCDE: PIB per cápita, 1820-2000
(En dólares de 1990)^a

| | Primera fase de globalización, era de la migración masiva | | | | Segunda fase de globalización, migración restringida | | | |
|--|--|-------|-------|-------|---|--------|--------|--------|
| | 1820 | 1870 | 1913 | 1950 | 1973 | 1990 | 1998 | 2000 |
| Europa | | | | | | | | |
| Italia | 1 117 | 1 499 | 2 564 | 3 502 | 10 643 | 16 320 | 17 759 | 19 223 |
| España | 1 063 | 1 376 | 2 255 | 2 387 | 8 739 | 12 210 | 14 227 | 17 392 |
| Portugal | 963 | 997 | 1 244 | 2 069 | 7 343 | 10 852 | 12 929 | 15 295 |
| Noruega | 1 104 | 1 432 | 2 501 | 5 463 | 11 246 | 18 470 | 23 660 | 29 523 |
| Suecia | 1 198 | 1 664 | 3 096 | 6 738 | 13 493 | 17 680 | 18 685 | 20 532 |
| Promedio | 1 089 | 1 394 | 2 332 | 4 032 | 10 293 | 15 106 | 17 452 | 20 393 |
| América Latina | | | | | | | | |
| Argentina | | 1 311 | 3 797 | 4 987 | 7 973 | 6 512 | 9 219 | 8 645 |
| Brasil | 646 | 713 | 811 | 1 672 | 3 882 | 4 924 | 5 459 | 5 594 |
| Chile | | | 2 653 | 3 821 | 5 093 | 6 401 | 9 756 | 9 957 |
| Colombia | | | 1 236 | 2 153 | 3 499 | 4 822 | 5 317 | 5 044 |
| México | 759 | 674 | 1 732 | 2 365 | 4 845 | 6 097 | 6 655 | 7 087 |
| Perú | | | 1 037 | 2 263 | 3 952 | 2 955 | 3 666 | 3 684 |
| Uruguay | | 2 005 | 3 309 | 4 660 | 4 975 | 6 473 | 8 314 | 7 790 |
| Venezuela | | 569 | 1 104 | 7 462 | 10 625 | 8 313 | 8 965 | 8 440 |
| Promedio | 703 | 1 054 | 1 960 | 3 673 | 5 606 | 5 812 | 7 169 | 7 030 |
| Otros países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) | | | | | | | | |
| Australia | 517 | 3 645 | 5 715 | 7 493 | 12 759 | 17 043 | 20 390 | 22 461 |
| Canadá | 893 | 1 695 | 4 447 | 7 437 | 13 838 | 18 933 | 20 559 | 23 682 |
| Nueva Zelandia | 400 | 2 704 | 5 152 | 8 453 | 12 513 | 13 825 | 14 779 | 16 068 |
| Estados Unidos | 1 257 | 2 445 | 5 301 | 9 561 | 16 689 | 23 214 | 27 331 | 29 512 |
| Promedio | 767 | 2 622 | 5 154 | 8 236 | 13 950 | 18 254 | 20 765 | 22 931 |

Fuente: Maddison (2001) y FMI (varios años).

^a Ajustados por la paridad de poder adquisitivo.

La masiva fuga de cerebros de países latinoamericanos y caribeños presenta desafíos complejos que es necesario comprender de manera adecuada y completa para poder presentar propuestas que apunten a evitar la diáspora de talento humano.

La otra cara de la moneda de la “fuga de cerebros” que padecen nuestros países es la “ganancia de cerebros” para los países receptores. Sin embargo, la fuga de cerebros no siempre viene de la mano con una “ganancia de cerebros” en los países de destino pues, con frecuencia, los emigrantes capacitados en Estados Unidos no encuentran empleos ajustados a su nivel de educación. Esta situación la explican los estudiosos del tema tanto por diferenciales en la calidad de la educación como hacia un “desperdicio de cerebros” por las dificultades que padecen los emigrantes para obtener las licencias necesarias para el ejercicio de algunas profesiones.

Sin embargo, no todos los cerebros emigrantes se “desperdician”. Una revisión a los aportes que hacen los emigrantes capacitados y los estudiantes extranjeros en Estados Unidos estima que un aumento de 10% en la cantidad de estudiantes extranjeros con título universitario eleva en 4,7% las solicitudes de patentes en Estados Unidos, en 5,3% las donaciones para patentes universitarias y en 6,7% las donaciones para patentes no universitarias.

Para la explicación del fenómeno de las migraciones desde los países más pobres hacia los más desarrollados, son varios los factores que es necesario analizar. Entre ellos, sin lugar a dudas que los factores económicos tienen un peso significativo dentro de las motivaciones de

los emigrantes.

En el siguiente cuadro se recoge la evolución del ingreso nacional *per capita* comparados entre países de la región y frente a países desarrollados. Los resultados son obvios; mientras en ALyC el promedio en el año 2000 fue de US\$7.030; en Europa llegó a US\$20.393 y en otros países de la OCDE fue de US\$22.931.

Otros factores que considera la literatura sobre el tema que están directamente relacionados con el flujo de talento humano de alto nivel hacia los países más ricos, tienen que ver con los débiles sistemas de ciencia y tecnología con que cuentan la mayoría de los países de la región y con ello, se limitan las posibilidades de aplicar sus capacidades en los países de origen por la baja demanda de científicos en los respectivos mercados laborales. El gasto nacional en investigación y desarrollo de la región es de apenas el 1% como promedio, mientras que el de Estados Unidos es del orden del 70-80%, en la Unión Europea de más del 28% y Japón aproximadamente del 15%.

Otros indicadores de ciencia, tecnología e innovación (CTeI) muestran que el peso de ALyC representa apenas un 1.4% de la producción científica mundial y el 0.2% de las patentes solicitadas.

Los ciclos políticos también determinan los flujos migratorios. Los períodos de gran perturbación política en los países se caracterizan por ser momentos expulsores de poblaciones académico-científicas y profesionales en general.

Durante los primeros años del siglo XX, las migraciones de talento desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados estaban asociadas a procesos de formación profesional que pretendían resolver los problemas locales por medio de la transferencia de conocimientos y tecnología y en esta fase jugó un papel muy importante la cooperación científica internacional.

En síntesis, las siguientes son algunas de las principales causas de la migración profesional que afecta a la región: la ausencia de definición de políticas científicas en la mayor parte de los países de la región y que se traducen en débiles sistemas de ciencia, tecnología e innovación; la casi inexistente política regional de formación doctoral; el desarrollo incipiente del sector industrial con poca innovación y desvinculado del sistema científico-tecnológico por tanto, con limitada capacidad para absorber los productos científicos locales; la indefinición de las prioridades nacionales o regionales para la formación de recursos humanos; la lenta actualización de las políticas de cooperación científica internacional; la falta de incentivos económicos para el desarrollo de las actividades científicas y las grandes agitaciones políticas y sociales que conmovieron los países de la región.

La migración de talento humano en los países de la región genera un impacto que puede ser considerado desde la perspectiva del desarrollo sostenible. Se reconoce que el trabajo productivo de los talentos está en relación directa, por un lado, con las capacidades de innovación y la productividad de los diferentes sectores de la economía trayendo así mayor crecimiento económico y bienestar de la sociedad. De otra parte, también influyen de modo positivo sobre la calidad de los servicios sociales que recibe dicha sociedad, lo que se traduce en un mejor vivir.

Para mostrar el impacto de la fuga de cerebros, se toma el siguiente cuadro de Solimano que resume los efectos que esta migración tiene tanto sobre el país de origen como en el país receptor:

Cuadro 3
Efectos económicos de la migración calificada

| Áreas / Tipo de talento | Impacto sobre el país de origen | Impacto sobre el país receptor |
|--|--|---|
| 1. Ciencia y tecnología (científicos y técnicos) | -Inicialmente, pueden caer el desarrollo de la ciencia y de la productividad. -Los patrones de ventajas comparativas pueden cambiar. -Los emigrantes que retornan traen nuevos conocimientos, habilidades y contactos. | -Incremento en recursos humanos para el desarrollo de la ciencia y de la productividad. -Las ventajas comparativas en sectores altamente tecnologizados pueden fortalecerse. |
| 2. Profesionales de la salud (médicos, odontólogos, enfermeras, trabajadores del sector salud) | -El sector de la salud se ve afectado por la emigración de recursos humanos especializados escasos. -La calidad de los servicios entregados puede caer. | -El sector de la salud se beneficia por el ingreso de recursos humanos especializados provenientes del exterior. |
| 3. Empresarios e innovadores | -Puede disminuir la creación de negocios. -Los ingresos fiscales son afectados. -Los emigrantes que retornan al país pueden fomentar la creación de negocios en sectores de tecnología avanzada. | -Puede aumentar la creación de negocios producto de la inmigración de empresarios. -Los ingresos fiscales podrían verse incrementados. |
| 4. Profesionales en organizaciones internacionales | -Afecta la disponibilidad de profesionales para el diseño de políticas públicas y el sector gubernamental. | -Las organizaciones internacionales más importantes están localizadas en países desarrollados. |
| 5. Estudiantes y empresarios de pequeña y mediana escala | -Reducción la capacidad de adquisición de nuevos conocimientos. -Reducción del tamaño de la clase media. | -Importación de "talento útil" para las ciencias, tecnología y otras áreas. -Desarrollo de nuevos negocios. |
| 6. Talento cultural (artistas, escritores, actores) | -Influye sobre la literatura y el arte local. -Afecta la identidad cultural. | -Incremento de la diversidad cultural. |

Fuente: Solimano (2006)

Como consecuencia de la fuga de talentos, los países de América Latina y el Caribe disponen de 146.000 investigadores que representan apenas el 3,5% del total de científicos del planeta, valor inferior al promedio mundial. En comparación con otros países, América Latina y el Caribe tienen, 3 veces menos investigadores que Japón, 6 veces menos que los EEUU, un cuarto del personal de investigación y desarrollo de Europa, 4 veces menos que China. Solamente EEUU y Canadá disponen del 25% de los investigadores del mundo.

Un estudio del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) muestra que las migraciones de personal altamente calificado representan para la región una pérdida de conocimiento muy significativa; dicho estudio muestra que entre los años 1961 y 1983, emigraron 700.000 profesionales y personas de alta calificación de los países de América Latina y el Caribe hacia Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido. Esta cifra es más de cuatro veces el número total de científicos que desarrollan actividades a tiempo completo en los países de ALyC. Si en los años siguientes se mantuvo esta tendencia, según Lema "... puede estimarse que más de 1.200.000 personas altamente calificadas de la región emigraron hacia esos tres países entre 1961 y 2002. Estimando que el costo mínimo de una formación universitaria en la región es de 25.000 dólares, las migraciones profesionales de los últimos 41 años costaron a los países de América Latina y el Caribe más de 30.000 millones de dólares".⁷³

Pero más allá de los asuntos monetarios, es incalculable la pérdida para los países de la re-

⁷³ Lema, F. *La construcción de la sociedad del conocimiento en América Latina. La diáspora del conocimiento.*

gión frente a los países desarrollados que son los beneficiados de la inversión social y personal de los casi 25 años que ha costado de la formación de cada uno de los talentos emigrados. Con ello, además, se afecta la capacidad de generación y utilización productiva del conocimiento.

En un esfuerzo para prevenir las migraciones de recursos humanos altamente calificados, se adoptaron diferentes estrategias en los países de la región. En algunos se llegó a la formulación de políticas reguladoras cuyas principales estrategias fueron la fijación de cupos para becas y las sanciones para quienes no retornaban. Los resultados no fueron los esperados en términos de evitar la migración de talentos, quienes siguieron la ruta hacia los grandes centros de atracción científica en el mundo. Muy pocos países fortalecieron las líneas de políticas hacia la organización y consolidación de sistemas de innovación con estímulos muy importantes para los científicos nacionales y de esta manera lograr su permanencia en el respectivo país.

Por otra parte, también se rescata la preocupación por recuperar los profesionales con altas calificaciones en los países de origen, políticas generalmente consideradas muy costosas y de difícil sostenibilidad y más recientemente se hacen esfuerzos importantes para conectar a los científicos nacionales en el exterior con los que se encuentran en el país.

Los científicos y académicos que emigran, constituyen un bien estratégico para los países de origen y forman parte de su masa crítica. Es necesario recuperar el caudal del éxodo científico, revinculándolo a las comunidades locales, mediante el diseño de políticas y estrategias que los hagan sentirse parte de un proyecto institucional, nacional o regional, que cree condiciones para la innovación y la participación, redimensionando su rol social.⁷⁴

Sobre este asunto, se presenta una síntesis muy completa de la experiencia y del recorrido emprendido por varios países de la región para establecer y fortalecer la vinculación de sus talentos nacionales en el exterior con los científicos que aún permanecen:

Las estrategias de revinculación de los emigrantes científicos a proyectos en sus países de origen surgen recientemente en el área no gubernamental, a partir de procesos autoorganizativos de las diásporas científicas y son favorecidos por un incremento en la facilidad de circulación internacional de las ideas, las personas y la necesidad de aumentar los aspectos multidisciplinarios en los programas científicos.

Los primeros contactos organizados entre las comunidades científicas expatriadas se iniciaron a partir de una experiencia realizada en India, con el apoyo de la UNCTAD, a un programa de científicos visitantes, financiado desde 1977. En la misma década surge el programa TOKTEN (*Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals*) del PNUD (Programa de NNUU para el Desarrollo) cuya finalidad es facilitar el desplazamiento de expertos a países donde la lengua y la cultura facilita su inmediata operatividad. Por razones diversas, entre otras la falta de desarrollo endógeno, capaz de generar polos de atracción tecnológicos en los países menos desarrollados que captaran esos recursos y la falta de conocimiento del programa del PNUD por parte de las comunidades de científicos expatriados, estas experiencias fueron poco difundidas y su efecto fue poco significativo para el desarrollo de la mayor parte los sistemas científicos nacionales

⁷⁴ Beneitone, P. *Op. Cit.*

(TOKTEN, 1994).

Aunque hubo experiencias previas, puntuales y transitorias, es recién en la década de los 80, que las comunidades de científicos expatriados comienzan a organizarse y a establecer contactos con sus contrapartidas nacionales por medio de la creación de asociaciones sin finalidad lucrativa.

El retorno de la legalidad constitucional en Argentina (1983) provocó en las comunidades científicas de este país residentes en Francia y en EEUU, la organización de reuniones que cristalizaron en asociaciones. El gobierno argentino expresó también su interés por estas manifestaciones, organizando en el CONICET, una Base de Datos de Científicos Argentinos residentes en el exterior del país. La misma comunidad científica argentina, asociada a grupos parlamentarios nacionales, organizó una reunión en Buenos Aires, en 1985, donde se analizaron los efectos de la dispersión de científicos y se estudiaron algunos mecanismos de revinculación. Posteriormente el gobierno argentino creó el PROCITEX, programa centrado en una política de revinculación, pero especialmente de repatriación de científicos argentinos.

En 1999 fue creado por iniciativa del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, la Universidad de Buenos Aires y el Programa Red Inter Regional de Científicos de América Latina y del Caribe de UNESCO: el programa cre@r, una estructura destinada a generar bases de datos de emigrantes profesionales argentinos en el exterior y de necesidades urbanas en cooperación técnica. En 2000 un programa de características similares es creado en la Secretaría de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva de la República Argentina, RAICES, cuyos métodos de trabajo son similares a los de cre@r pero destinados al ámbito nacional.

La emigración científica uruguaya organizó en 1985 en París, una estructura asociativa, AFUDEST, que colaboró ampliamente con las autoridades universitarias, gubernamentales y la comunidad científica de Uruguay, para el desarrollo de actividades de revinculación y de desarrollo endógeno del sistema de ciencia y tecnología (CyT). La experiencia de AFUDEST, transmitida a otros científicos de América Latina, permitió el surgimiento de otras agrupaciones en Francia (Association Latinoaméricaine de Scientifiques, ALAS) en la década del 90. Es bajo propuesta de ALAS que se crea en UNESCO en 1991, el Proyecto Base de datos de Científicos de América Latina y del Caribe, con el apoyo de los embajadores de la región y posteriormente, en 1994, el Programa Red Inter Regional de Científicos de América Latina y del Caribe. Este programa desarrolla actividades de investigación científica en diferentes países de la región, de difusión y de formación en ciencia y tecnología.

En 1991, Colombia establece oficialmente la Red Caldas de Científicos e Ingenieros Colombianos residentes en el extranjero y organiza actividades de intercambio y formación con la diáspora colombiana. En 1996 por iniciativa de la Delegación de Venezuela en UNESCO se crea el Programa TALVEN, con el objetivo inicial de revincular los científicos venezolanos con su país de origen.

En 2002 por iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia y el apoyo de la Unión Europea, el Banco Mundial, la Organización de Coopera-

ción y Desarrollo Económico (OCDE), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Suiza para la cooperación científica con los países en desarrollo, los ministerios del Empleo y la Solidaridad, de la Juventud, la Educación Nacional y la Investigación, la Academia de Ciencias, el Consejo Económico y Social, el Alto Comisariado para la Cooperación Internacional, la Asociación de Universidades Francófonas de la República Francesa y el *Institut de Recherches pour le Développement* (IRD), fue convocado un comité internacional de expertos con el objeto de estudiar los mecanismos de valorización de las comunidades de investigadores e ingenieros de los países en desarrollo residentes en los países desarrollados. Uno de los objetivos centrales de este trabajo fue reunir y analizar las informaciones disponibles sobre las “diásporas” científicas y técnicas y estudiar las formas bajo las cuales las políticas públicas podrían favorecer las acciones de cooperación de estas organizaciones con los países en desarrollo. El interés mostrado por las instituciones participantes en la búsqueda de nuevas formas de participación de los científicos y técnicos emigrados en la cooperación con sus países de origen, señala la apertura de una nueva etapa en el reconocimiento del problema planteado en la construcción de la sociedad del conocimiento por las migraciones especializadas.⁷⁵

Los gobiernos de los países pobres deben procurar retener a sus profesionales cualificados ofreciéndoles mejores posibilidades de empleo y de carrera y deben también incentivar la vuelta de los emigrantes a fin de que contribuyan al crecimiento económico y a la mejora de los conocimientos en estos países. En este sentido, los gobiernos deben aprovechar el fenómeno de la globalización que hace que los científicos y expertos más capacitados adquieran una mayor movilidad virtual y necesiten, por tanto, menor movilidad física. Hoy día no es imprescindible que los profesionales se marchen a otro país para conseguir un trabajo mejor remunerado. Con el teletrabajo, se puede trabajar para Estados Unidos o para un país de la Unión Europea desde casa y una condición indispensable es contar con infraestructura de telecomunicaciones para poder trabajar a distancia, en lo cual es necesario que los gobiernos definan políticas claras al respecto.

A la vez, el fenómeno de la “deslocalización” hace que muchas multinacionales se instalen en los países en desarrollo, lo que crea más oportunidades para los cerebros locales. Los gobiernos de esos países deben saber que favorecer la inversión extranjera es otra forma de atraer a los cerebros que se han ido y retener a los cerebros que todavía están. Las migraciones de los científicos de América Latina y el Caribe hacia países desarrollados pueden tener graves consecuencias en la medida que el trabajo de esos profesionales cualificados es un requisito para la modernización de las estructuras de producción, como también para mejorar la calidad de los servicios sociales que recibe la población, especialmente en salud y educación.

4. Papel del IESALC en la integración de la educación superior de América Latina y el Caribe

Para una mejor comprensión de la tarea del IESALC en la región, es pertinente hacer una

⁷⁵ *Op. cit.*

revisión respecto de las acciones que ha venido desarrollando la UNESCO, muchas de ellas como seguimiento de las Reuniones Mundiales realizadas (Conferencia Mundial de Educación Superior -CMES- en el año 1998 y París+5 en el 2003) y como preparatorias para la próxima Cumbre (París+10)⁷⁶.

Cabe recordar, que la CMES, en el capítulo final del documento denominado *Marco de acción prioritaria para el cambio y el desarrollo de la Educación Superior*, encomienda a la UNESCO cumplir un rol protagónico de coordinación del trabajo entre los Estados, las instituciones y agencias que formaron parte de este proceso; y monitorear los avances alcanzados y las metas pendientes de cumplimiento respecto de la Declaración y del Marco de Acción Prioritaria.

En los siguientes programas, se aprecia la fuerte presencia y el interés por el ACGS:

- *UNESCO/NGO Collective Consultation on Higher Education*, es un Comité Consultivo que se estableció en 1998, en el que participan 60 organizaciones que representan diversas áreas de la comunidad relacionadas con la educación superior.
- *Forum sobre la enseñanza superior, la investigación y el conocimiento*, es una tribuna abierta para el intercambio intelectual.
- *La Global University Network for Innovation (GUNI)*, creada en 1999 en París por UNESCO, la Universidad de Naciones Unidas y la Universidad Politécnica de Cataluña, en el marco del Programa de Cátedras UNITWIN/UNESCO⁷⁷, dentro de las actividades desarrolladas se puede mencionar el Observatorio Universidad y Compromiso Social
- *Forum Global sobre Garantía de Calidad Internacional, Acreditación y Reconocimiento de Estudios*, promueve una plataforma de encuentro para los diferentes marcos internacionales sobre estas temáticas, y fue lanzado como una reacción a las crecientes demandas de la comunidad internacional que solicitaban por parte de la UNESCO un papel más activo respecto del impacto de la globalización en la educación superior, en particular en la prospectiva de la liberalización del comercio de servicios educativos a través del GATS⁷⁸

En el plano de la cooperación internacional, merece una mención destacada por su relevancia clave en la educación superior del Siglo XXI, el tema de la acreditación y la evaluación de la calidad universitaria; y en consecuencia el surgimiento de agencias nacionales, redes de acreditación internacional como la Red Iberoamericana para la acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) y el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SICEVAES), y foros diversos que cooperan e interactúan para acordar dimensiones y criterios que permiten definir una educación de calidad.

En este sentido la UNESCO, en el marco del *Forum Global sobre Garantía de Calidad Internacional, Acreditación y Reconocimiento de Estudios* ha instaurado un Plan de Acción, y en conjunto con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) elaboró el documento “*Directrices en materia de calidad de la educación superior a través de las*

⁷⁶ La descripción de los avances de las acciones y programas pueden ser consultados en el sitio www.unesco.org

⁷⁷ Las Redes UNITWIN (University Twinning and Networking) y las Cátedras UNESCO fueron concebidas como una manera de ayudar a desarrollar programas en capacitación e investigación a través de la construcción de redes universitarias y fortaleciendo la cooperación a través de la transferencia del conocimiento más allá de las fronteras. Desde que fue creado en 1992, el programa ha tenido gran interés entre los estados miembros. En la actualidad existen en el Programa 618 cátedras UNESCO y 67 Redes UNITWIN involucrando 740 instituciones en 125 países. Estas cátedras y redes cubren 70 disciplinas y pueden ser consultadas en la página Web de UNESCO.

⁷⁸ En las conclusiones de la reunión “París + 5” las recomendaciones que se enunciaron para este Foro se referían a la revisión y puesta al día de las conferencias regionales de reconocimientos de estudios y a la relación de estos avances a nivel nacional respecto del comercio educativo.

fronteras” (París, 2006), cuyos principales objetivos son: asegurar la transparencia de calificaciones para aumentar su validez internacional; apoyar el desarrollo de los procedimientos eficaces de reconocimiento; y apoyar la cooperación internacional entre las agencias nacionales de la acreditación. Las Directrices procuran brindar, a los diversos actores interesados en la educación superior, algunas recomendaciones, parámetros y orientaciones.

Asimismo y en relación con el fomento de la calidad, UNESCO viene realizando un destacado papel en el refuerzo, revisión y actualización de los **convenios regionales sobre reconocimientos de estudios**⁷⁹. Se entiende que la puesta en práctica de estos convenios podría proporcionar un marco internacional para las calificaciones, provocando un acercamiento capaz de superar los obstáculos de la movilidad mas allá de las fronteras y promover un “comercio no lucrativo” de la internacionalización y en beneficio de los estudiantes.

En síntesis, la plataforma de los programas y proyectos impulsados por UNESCO en esta última década y que seguramente formarán parte del temario de la II Conferencia Mundial de Educación, abarcan: *la calidad de la educación superior; la consolidación de acuerdos regionales de reconocimiento de titulaciones y competencias; el fortalecimiento de redes y el estímulo a la promoción de la cooperación internacional; y la definición de políticas para promover el conocimiento, la ciencia y la tecnología al más alto nivel.*

El IESALC es también una excelente plataforma para aglutinar otros organismos multilaterales que pueden tener un papel importante en la integración de la educación superior de América Latina y el Caribe.

- En el plano **intergubernamental internacional**: Banco Mundial, OMC (OMC), Organisation for Economic Cooperation and Development (OCDE), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- **Intergubernamental interregional**: Comisión Europea
- **Intergubernamental regional**: Organización de Estados Americanos (OEA), IESALC, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- **Agencias Gubernamentales bilaterales**: Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Japan International Cooperation Agency (JICA), Canadian International Development Agency (CIDA), entre varias otras,
- **Nivel interregional** se mencionan especialmente la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Convenio Andrés Bello (CAB).

Si estas organizaciones, se unen para apoyar la construcción del escenario apuesta de la educación superior en ALyC, sin duda permitirán la sinergia ausente en el momento actual donde cada una actúa según sus políticas, e incluso sus intereses, con lo cual se duplican esfuerzos, los escasos recursos se aplican en acciones, proyectos y programas a menor escala y muchas veces contradictorios con otras iniciativas ya en desarrollo.

4.1. El reconocimiento de las redes universitarias institucionales de América Latina y el Caribe en las actividades del IESALC

⁷⁹ Siguiendo estos lineamientos en los últimos años se han llevado a cabo una serie de reuniones entre países adheridos a bloques comunes o participantes de ciertos convenios regionales que han estimulado la actualización de convenios y la firma de nuevos Acuerdos que apuntan al reconocimiento de estudio, títulos y diplomas entre los países. La mayoría de las convenciones, entre ellos los latinoamericanos, la Convención de los Países Árabes y la Convención de Arusha⁷⁹ de los países africanos, datan de las décadas de los 70 y 80 y no han sido exitosos en su aplicación, con excepción de la Convención Europea que es más reciente (Lisboa, 1997).

El IESALC ha venido cooperando con el desarrollo de las redes universitarias institucionales de América Latina y el Caribe a través del impulso y apoyo a ciertas iniciativas de carácter nacional, subregional o local que forman parte de sus programas o proyectos.

En el Segundo Encuentro Regional de Redes Universitarias y Consejos de Rectores de América Latina y el Caribe, se consideraron las redes como escenarios de cooperación internacional y de articulación de capacidades específicas para la promoción e implantación de procesos de integración de la educación superior en América Latina y el Caribe.

Allí se expresó: que en esa perspectiva de resignificación de la cooperación internacional, sustentada en la confianza y el beneficio mutuo, es relevante la configuración de una plataforma activa y participativa que pueda asegurar la consolidación y expansión de políticas explícitas que otorguen prioridad a las lógicas de asociación y complementariedad entre los organismos de educación superior. Para ello son claves las tendencias a la constitución de redes regionales y subregionales originadas en acuerdos interinstitucionales o intergubernamentales, facilitadoras de un nuevo escenario sistémico que coadyuve propositivamente al desenvolvimiento de los procesos de integración económica, política, social, educativa y cultural que demanda el desarrollo de los países del continente.

Para precisar el alcance de las redes universitarias, se presenta algunos apartes de la entrevista realizada a la directora del IESALC, Ana Lúcia Gazzola, que se presentó en el boletín informativo del IESALC en agosto de 2007⁸⁰.

En cuanto al papel que puede o debe jugar el IESALC en la construcción y avance de asociaciones y consorcios entre instituciones educativas, afirma que:

para todas las personas que trabajamos en el ámbito académico, educativo y universitario ha quedado claro que la mejor manera de actuar es a través de la creación de redes. Cada uno de nuestros sistemas educativos e instituciones tiene fortalezas y debilidades. Hay que juntar las fortalezas para que podamos superar juntos las debilidades; hay que trabajar de manera cooperativa y solidaria en asociaciones y consorcios buscando entre todos construir aquello que de manera aislada ninguno podría hacerlo.

La misión fundamental IESALC es transformarse en una red de redes; constituirse en un foro político asociativo en el que todas las redes y los consejos de rectores tengan un espacio para conformar una agenda común que nos permita identificar nuestras posibilidades y trabajar en esa dirección. La legitimidad que posee IESALC se basa justamente en el fortalecimiento de este bloque regional a partir del cual se podría dialogar y trabar con otros bloques.

En cuanto al papel que juegan las redes y organizaciones de universidades en la actualidad y a futuro, considera que:

la universidad puede entenderse como una cooperación solidaria, ya que la producción y transmisión del conocimiento, la relación de profesores y alumnos, los vínculos entre colegas y grupos de investigación, en fin, toda la acción académica se lleva a cabo sobre una base asociativa. En otras palabras, las universidades tienen una vocación natural para organizarse en redes, eso es parte de nuestro

80 Cordera Campos, R. (2007, agosto 7). Una Educación Superior, igual para todos: [Entrevista con Ana Lúcia Gazzola, Directora del UNESCO-IESALC] Noticias de Educación Superior en América Latina y el Caribe Correo del Sur, La Jornada Morelos. México.

ethos universitario y de la manera como las universidades se han comportado y han actuado a lo largo de su historia milenaria.

Las redes y organizaciones de universidades de América Latina y el Caribe tienen un papel fundamental en el fortalecimiento de nuestras instituciones. A través de éstas será posible conformar una agenda común, crear espacios de cooperación académica e institucional y expandir en nuestros países la educación superior de calidad de manera incluyente y equitativa. En resumen, las redes y organizaciones de universidades constituyen el mejor instrumento para realizar los cambios necesarios con vistas a la construcción de un mejor futuro.

El IESALC demuestra ser conciente de su papel en la integración y actúa en consecuencia.

5. Propuestas

Los países de América Latina y el Caribe requieren aprovechar la oportunidad histórica de conformarse como región ensamblada con una misma identidad en la diversidad.

Podemos aseverar que existe un escenario alentador para consolidar una cooperación internacional universitaria efectiva. Contamos con países integrados en bloques regionales, con redes y asociaciones universitarias activas y con marcos internacionales como ALCUE y el recién creado EIC.

Asimismo podemos afirmar que en la actualidad, situación que se incrementará en el futuro, la cooperación internacional responde a una necesidad en la medida que ninguna institución académica puede subsistir aislada, de allí el consenso acerca de forjarla como parte integrante de las misiones institucionales de los establecimientos y sistemas de educación superior.

Por tanto, la educación superior de la región debe hacer su máximo y mejor esfuerzo para lograr una verdadera y profunda integración educativa, científica y cultural de los países de América Latina y el Caribe. La conformación del *Espacio Latinoamericano y Caribeño de educación superior* no necesariamente debe traer la desaparición de los espacios subregionales; por el contrario, estos lazos y relaciones interuniversitarias tanto nacionales como subregionales pueden aprovecharse para la consecución del objetivo propuesto y para lograr una mejor inserción de la educación superior de América Latina y el Caribe con relación a otras regiones del mundo: “Los principales avances de una internacionalización mejor entendida y más madura y una cooperación más solidaria, permitirán avocar en los diferentes escenarios de diálogo, cooperación y negociación, una posición más autónoma y latinoamericana en función de la integración y el desarrollo social.”⁸¹

Les cabe a los gobiernos realizar un importante y coordinado esfuerzo a fin de resolver cuestiones específicas tales como la regulación del sector transnacional, el aseguramiento de la calidad de los servicios educativos, el mejoramiento de los dispositivos de reconocimiento de títulos, el despliegue de la movilidad y las medidas para estimular la retención y mitigar la fuga de recursos calificados.

Por su parte, las universidades pueden y deberían contribuir a la integración, cultivando los beneficios de una colaboración fraterna, reforzando la conciencia colectiva regional, actua-

81 Uribe, J. *Op. cit.*

lizando su función social, profundizando la consolidación de la ciudadanía y de la democracia; y en un marco de una verdadera cooperación en sustitución de la competencia individual y de la negociación mercantilista.

Es nuestra convicción que el desarrollo y el bienestar de las personas y de los pueblos, no puede depender de su pertenencia a un país o a otro, a una raza o a otra, a unas características físicas y culturales o a otras. En consecuencia, una de las tareas prioritarias para las universidades deberá ser la de promover una genuina internacionalización y cooperación solidaria capaz de reducir la ilícita e inexcusable brecha que existe entre las naciones y substancialmente, entre los seres humanos.

5.1. Propuestas de acciones para el futuro y escenarios deseables

El nuevo milenio convoca a la creación y fortalecimiento de grandes espacios geopolíticos, donde se integran en bloque aspectos económicos, sociales, culturales, educativos, de defensa y seguridad. En este contexto, lo innegable es que América Latina alcanzará el grado de interlocutor independiente en la medida que haya éxito en los procesos de integración regional conducentes a un Estado-Región en el sistema mundial, y en donde prevalezca una verdadera cooperación internacional, partiendo de que vivimos en la región más desigual del planeta.

La educación superior juega un papel clave, como componente esencial del crecimiento y la competitividad, especialmente ahora que los países enfrentan la necesidad de incorporarse a la economía global basada en el uso intensivo del conocimiento.

Las universidades y el sistema de educación superior deben asumir el liderazgo y promover la cooperación internacional como el faro en las naciones para encarar estos desafíos. El enfoque debe atender la demanda de desarrollo de las capacidades humanas de nuestros estudiantes ya que son estas capacidades las que pueden abrir espacios en la economía.

El desarrollo de programas de cooperación solidaria entre instituciones análogas del mundo en desarrollo y de las regiones más pobres, puede facilitar la comprensión mutua, y contribuir al esfuerzo de mantener la educación como un bien público de responsabilidad social y con alto valor para la ciudadanía, frente a quienes la consideran como un bien de mercado, transable y consumible.

Asimismo, la impredecibilidad respecto del futuro, agravada por el poco conocimiento sobre cuan heterogénea o uniforme es la dimensión internacional en Latinoamérica, provoca enorme dificultad para establecer los criterios que deben orientar nuestra planificación. Esto deberá compensarse con la producción y disposición de información confiable, en cada uno de nuestros países.

La convergencia e integración de la educación superior debe realizarse en sintonía con la instauración de un nuevo paradigma universitario, que enfrente con pertinencia y responsabilidad social los problemas de exclusión y desigualdad. Con o sin acuerdos comerciales, la educación superior requiere con urgencia un marco regulatorio que sea compatible con una geografía mundial diferente.

Así también la cooperación internacional como contribución al desarrollo regional y nacional, debe colaborar en la construcción de una convivencia planetaria en términos éticos, políticos, ambientales, y a la valorización y preservación de nuestra diversidad cultural.

Desde las perspectivas estratégicas de estas iniciativas, se debe concebir que el cambio orgánico de la educación superior es un imperativo, y en este escenario hay una actuación destacada que puede y sería deseable desempeñe IESALC para la puesta en marcha de propuestas que

estimulen y articulen la cooperación regional e internacional en América Latina y el Caribe.

5.2 Lineamientos, programas y acciones factibles de implementar

- Agendas bilaterales y regionales: la región necesita diseñar agendas de trabajo entre los países de América Latina y del Caribe que faciliten los procesos de internacionalización solidaria de las universidades de la región, incrementar los esfuerzos para la creación del Espacio Latinoamericano y del Caribe de Educación Superior, incentivar procesos tendientes a lograr consensos alrededor de referentes comunes para la formación profesional en los países de América Latina y el Caribe que faciliten la movilidad, conformar equipos para el estudio de la educación superior de América Latina y el Caribe para hacer transparentes nuestros sistemas educativos.
- **La formación de recursos humanos en temáticas de cooperación internacional:** es una cuestión de base la formación de recursos humanos expertos en estas temáticas, tanto en las áreas de gobierno como en las universidades. Estos actores deben ser capaces de conformar grupos técnicos con continuidad, con un plan de acción a mediano y largo plazo y un presupuesto asignado. Comprometidos con una visión nacional y regional, que diseñen proyectos desde su concepción hasta su implementación, con estrategias que entiendan a la cooperación internacional como una herramienta al servicio de las instituciones y no como un tragaluz que solo puede captar recursos externos y administra becas que tienen como destino los países desarrollados.
- **Los observatorios de buenas prácticas:** promover la participación de una mayor cantidad de instituciones y especialistas, con el fin de ampliar los enfoques, diversificar los matices e implementar procedimientos estables de consulta y concertación que tenga en cuenta la diversidad y pluralidad. Se cuenta con la estructura del *Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, creado por IESALC en 2001 que contiene informes nacionales y estudios temáticos sobre diversos aspectos de la Educación Superior.
- **El uso efectivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC):** como efecto transversal está contribuyendo a la internacionalización de la educación, permitiendo acortar las distancias, expandir la educación más allá de las fronteras y la educación en red y viabilizar nuevas prácticas pedagógicas. La relevancia de contar con información actualizada y disponible es una tendencia que no retrocederá y será fortalecida en América Latina, por lo que deben aprovecharse cada vez más las ventajas de las TIC para el intercambio, la difusión y la cooperación; evitando que las mismas se conviertan en un elemento que profundice la brecha entre los que acceden y los denominados analfabetos digitales.
- **Los convenios entre gobierno e instituciones:** los mismos deben ser activos y no agotarse en sus firmas, convirtiéndose con el pasar de los años en letra muerta. Debemos revertir esta tendencia y cautivar estos instrumentos como verdaderas herramientas que promueven, guían y evalúan las acciones de cooperación internacional.
- **Los acuerdos sobre reconocimiento de títulos:** actualizar las normas, crear centros de acopio de información y usar en forma efectiva acuerdos internacionales como el Convenio Regional de Convalidación de Estudios Andrés Bello. Nuestras instituciones son extremadamente celosas de sus atribuciones, por lo que deberemos incrementar la confianza recíproca y la capacidad técnica a fin de establecer o legitimar equivalencias de estudios, a

nivel nacional e intra-regional. Esta situación es uno de los problemas básicos a los que se enfrentan hoy las iniciativas de promoción de la movilidad. Es un tema a trabajar desde lo gubernamental, pero también desde las instituciones a través de la definición de los contenidos básicos de las carreras y la organización de los currícula teniendo en cuenta conceptos como los de competencias y créditos. Se propone aprovechar para el desarrollo de estos temas los resultados de los Proyectos Tuning América Latina y 6x4.

- **Las reformas legislativas:** Es una deuda pendiente la inclusión enérgica de estas temáticas en las agendas nacionales, en los textos de leyes universitarias y en la asignación de presupuesto constante y sostenible. Todavía la cooperación internacional no ha sido incorporada como un tema sustantivo y aparece como una actividad anexa o de políticas *ad hoc*; y se encuentra lejos de constituir un verdadero componente revolucionario en las estrategias para mejorar la educación superior. Cabe revisar los fondos asignados a actividades de cooperación internacional por parte de los gobiernos que ni remotamente alcanzan al 1% del presupuesto. Asimismo, en las universidades tampoco suele ser un área priorizada.
- **Los posgrados cooperativos:** aparecen como una buena oportunidad de consolidar la cooperación y la movilidad científica, permitiendo el despegue en áreas que en forma individual serían muy difíciles de lograr. El trabajo académico requiere de una inevitable internacionalización, ninguna universidad puede tener todos los temas de punta, tengo que cooperar con otros. Estimular y fortalecer la asociación académica entre programas de postgrado, reforzando las actividades de formación, alentando el intercambio de docentes y alumnos de postgrado, procurando el reconocimiento mutuo de créditos obtenidos, estimulando la co-orientación de tesis y la eventual co-diplomatura. La existencia y el desarrollo de capacidades locales de ciencia y tecnología son esenciales para corregir la brecha creciente entre las naciones desarrolladas y las que están en proceso. Corresponde también restituir la formación de investigadores sobre la base de una agenda consensuada sobre temas prioritarios para Latinoamérica.
- **La movilidad internacional de estudiantes universitarios:** se presenta como la faceta más notoria de los procesos de internacionalización de la educación superior y está incluida como tema clave en todos los espacios mencionados. Si bien en los últimos años se implementó un amplio espectro de programas, promovidos especialmente por las asociaciones universitarias⁸² y algunos por los gobiernos, la misma es aun muy reducida entre países de la región⁸³. Para expandir y fortalecer las mismas, se requiere buscar nuevas alternativas financieras, como el apoyo de empresas privadas y otros actores; avanzar en la definición de ciclos o materias que permitan al estudiante un intercambio que le ofrezca un programa de igual calidad al de su institución de origen y que contemple la validez automática de lo cursado; y substancialmente generar interés en la elección de países latinoamericanos como destinos posibles.

También cabe destacar como ejemplo de cooperación académica en la formación de alumnos de grado, el proyecto que viene desarrollando desde hace años la República de Cuba, a través de la Escuela Latinoamericana de Ciencias Médicas (ELAM) y la Escuela Internacional de Deportes y Educación Física (EIEFD)⁸⁴.

82 PIMA, CRISCOS. Macrouiversidades, ESCALA Estudiantil.

83 Cerca de 140.000 estudiantes (UNESCO y OCDE) se forman en el exterior, menos del 15% lo hace en otro país de Latinoamérica, entre el 50% y 60% estudia en Estados Unidos y el resto, en cuatro países de Europa: Gran Bretaña, España, Francia y Alemania.

84 La ELAM se instala como un proyecto científico-pedagógico que hoy acoge a estudiantes de 24 países, 19 latinoamericanos, 4 de África y los Estados Unidos de América. La matrícula oscila en un total de 10 000 estudiantes en los diferentes años de la carrera, distribuidos

- **La atracción y recepción de estudiantes extranjeros**⁸⁵: hasta el presente muy pocos países y universidades de la región han involucrado esta actividad como parte de sus políticas institucionales, por ende los resultados son efímeros. No obstante las tendencias indican que América Latina será cada vez mas un polo de atracción para estudiantes de otras latitudes en función de la estabilidad política, la belleza y riqueza de sus paisajes, el atractivo cultural, los aranceles mas accesibles para el estudio de carreras de grado y postgrado y el interés por el aprendizaje del español. Estos factores pueden ser aprovechados por los países.
- **La cooperación en la enseñanza y en la certificación de los idiomas**: los analistas muestran que la lengua es importante en la cooperación como encuentro de elementos comunes para la comprensión entre las personas. Hoy en el mundo, más de 400 millones de personas hablan español y más de 200 millones hablan portugués, lo que implica que 600 millones de personas pueden comunicarse entre sí, en el espacio socio-cultural-geográfico iberoamericano. En este sentido, el ejemplo de la creación del Sistema Internacional de Certificación del Español como lengua extranjera (SICELE)⁸⁶, permitió unificar los criterios y métodos de evaluación para la concesión de Diplomas de dominio del Español como segunda lengua a los no hispanohablantes y estableció un sello común que avala la calidad. Así también hay que citar la decisión asumida por Brasil que desde hace unos años dispone obligatoriedad de la enseñanza del español en escuelas públicas y privadas de nivel medio, como paso favorable para la integración latinoamericana. El sentimiento de confianza en nuestras lenguas fortalecerá, sin duda, su uso en el mundo, y repercutirá en el prestigio de nuestros proyectos educativos y de nuestra cultura, tan variada y, a la vez, tan compartida.
- **El establecimiento de instituciones extranjeras**: en la mayoría de los países existen fuertes restricciones, pero hay múltiples variedades respecto de la instalación de programas universitarios en alianzas con universidades locales o que operan bajo la modalidad no presencial. Esta será una tendencia que continuará creciendo, como producto de la globalización y sobre las que los países deberán revisar sus marcos normativos y las universidades las modalidades de cooperación que establezcan con instituciones extranjeras para la protección de los ciudadanos en el acceso a ofertas de calidad reconocida.
- **El fortalecimiento de redes de acreditación y evaluación regional**: las mismas deben ser capaces de establecer criterios, indicadores y prácticas coherentes con nuestro entorno social. La evaluación llegó para quedarse y el aseguramiento de la calidad funciona como medida para favorecer la confianza y el intercambio. En esa óptica, apremia discutir la contribución de los procesos de acreditación para la agilización de los sistemas de transferencia de créditos, la duración promedio de las carreras, la identificación de competencias básicas y los componentes de los perfiles profesionales de los egresados.
- **El fomento de Redes UNITWIN y Cátedras UNESCO** como programas en capacitación e investigación, fortaleciendo la cooperación a través de la transferencia del conocimiento más allá de las fronteras.
- **El impulso de acciones para contrarrestar la fuga de cerebros**: hasta el momento las políticas específicas puestas en marcha para retener en la región a los talentos humanos

en las 21 facultades de Medicina del país.

85 Se estima en la actualidad que alrededor de 2 millones de estudiantes se encuentran matriculados en universidades extranjeras. Cerca del 80% estudia en países de la OCDE y Latinoamérica es en el presente escasamente competitiva, registrando según diversos estudios menos de 20.000 estudiantes matriculados.

86 El Instituto Cervantes y los rectores de las principales universidades de España y de Hispanoamérica ratificaron en marzo pasado en Medellín, en vísperas del IV Congreso Internacional de la Lengua, el Sistema Internacional de Certificación del Español como Lengua Extranjera.

altamente calificados, se muestran como escasamente eficaces y fuertemente condicionadas por el cuadro económico y político internacional. La resolución dependerá del nivel de desarrollo económico, científico, tecnológico de cada país y de una estrategia a largo plazo, que involucre una verdadera cooperación científica y técnica regional, y también con los países desarrollados, a través de una justa negociación de intereses recíprocos. Acciones como: el establecimiento de Redes de contacto de científicos latinoamericanos que residen en el exterior, las denominadas “becas de retorno”, y las políticas de retención y de vinculación con el sector productivo, deberían ser incitadas y consolidadas.

- **El estímulo e interconexión de las redes y asociaciones universitarias:** deberán atenderse los problemas de financiamiento, apuntar a una mayor cooperación horizontal entre instituciones y sectores. Se señala como positivo, continuar con las actividades organizadas por IESALC sobre *Encuentro de Redes Universitarias y Consejos de Rectores de América Latina y el Caribe*.
- **Las políticas de financiamiento como factor transversal:** debemos reconocer que muchos programas se han originado por efecto de alicientes externos, estimulados por convocatorias financiadas por organismos internacionales. Lo que implica en oportunidades no tener incidencia sobre los objetivos, las prioridades, las áreas de acción e influencia de esas estrategias de cooperación. Necesitamos procurarnos recursos propios y adquirir una actitud más decidida en los planos bilaterales y multilaterales donde se definen los recursos y se estipulan los fines de la cooperación internacional en materia de educación superior, impulsando un proceso que se sustente en el arquetipo de una cooperación al desarrollo solidaria.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

- Acosta de Valencia Z. (2004). *Proceso de internacionalización de los servicios de educación en Colombia*. Bogotá, Dirección Nacional de Planeación. Archivos de Economía, n.266.
- Adams, Jr.; Richard H; Page, J. (2003). *International migration, remittances and poverty in developing countries*. World Bank. Washington, D.C.
- Adams, Jr., Richard H. (2003). *International migration, remittances and the brain drain. A Study of 24 Labor-Exporting Countries*. World Bank. Washington, D.C.
- Alleyne, Sir G. (2004). *Public Good and Personal Gain in Higher Education. Keynote Address, Conference on Revising Tertiary Education Policy: Towards Personal Gain or Public Good?* Kingston, Jamaica.
- Barrow C.; Didou S. y J. Mallea (2003), *Globalisation, Trade Liberalisation, and Higher Education in North America. The Emergence of a New Market under NAFTA?*, The Netherlands, Kluwer Academic Publishers, Coll. Higher Education Dynamics, 255 pp.
- Beneitone, P. 2008. *La internacionalización del currículum, una estrategia para la competitividad de la universidad* [Documento sin publicar]
- Beneitone, P.; Esquetini, C.; González, J; Marty Maleta, M.; Siufi, G.; Wagenaar, R. *Informe Final – Proyecto Tuning – América Latina 2004-2007. Reflexiones y Perspectivas de la Educación Superior en América Latina*. Universidad de Deusto y Universidad de Groningen. 2007. Disponible en: <http://tuning.unideusto.org/tuningal/>
- Bernal, M. (2007). *La Internacionalización de la Educación Superior. El debate global de los años noventa hasta el presente, y sus futuras implicancias*. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (EDUCC) Córdoba.
- Bernal, M. y Siufi, G. *Educación Superior, Comercio de Servicios y Sociedad del Conocimiento. Debates y perspectivas sobre la problemática global de la educación superior*. Universidad Nacional de Tucumán. CEUES. Argentina [en prensa]
- Bizzozero L, s.f. *El MEXA y el programa de movilidad MARCA: desafíos y perspectivas de desarrollo*, Comisión sectorial del MERCOSUR/Universidad de la República. Disponible en: http://www.riaces.net/docs/riaces07_bizzozero_mexa.pdf.
- Brovetto, J. (2002) A educação na América Latina: balanço e perspectivas, En: Trindade, Héglio, y Blanques, Jean-Michel (org.). *Os desafios da educação na América Latina*. Coleção universi@s. Editora Vozes. Petrópolis.
- Brunner, J. J. (2000) *Educación y escenarios de futuro: Nuevas tecnologías y sociedad de la información*. Publicado por PREAL, Documento de Trabajo N° 16.
- Buarque, C. (2005) *La Universidad en la encrucijada*, Senado de Brasil.
- Bustelo, E. y Minujin, A. (ed.). (1998) *Todos Entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Bogotá, Editorial Santillana-

UNICEF.

- Castells, M. (1999). *La era de la Información, El poder de la identidad*, vol. II, Siglo XXI, Madrid.
- CEPAL. (2006). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- CRUE Universidad 2000. (2000) Informe Bricall, CRUE, Madrid, pág. 243.
- Cetina Vadillo E, (2007), TUNING-América Latina: Una experiencia en ciernes. En: Didou S., coord., *Experiencias de convergencia de la educación superior en América Latina*, México, UNESCO-CINVESTAV , p. 65-84.
- Charum, J.; Meyer, J. B. (ed.).(1998). *El nuevo nomadismo científico. La perspectiva latinoamericana*. ESAP, Bogotá.
- Charum, J.; Meyer, J. B. (coord.). (1998). *Hacer ciencia en un mundo globalizado. La diáspora científica colombiana en perspectiva*. TM Editores-COLCIENCIAS-Universidad Nacional. Bogotá.
- Chávez, C. (2005). *La cooperación universitaria internacional de cara al siglo XXI*. Centro de Cibernética Aplicada a la Medicina. Instituto Superior de Ciencias Médicas de La Habana.
- Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (ANUIES). *Cooperación, movilidad estudiantil e intercambio académico* [en línea]. XIV Reunión Ordinaria. Universidad de Colima. 3 y 4 de diciembre de 1999. Disponible en: http://www.anui.es.mx/principal/servicios/publicaciones/documentos_estrategicos/coop/62.html
- De Wit, H., Jaramillo, L., Gacel-Avila, J., Knight, J. (Edits.). (2005). *Higher Education in Latin America. The International Dimension*. The World Bank, Washington.
- Del Bello J. y E. Mundet, s.f. *Alternativas para facilitar la movilidad de estudiantes, egresados y docentes en el sistema universitario de América Latina*. Disponible en: <http://www.columbus-web.com/es/parteb/delbello.html>
- Dias, M. A. (2002) Utopía y comercialización en la educación superior del Siglo XXI. En: *Lecciones de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior. Perspectivas de la educación superior en el siglo XXI*. (Dias M.A., Coord.). Madrid: CRUE.
- Dias, M. A. (2003). A OMC e a educação superior para o mercado. En: *A educação superior frente a Davos*, organizado por Jorge Brovotto, Miguel Rojas Mix y Wrana M. Panizzi, Editora UFRGS.
- Dias, M. A. (1998) *De Córdoba (1918) a París (1998). Los desafíos para la educación superior*. En: *Universidad iberoamericana. Globalización e identidad*, a cargo de J. Brovotto y M. Rojas Mix. Colección Extremadura. Impreso en España. I.
- Didou Aupetit, S. (2004). *Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina: del voluntarismo a las elecciones estratégicas*. IESALC. Disponible en www.iesalc.unesco.org.ve
- Didou Aupetit, S. (marzo, 2005). *Internacionalización y proveedores externos de Educación Superior en los países de América Latina y en El Caribe: Principales Problemáticas*. Departamento de Investigaciones Educativas. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (DIE/CINVESTAV) IESALC. México.
- Didou Aupetit S, (2007). Reconocimiento de títulos, movilidad y convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina. En: Didou, S. (coord.). *Experiencias de convergencia de la educación superior en América Latina*, México, UNESCO-CINVESTAV, p.117-140.
- Didou, S. y Jokivirta, L. (June 2007). *Foreign Education Activity in Latin America and the Caribbean: Key Issues, Regulation and Impact*, Londres; The Observatory on Borderless Higher Education.
- Didou Aupetit, S. y otros (2007). *Experiencias de Convergencia de la Educación Superior en América Latina*. México, Cinvestav-Unesco
- Dumont J.C. y Lemaître G. (2005) *Counting immigrants and expatriates in OECD countries: a new perspective*. OCDE, Directorate for Employment Labour and Social Affairs, DELSA, p. 34.
- Fortes M. (2007) *Proyecto 6 por 4. Seis profesiones en cuatro ejes de análisis, un diálogo universitario* . En: Didou S. (coord.), 2007. .
- García Guadilla, C. (2002). *Acuerdo General de Comercialización de Servicios (AGCS) y Educación Superior en América Latina: algunas ideas para contribuir a la discusión*. Centro de Estudios del Desarrollo. Universidad Central de Venezuela. Venezuela.
- Gift, S. (2003). *Global Developments in Higher Education: Some Strategic Issues for UWI*. YouWeQ N° 2, p. 47-65.
- Global University Network for Innovation. (2006). *La educación superior en el mundo 2007. Acreditación para la garantía de la calidad: ¿qué está en juego?*, GUNI sobre el compromiso social de las universidades 2. Mundi-Prensa, España.
- González, J. et al. (2004). TUNING América Latina: un proyecto de las universidades, *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 34, p. 151- 164.
- Guarga, R. (2003) *La pertinencia en la educación superior, un atributo fundamental*. Disponible en: <http://www.ufmg.br/cela/texto2.html>
- Hermo J.(2004). *El Acuerdo General de Comercio de Servicios y la educación: sus implicaciones para la Educación a Distancia*. Disponible en: <http://www.latineduca.com>.
- Hall, K. (2004). *Developing a National Tertiary Education System and the Changing Role of the University of the West Indies*. Paper, Conference on Revisiting Tertiary Education Policy: Towards Personal Gain or Public Good? Kingston, Jamaica
- Ibarra Colado, E. *Educación superior, entre el mercado y la sociedad: apuntes para imaginar su función social* . Disponible en: <http://firgoa.usc.es/drupal/node/32250>
- IESALC. (noviembre, 2005). *“Propuesta de modificación del Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y El Caribe. 1974 y Borrador de propuestas y recomendaciones formuladas al tenor de la Reunión Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América*

Latina y El Caribe, realizada en Bogotá. Disponible en: <http://iesalc.unesco.org.ve/pruebaobservatorio/documentos/pdf/>.

IPE. (septiembre 2005). *Buenos Aires. Nuevos desafíos de la Educación Superior en el Mundo Global*. Informes periódicos para su publicación N° 29, Buenos Aires.

Jaramillo, I. (2006) *Las redes como herramienta para el fortalecimiento de la cooperación internacional: el caso de la red PIHE*. Corrientes, Argentina.

Knight, J. (2002). *Comercialización de Servicios de Educación Superior: Implicancias del GATS*. The Observatory on Borderless Higher Education. Canadá.

Landinelli J. (2007) *Notas sobre el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras en el MERCOSUR*, Seminario ALCUE Mecanismos de garantía de calidad y códigos de buenas prácticas, Madrid, 21 y 22 de Junio 2007. Disponible en: http://www.aneca.es/servicios/docs/alcue07_09_landinelli.pdf

Lema, F. s. f. *La construcción de la sociedad del conocimiento en América Latina. La diáspora del conocimiento*.

Lema, F. s. f. *Liberalization and Competition in Tertiary and Higher Education: Implications for Quality Assurance*. Paper, Conference on Revisiting Tertiary Education Policy: Towards Personal Gain or Public Good? Kingston, Jamaica

London, E. (2004). *Quality Assurance and Regulation Issues*. Paper, Conference on Revisiting Tertiary Education Policy: Towards Personal Gain or Public Good? Kingston, Jamaica.

López Segrera, F. (2006) *América Latina y el Caribe: Globalización Y Educación Superior*. Disponible en :http://www.riseu.unam.mx/documentos/acervo_documental/txtid0013.pdf

Malo S. (2006). *Créditos académicos (SICA) y Complemento al título (CAT)*. Disponible en: http://www.iesalc.unesco.org.ve/pruebaobservatorio/documentos%20pdf/12%20reunión%20convalidación%20de%20diplomas%20%20el%20salvador/creditos_academicos%20sma%201.pdf

Mercosur Educativo. Portal del Sector Educativo. Disponible en: <http://www.sic.inep.gov.br/>

Mollis, M. (comp.). (2003) *Las Universidades en América Latina ¿reformadas o alteradas?* CLACSO.

OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org>

OEI. Disponible en: <http://www.oei.es/>

Secretaría de la OMC. (1999). *Introducción al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)*

Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI), Red Quipus. Disponible en: www.oei.es/quipu/mexico/mex03.pdf

Oteiza, E. *Drenaje de Cerebros. Marco histórico y conceptual, en El Nuevo Nomadismo Científico. La perspectiva Latinoamericana*. Bogotá, Colombia. 1998.

Pachiana, V. y Villanueva E. (2005) *Validez de títulos de educación superior y habilitación profesional entre los países iberoamericanos. Homologación y reconocimiento de títulos de educación superior de América Latina en España*, Informe final, Madrid, OEI.

Pugliese, J. C. (ed.). (2005). *Educación superior: ¿bien público o bien de mercado? Los debates sobre la internacionalización, desde los noventa a la actualidad*. MECyT. Secretaría de Políticas Universitarias, Argentina.

Rama, C. (2005) *La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina*. Convenio UNESCO-IESALC/IPASME. Fondo Editorial Ipasme, Venezuela.

Ramírez, C. (2004) *La internacionalización de la educación superior en Chile*. Santiago.

Roberts, V. (2005). *Accreditation and Evaluation systems in the English-speaking Caribbean, Paper, The Third Sub-Regional Meeting on Higher Education in the Caribbean*. Kingston, Jamaica.

Rojas Mix, M. (2005). *Siete preguntas sobre la Universidad Latinoamericana del Siglo XXI, en Educación Superior ¿bien público o bien de mercado?* Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Argentina

Stufi, G. y Pugliese, J. C. (septiembre 2005) *La cooperación en educación superior en América Latina. Situación actual y perspectivas futuras*. En: *Revista de Ciencias*

Sociales del Institut Universitari de Investigación Ortega y Gasset, Año III – Número 8., Madrid (España). Disponible en: <http://www.ortegaygasset.edu/circunstancia/numero8/art3.htm>

Sebastián, J. (2004). *Cooperación e Internacionalización de las Universidades*. Editorial Biblos. Argentina.

Solimano, A. (2003). *Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana*. *Revista de la CEPAL* N° 80. Santiago de Chile.

Stiglitz, J. E. (2002). *El malestar en la globalización*. 1ª. Ed. Buenos Aires, Santillana.

Stubrin A. (2007) *El Mecanismo Experimental de Acreditación del MERCOSUR+ Bolivia Y Chile (MEXA)*”. En Didou, S. (coord), 2007, Op.Cit, p. 43-64.

Theiler, J. s. f. *Internacionalización de la educación superior en la República Argentina*.

Teneud, L. s.f. *Programa de Cooperación y Movilidad Regional en Investigación Científica, Humanística y Tecnológica*. Área Temática IX: Neurociencias. Informe.

Trindade, H. (2003). *Universidade num mundo em transformação: a herança, a reinvenção e o re-encantamento*. En: *La educación superior frente a Davos*. UFRGS Editora, Porto Alegre-Brasil.

UNESCO. (1998). *Declaración Mundial sobre la Educación Superior, Visión y Acción*. Documento de la Conferencia Mundial, París.

UNESCO. (2004). *Educación superior en una sociedad mundializada: documento de orientación*, París, UNESCO.

UNESCO. (2005). *Informe Mundial de la UNESCO: Hacia las Sociedades del Conocimiento*. París, Ediciones UNESCO, p. 49.

University of the West Indies .(2007). *Draft Strategic Plan, 2007-2012*.

- University of the West Indies .(2006). *Vice Chancellor's Report to Council*.
- University of the West Indies. (2007). *Vice Chancellor's Report to Council*.
- University of the West Indies. (2007). *Revised Draft Strategic Plan, 2007-2012*.
- Villanueva, E. (2004). La acreditación en América Latina: el caso de Argentina en la RIACES y en el MERCOSUR, *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 35, p. 399-112. Disponible en: <http://www.rieoei.org/rie35a05.htm>.
- WTO. (1999). *The General Agreement in Trade in Services- objectives, coverage, and disciplines*. Prepared by the WTO Secretariat. Geneva, Switzerland.
- Yarzabal, L. (1999) *Globalización neoliberal y educación superior, en Universidad Iberoamericana. Globalización e Identidad*. Colección Extremamérica.

Capítulo 7

REFORMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: 25 PROPUESTAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*Ernesto Villanueva**

Colaboradores**:

Nicolás Bentancur

Maria do Carmo de Lacerda Peixoto

Maribel Duriez González

** NOTA DE LOS EDITORES: Los textos completos de los colaboradores en su versión original están incluidos en el CD-ROM Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Contribuciones a los documentos síntesis, anexo a esta publicación. También se encuentran en el sitio web de IESALC-UNESCO: www.iesalc.unesco.org.ve

* El texto aquí presentado es de exclusiva responsabilidad del autor, quien ha contado con la colaboración de Claudia Bogosian y de Carolina González Velasco.

Este trabajo tiene como objetivo contribuir con la formulación de la propuesta que remitirán los Ministros de Educación de los países de América Latina a la próxima Conferencia Mundial de la Educación Superior organizada por la UNESCO, París, 2009.

Este documento se basa en la convicción profunda acerca del rol central de la educación superior en la sociedad y de su interdependencia con componentes económicos, culturales y políticos.

Desde sus orígenes la educación avanzada configura una pieza insustituible en el análisis de los principios universales del pensamiento y en la reflexión respecto de la realidad cambiante y múltiple, en el descubrimiento de nuevas perspectivas sobre el desarrollo y de piezas claves de éste y en el hallazgo de iniciativas para aprovechar las oportunidades y revertir la diversa cantidad de problemas en torno de las vastas transformaciones del último milenio.

De acuerdo con diversas circunstancias, han primado algunas funciones por sobre otras. La educación superior desde hace algunos años está llamada a ocupar un lugar más pleno en los procesos económicos.

El desarrollo económico es esencial para revertir la situación de pobreza por la que atraviesan vastos contingentes de personas que padecen hambre y desesperanza y para lograr un nivel de vida compatible con los derechos humanos más elementales. La educación superior en el progreso económico es fundamental, en particular, debido a que se transcurre un período de construcción, difusión y generalización de un paradigma productivo intensivo en información y conocimiento, pero por sobre todo, universalista por efecto del alcance de las nuevas tecnologías en las formas organizativas de producción y de consumo.

Estas circunstancias, no obstante, conducen hoy más que nunca a revalorizar la diversidad de la educación superior. A menos que se protejan la estructura y las funciones de los sistemas de educación superior del mundo, el desarrollo social y cultural que pronostica este nuevo paradigma se debilitará. La relevancia actual de la educación superior en el desarrollo económico y en la nueva sociedad del conocimiento no puede privar al presente y a las generaciones futuras del legado de otras fuentes analíticas y reflexivas en torno de los sucesos de la humanidad.

La educación superior latinoamericana, como la de otros países en desarrollo, es esencial para el progreso económico, pero fundamentalmente por su proyección futura sobre el Estado de las sociedades. El cambio de paradigma presenta el obvio peligro de agravar el rezago, pero también constituye una oportunidad.

Lo que indican estos últimos años es que los cambios importantes pueden provenir de un degradé de estrategias, siempre y cuando, después se toman adecuadas iniciativas para aprovechar la oportunidad.

Por ello, de todas las posibilidades y puntos de observación que hubieran podido elegirse para abordar el rol de la educación superior en América Latina, se optó por elegir aquéllos que permitieran presentarla en perspectiva a la luz de las necesidades variadas que suscita la reestructuración del aparato económico en la región como base de su desarrollo, la capacidad para comprender, adoptar y adaptar el nuevo patrón tecnológico y para elevar significativamente la calidad de las comunidades.

Es esencial la buena disposición, es vital contar con suficientes recursos financieros, pero es indispensable identificar los cursos de acción.

La propuesta asume la forma de 25 acciones en torno de cuatro temas estratégicos y se presenta en la antesala de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO, en la que representantes de numerosos gobiernos discutirán las acciones prioritarias de la educación superior para el segundo decenio del siglo XXI. Su propósito se basa en realizar una contribución práctica desde Latinoamérica para la discusión mundial.

1. Rasgos de una transición

Lo que el principio de siglo expresa con mayor nitidez es la transición entre dos estilos de desarrollo y, al mismo tiempo, el indicio de la construcción de un nuevo modo de crecimiento y de una presencia distintiva de la educación superior.

Los diagnósticos sobre la situación de la educación superior en los primeros años del nuevo siglo confirman los pronósticos realizados en cuanto al dinamismo y las transformaciones que se preveían a la finalización del siglo XX.

Lo que no se esperaba eran las tasas de desenvolvimiento y cambio alcanzadas por las transformaciones recientes de la educación superior en América Latina. Para comprender la magnitud de éstas bastaría señalar que durante los primeros años del presente siglo la matrícula registró un aumento equiparable al 80% del crecimiento registrado entre 1960 y 2000¹; la tasa de matriculación aumentó un 11%; el 47,5% de los matriculados corresponde a la enseñanza en instituciones privadas (casi un 3% más que en el 2000) y el porcentaje de estudiantes en posgrados aumentó del 1,3% al 3,6%. En estos primeros años, asimismo, fueron creadas 12 de las 20 agencias de evaluación y acreditación de la región y, como novedad, se dio comienzo a un crecimiento sostenido de la educación transnacional en todos los países de la región, desde un 12% de la matrícula en Bahamas, un 7,5% en Chile o apenas un 1% en Perú.

Aun cuando algunas de estas transformaciones puedan observarse como un verdadero *shock* de los sistemas de educación superior de la región o denoten la inexistencia de reformas integrales y profundas en algunos temas de relevancia, lo que el principio de siglo expresa con mayor nitidez es la transición entre dos estilos desarrollo y, al mismo tiempo, el indicio de la construcción de un nuevo modo de crecimiento y de una presencia distintiva de la educación superior.

Los 90

Los 90 constituyeron un tiempo de prueba para el mundo universitario de la región: “cambiar, mejorar, modernizarse”, se presentaban como las consignas a partir de las cuales diseñar e implementar las reformas que se suponían imprescindibles. La urgencia e inevitabilidad del cambio se apoyaba en un diagnóstico general –propuesto por los organismos internacionales– que sostenía que las jóvenes democracias latinoamericanas, a través de sus Estados, gastaban demasiado y mal, lo cual se reflejaba en un déficit constante y en una gestión estatal cara e ineficiente. La recomendación era entonces, en principio, reformar el Estado en su conjunto

1 Los datos expuestos en este informe provienen de tres fuentes fundamentales: IESALC (2006) *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y El Caribe 2000-2005*, CINDA (2007) *Educación superior en Iberoamérica* - Informe 2007, Boletines de la CEPAL

tanto en sus estructuras como en sus funciones para permitir así un uso más racional de los recursos y una mejor calidad en los servicios ofrecidos.

La educación superior en general, y las universidades en particular, eran parte de ese gasto compulsivo del Estado y, por ende, debían también transformarse. Por otro lado, ese mismo diagnóstico focalizaba algunos problemas propios del mundo universitario, vinculados a sus organización, gestión y a la relación que se establecía con el mundo de la producción y la investigación. La preocupación por la calidad y la eficiencia eran los dos pilares en los que se apoyaba la mayor parte del diagnóstico. El cuadro general se volvía más dramático en tanto y en cuanto la matrícula seguía en expansión presionada por un aumento constante de educación superior. Es decir, visto tanto desde una perspectiva externa –en relación a los problemas del Estado en sí mismo y el avance del neoliberalismo– como interna –los problemas de la universidad– el cambio se presentaba como inexorable para los años que vendrían.

Los cambios propuestos

Desde los años 60, las agencias internacionales de financiamiento han manifestado de diversas maneras su interés por el desarrollo de programas sociales y educativos. En particular el Banco Mundial (BM), desde el momento de su primera inversión en 1963 en Túnez, ha concedido créditos por cerca de 10 billones de dólares, a través de 375 proyectos desarrollados en más de 100 países. Por otro lado, ese organismo ha sido uno de los principales productores de documentos sobre políticas educativas que presentan diagnósticos, recomendaciones, resúmenes de experiencias, análisis de los cambios en los sistemas de educación, etc.

A partir de 1996, el grupo de educación del departamento de desarrollo humano del BM inició la publicación de diversos documentos en los cuales analizaban las consecuencias y fines de la reestructuración de los sistemas educativos. “El propósito principal de la serie es el de ayudar a los tomadores de decisiones.”² De ese conjunto de documentos, surgieron algunos de los ejes principales a partir de los cuales el organismo en cuestión hizo sus sugerencias: el problema del financiamiento, con la recomendación de diversificar las fuentes de recursos; la reforma de los modos de gestión y gobierno de las instituciones universitarias; la generación de estímulos para diversificar el sistema educativo, con nuevas instituciones terciarias y privadas; el desarrollo de procesos de evaluación y acreditación para medir y controlar la calidad; la necesidad de vincular de manera más efectiva y eficiente la enseñanza con el desarrollo de la industria y la investigación.

Por otra parte, la UNESCO también produjo y estimuló el inicio de procesos de reforma educativa en la región, aunque con algunas importantes diferencias en relación con el Banco Mundial. Amparada en la idea de la “igualdad de oportunidades educativas”, la UNESCO ha presentado su propuesta desde una perspectiva más social y humanista de la educación y no estrictamente económica como lo han hecho tantas otras agencias, sólo realiza sus recomendaciones a los países miembros y no otorga recursos económicos para llevar adelante ningún proyecto en particular, excepto aquellos generados por ella misma.³

2 Maldonado-Maldonado, A. y Rodríguez-Sabiote C. *Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial (Foro Latinoamericano)*, Acta académica 30 (Mayo 2002). Academia Onefile. Thompson Gle, SECyT.

3 *Ibid.*

No obstante, su lectura y sus recomendaciones para transformar la situación de la educación latinoamericana iban en un sentido similar al del Banco Mundial: mejorar el uso los recursos, incorporar otras fuentes de financiamiento; mejorar los procesos de gestión; tender a la diversificación de los sistemas educativos; apuntalar la calidad de los docentes, los programas de estudio y la infraestructura de las instituciones; renovar los programas y los métodos de enseñanza que permitan una mayor eficiencia en los procesos de aprendizaje; desarrollo de programas de investigación y fomento de la articulación entre educación superior y desarrollo humano sostenible.

Aplicación en Latinoamérica

De diversas maneras, ese conjunto de proyectos de reforma llegaron al continente. Lo evidente de los diagnósticos y la simplicidad que mostraban los enunciados sobre cómo solucionar los problemas contrastaba con la situación desde la cual los gobiernos locales –en particular los de los países con sistemas de educación más grandes y complejos como Argentina, Brasil, o México- se aprestaban a dar inicio a los cambios.

Por otro lado, si las recomendaciones se presentaban como de carácter general y aplicable casi a cualquier contexto, el inicio de los procesos de reforma de los sistemas de educación latinoamericanos creó situaciones en algunos casos no previstas en los planes prescritos.

Por un lado, quedaba claro desde un comienzo que, si bien Latinoamérica era considerada desde esas miradas externas “una” región, sus realidades educativas nacionales diferían tanto una de otra que difícilmente la aplicación de un mismo conjunto de medidas podría producir resultados similares. A su vez, esas diferencias se combinaban con diferencias en la situación política y económica de cada nación, con tradiciones diversas y con actores que reaccionaban de manera distinta frente a la instrumentación de los cambios: algunos los rechazaron de plano, otros los tomaron de manera prácticamente acrítica. No obstante, parecía claro que todos los sistemas educativos del continente, de una u otra manera deberían generar respuesta a la interpelación –y presión- internacional. Por cierto que la posibilidad de desplazarse hacia caminos intermedios respecto a los modelos propugnados por estos organismos se presentaba como una alternativa difícil de realizar: la caída de los socialismos reales, el auge del neoliberalismo, la crisis fiscal de los Estados y por ende su necesidad de financiamiento externo condicionaba cualquier posicionamiento más o menos autónomo.

Desde otra perspectiva, la aplicación de reformas creó situaciones casi paradójicas, en parte porque habían sido elaboradas a partir de la experiencia realizada en los sistemas europeos o de otros continentes y en parte porque se aplicaban en contextos muy distintos unos de otros.

Más allá de estas particularidades, a continuación se presentan algunas de las reformas que fueron impulsadas en casi todos los países y otras transformaciones también compartidas por la mayoría de las naciones latinoamericanas.

Desregular a través de regulaciones

La consigna general era achicar el Estado para promover una desregulación: a medida que el Estado se involucrara menos en determinados temas, eso permitiría un mejor uso de

los recursos y abriría la iniciativa para que la sociedad civil y/o el mercado pudieran tomar su decisión. Ahora bien, en el caso de la educación esa idea se tradujo paradójicamente en la creación de organismos de regulación y en la aplicación de políticas que requerían, para su puesta en marcha, consolidación y funcionamiento de una activa iniciativa de parte del Estado. La contradicción era aún más evidente dado que los sistemas universitarios en América Latina se han caracterizado precisamente por funcionar con alto grado de autonomía con respecto al Estado, tanto en lo que hace a su funcionamiento académico como político y administrativo. La mayor dependencia, para el caso de las universidades públicas, ha sido el financiamiento; aún para el caso de algunos gobiernos que desarrollaban actividades de planificación del sistema, lo cual implicaba cierto condicionamiento para el funcionamiento de las universidades, el cambio fue notable, ya que el sentido con el cual desarrollaban esas prácticas fue transformado.

Por otro lado, este proceso de desregulación a través de regulaciones era acompañado por la puesta en marcha de procesos de descentralización, tanto territorial como funcional. Como respuesta a la expansión de la matrícula y continuando un proceso de crecimiento iniciado en las décadas anteriores, en los años 90 se crearon nuevas instituciones universitarias, algunas públicas y muchas otras privadas. La descentralización funcional implicó el traspaso hacia las universidades individuales de atribuciones que antes ejercía el Estado. Como explicita Nicolás Bentancur, “la competencia específica más frecuentemente involucrada en este proceso es la de fijación de los salarios de los docentes universitarios, que se pretende sean determinantes por cada institución tras un proceso de deshomologación y diferenciación”.⁴

En estas circunstancias, de manera general, podría considerarse que el nuevo tipo de intervención del Estado se dio a través de tres instancias combinadas y potenciadas entre sí: la promulgación de nuevas leyes y/o decretos para dar un nuevo marco legal a la educación; la creación de organismos vinculados a la gestión de la política universitaria y más específicamente a los procesos de evaluación y acreditación; y la aplicación de nuevos criterios para el otorgamiento de fondos e incentivos a los docentes y las instituciones, esto es, un mayor control sobre el modo en que se usan parte de los recursos destinados al mundo universitario.

Nuevas leyes para el mundo universitario

El IESALC-UNESCO ha organizado una serie de estudios –publicados en su página de Internet⁵– sobre la situación legislativa de los países latinoamericanos: el análisis de esos documentos permite bosquejar un mapa de cómo, en los años 90, los cambios impulsados desde el Estado se tradujeron en un nuevo *corpus* normativo. En algunos casos se trató de una mención en la reforma constitucional, esto es, un capítulo o apartado con artículos referidos a la educación superior; en otros, además de la mención constitucional se sancionaron leyes específicas, y en otros, sólo se dieron algunos otros instrumentos legales que se apoyaron en la norma constitucional.

Reformas normativas

⁴ Bentancur, N. (2007) *Reformas de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Segunda Entrega para el Tema de Apoyo.

⁵ IESALC-UNESCO. Estudios. Disponible en: www.iesalc.unesco.org.ve

En **Argentina**, a la reforma constitucional de 1994, en la cual se establecían algunas declaraciones generales sobre el tema educativo le siguió en el año siguiente la sanción de una Ley de Educación Superior N° 24.521, la cual presentaba varios aspectos novedosos. En primer lugar, se planteaba como una norma para regular a la totalidad de la educación superior, y no sólo a las universidades; por otro lado, apuntaba a convertirse en una herramienta para ordenar pero también transformar a la totalidad del sistema. Sus artículos tocaban diversos temas: la autonomía, el gobierno y la participación de los claustros, la designación de los docentes, el ingreso, el financiamiento, el régimen de títulos, la creación de instancias de gestión y coordinación del sistema, la educación privada, entre otros. Otra novedad fue la incorporación de un apartado sobre temas de evaluación y acreditación y la relación entre ésta última y la habilitación profesional.

Bolivia también inició reformas en su sistema de educación superior como parte de las transformaciones que se impulsaban en el Estado y a nivel constitucional. En 1994 se sancionó la Ley de Reforma a la Constitución Política del Estado, la cual incluía un apartado particular sobre la educación superior. También en ese año se sancionó una Reforma de la Educación Superior; sus artículos apuntaban a regular el sistema, aplicar mecanismos de evaluación y acreditación, regular la promoción de los docentes, el financiamiento, etc.

En **Chile**, el marco legal se dio algunos años antes. En 1990 cuando se sancionó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, quedó regulada la creación y funcionamiento de las instituciones universitarias, su reconocimiento, las atribuciones de los títulos, etc. Los temas de evaluación y acreditación también ocuparon un lugar central, y fueron encargados al Consejo Superior de Educación, un organismo creado también por la nueva Ley. A partir de su puesta en vigencia, se fueron incorporando otros instrumentos legales para atender cuestiones particulares.

Brasil sancionó una Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, en 1996, en la cual se presentaban algunas medidas para transformar el sistema de educación en su conjunto. En el capítulo referido a la educación superior, esta Ley reglamenta, entre otros aspectos, la aplicación de mecanismos de evaluación y acreditación de programas e instituciones, y establece los criterios que definen el carácter de las universidades, así como los principios de su autonomía. En este caso, también el proceso de reforma de la educación se planeaba como parte de la modernización que se pretendía para el Estado.

El rol del Estado **mexicano** ha sido clave para iniciar el proceso de cambio en la educación. A mediados de los 90 se puso en marcha el Programa de Modernización Educativa, el cual representaba “una transición hacia una nueva forma de coordinación del sistema de educación superior en México. Se observa el surgimiento de un Estado evaluador que tiene una mayor incidencia en la vida interna de las universidades.” En este caso, la política de evaluación pasa a tener un lugar central como directriz del proceso de cambio iniciado.

En los casos de **Ecuador** y **Paraguay**, las reformas impulsadas no lograron traducirse en una nueva legislación; los efectos sólo produjeron un crecimiento del sistema en términos de cantidad de instituciones y matrícula, pero sin una norma que las regule u ordene.

Por otra parte, parte de ese *corpus* fue la base para la creación de las diversas instancias de gestión y control y de la puesta en marcha de los programas de financiamiento e incentivos mencionados en el párrafo anterior.

En la mayor parte de los países latinoamericanos sería posible notar cómo a lo largo de

la década de los años 90 el Estado buscó transformar la situación de la educación superior a través de diversas modalidades de intervención legal. Por cierto que hubo algunos otros que no pudieron, por diversas razones, impulsar mecanismos de reforma y sólo alcanzaron a producir algunos documentos legales de escasa aplicación.

La creación de organismos de regulación

La creación de agencias para desarrollar las tareas de acreditación y evaluación probablemente sea uno de los rasgos compartidos por todas las reformas educativas latinoamericanas de los años 90. En ese sentido, constituye un caso paradigmático de cómo el Estado buscó regular el funcionamiento del sistema educativo controlando la “calidad” de la educación ofrecida; por otro lado, la creación de las agencias y la puesta en marcha de los procesos de evaluación y acreditación eran una de las principales recomendaciones de los organismos internacionales. En tercer lugar, la puesta en marcha de estos procesos era tomada de la experiencia que se estaba desarrollando en los países europeos también. Probablemente estas razones hayan sido las que explican por qué las agencias fueron tan resistidas por las comunidades universitarias en varios de los países.

Pese a que la mayor parte de las leyes mencionadas hacen expresa mención al respeto por la autonomía de las universidades, tanto la evaluación como la acreditación fueron vistas por muchos actores educativos como un avance exagerado del Estado sobre la preciada autonomía universitaria; más aún, se suponía que a través de esos procesos, el Estado condicionaría el otorgamiento de fondos. En ese sentido, ambas parecían más relacionadas a la aplicación de criterios de eficiencia, y de ahí la vinculación con los organismos internacionales, que de calidad.

Como sea, el punto es que el rasgo clave con el que pasó a identificarse al Estado fue el de la evaluación: el “Estado evaluador” se convirtió en el modo de designar el nuevo rol asignado al Estado en relación con la educación. Y esto era lo que remitía a lo que había ocurrido ya en los años 80 en Europa. Se trata de los desplazamientos de los que daban cuenta Guy Neave y otros autores al caracterizar los cambios que se habían operado en el modo de actuar del Estado: “del Estado facilitador, hacia el Estado interventor, del Estado amigable al Estado evaluativo, de las políticas guiadas por la demanda social a las políticas basadas en las posibilidades presupuestarias”⁶

Así es como Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Costa Rica y México iniciaron la implementación de sistemas nacionales de evaluación y acreditación: algunos priorizaron la primera y otros la segunda. A su vez, cada uno otorgó un valor particular a cada una.

Argentina creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU); Brasil que ya contaba con antecedentes en lo que hace a la acreditación de posgrados, creó en 1993 el Programa de Evaluación y Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB) al cual sumó en 1996 el Examen Nacional de Carreras y en 1997 la Evaluación de las condiciones de oferta de cursos de pregrado. En Chile, se creó el Consejo Superior de Educación (CSE).

Tiempo de por medio, en algunos casos, las políticas de evaluación y acreditación se han convertido en importantes herramientas para regular, por ejemplo, la creación indiscriminada de instituciones privadas y para tener un mayor control sobre la calidad de algunas carreras en particular (tal el caso de Argentina, donde todas las universidades privadas deben ser acreditadas por el Estado, por

6 Brunner, J. J. (2007) “Prometeo de visita en América Latina”. Disponible en: www.brunner.cl

ejemplo). En otros casos, el resultado ha tenido menos impacto sobre la regulación del sistema y ha incidido más en los temas de asignación de fondos, como ocurrió en Bolivia.

En la mayoría de los casos, no obstante, las políticas de evaluación y acreditación estuvieron fuertemente orientadas hacia el problema de la calidad de la educación y mucho menos planteadas a partir del problema de la pertinencia. Sin ser excluyentes, lo cierto es que optar por la calidad y no por la pertinencia fue un modo de acentuar la desvinculación que el mundo universitario latinoamericano ha tenido en general con el mundo del trabajo y, de manera más general, el escaso diálogo que ha existido entre la planificación académica y las políticas sociales, económicas o de desarrollo del país. Visto desde el lado del empleo, se ha tendido a explicar el aumento del desempleo de los profesionales en relación a las variables de la economía sin considerar la incidencia que la falta de políticas de planificación y pertinencia de las carreras universitarias. Pocas son las respuestas que los países han dado a esta problemática: en Honduras, por ejemplo, a través de una Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Honduras, se establecen indicaciones relativas a la necesidad de coordinar esfuerzos entre la institución y el mundo del trabajo, para lo cual se prevé una actualización de las habilidades y conocimiento según las necesidades del entorno de la universidad, y el establecimiento de bolsas de trabajo que vinculen a los estudiantes con las empresas. También en Venezuela se han implementado, aunque recién en 2001, algunos mecanismos para fomentar un mayor contacto entre las empresas, los futuros empleadores y los estudiantes y egresados.⁷

Además de las agencias de evaluación y acreditación, la mayor parte de los Estados creó múltiples instancias de generación y control de la información: direcciones de estadísticas, sistemas de información, censos, etc. Esta decisión tampoco era azarosa; en parte la necesidad de tener información dura sobre la situación de la educación superior servía no sólo para conocer más profundamente al propio sistema sino también contar con insumos a la hora de diseñar e implementar otros cambios. No se trata de que antes de los 90 los ministerios o secretarías de educación no contaran con informaciones cuantitativas, sino que a partir de los procesos de reforma, esos datos pasaron a tener un rol clave.

Más aún, en algunos países, se crearon nuevas dependencias específicas para implementar estos cambios y procesos. El intento de “achicar” el Estado parecía traducirse en forma inversa: más estructuras burocráticas de administración y gestión, más procesos de control, más presencia del Estado en los temas de la educación. A partir de los años 90, se crearon, por ejemplo: la Secretaría de Políticas Universitarias y el Consejo de Universidades en Argentina, el Ministerio de Educación Superior en Venezuela, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología junto a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior en México, en Perú se creó el Consejo para la Autorización y Funcionamiento de Universidades y en la República Dominicana una Secretaría de Estado, Ciencia y Tecnología. Brasil, que ya poseía una estructura administrativa bastante compleja, en los 90 sumó también otras dependencias y organizaciones que a su vez reproducían la combinación de jurisdicciones municipal, federal, pública y privada característica del sistema brasileño.⁸

7 De Lacerda Peixoto, M. (2007) *Reformas de la educación superior en América Latina y el Caribe. Inclusión, equidad, diversificación y diferenciación*. Entrega para el tema de apoyo.

8 *Ibid.*

Fondos concursables

El otorgamiento de fondos extraordinarios a los docentes universitarios para realizar proyectos diversos ha sido una práctica frecuente en muchos países, no sólo en América Latina. Con esos recursos adicionales se han financiado investigaciones, perfeccionamientos, viajes, publicaciones, etc. Diversos organismos creados ya en los años 50 eran los encargados de otorgar los fondos: en Chile, existía desde 1950 la Corporación de Fomento y años después se sumó la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica; en Argentina en 1958 se creó el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas; en Brasil existían diversos organismos, tales como la Financiadora de Estudios y Proyectos desde 1965 y el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico a partir de 1969. Venezuela y Colombia también han contado con organismos de financiamiento de investigaciones. En las décadas del 70 y 80 algunas de esas instancias se consolidaron. En general, era usual que las asignaciones estuvieran vinculadas a las jerarquías propias de la estructura docente o administrativa de las instituciones, combinadas con la antigüedad de quien solicitaba los fondos y algunos otros criterios meritocráticos.

En el marco de las reformas que se iniciaron en los años 90 esos fondos siguieron estando y se siguieron otorgando pero a partir de criterios distintos y gestionados por un nuevo conjunto de organismos creados para tal fin. Todos los países latinoamericanos pasaron a tener su propia agencia de financiamiento para la investigación, la ciencia y la tecnología; cada uno la diseñó de distinta manera, la dotó de presupuestos distintos y obtuvo los fondos necesarios a través de distintas fuentes⁹. A manera de ejemplo, en Colombia existe un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y un Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología que trabajan con fondos estatales, con incentivos fiscales y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En Brasil, existen tal y como se ha dicho, diversas instancias, algunas se apoyan en fondos estatales y otras en fondos empresariales. No obstante, en casi todos los países de la región, la mayor parte (y en algunos casos de manera exclusiva) los fondos provienen del Estado.

Por otro lado, estos cambios modificaron a su vez las pautas a partir de las cuales se decidía la asignación de los fondos: por un lado, porque se desconfiaba de la carrera burocrática como único criterio para adjudicar las remuneraciones adicionales; por otro, porque el otorgamiento de fondos para docentes o investigadores pasó a planificarse apoyados en los criterios del nuevo gerenciamiento público¹⁰. De esta manera, los incentivos docentes se convirtieron en una herramienta de carácter selectivo: buscaron romper con la tradición profesionalista de la universidad latinoamericana y dar mayor énfasis a la creación del conocimiento. Sin embargo, en ocasiones se otorgaron sólo para algunas áreas consideradas, por diversas razones, prioritarias o centrales, lo cual significó la postergación de otras disciplinas y una diferenciación salarial entre docentes de trayectorias o jerarquías similares. Esto modificó el funcionamiento de las carreras académicas, estimuló la competencia entre los académicos aunque no siempre de la mejor manera: en muchos casos, se pasó a priorizar la cantidad de informes o actividades realizadas (atención de resistas, presentaciones, publicaciones, etc.) antes que la calidad o profundidad de las mismas.

El Estado se convirtió en la pieza clave para el otorgamiento de los fondos, dado que era

⁹ Para un detalle de los organismos que fueron creados en cada país ver: Duriez González, M.. *El papel de la educación superior en la construcción del conocimiento*. Entrega para el tema de apoyo.

¹⁰ Bentancur, N. *Op. cit.*

quien poseía los recursos a distribuir, quien establecía los criterios para la selección y quien finalmente decía a quién le correspondían. En cualquiera de los casos, esta intervención del Estado se ha tomado también como un condicionamiento externo para el desarrollo del conocimiento y la actividad académica.

Insuficiencia de presupuesto ante el incremento de la demanda de estudios superiores

Casi por definición, el financiamiento de los sistemas universitarios públicos estuvo a cargo del Estado. El supuesto era que ese aporte tenía una alta rentabilidad social -sea por la formación de recursos, el desarrollo de la investigación, la cultura y el impacto económico- y la posibilidad de que sus efectos fluyan por toda la sociedad.

Esa concepción de distribución presupuestaria indiferenciada¹¹ es la que ha sido puesta en jaque a partir de los años 90, dado que los montos que se destinaban a la educación debían recortarse como parte del recorte generalizado del gasto público social y porque la idea de que la inversión en educación quedaba recuperada a través de la rentabilidad social quedó en discusión, tal vez no tanto como definición en sí misma sino a partir de las experiencias concretas que se habían dado. Es decir, las universidades no funcionaban bien y no producían lo que se esperaba que produjeran. En ese sentido, dado que el financiamiento era la variable a través de la cual el Estado podía incidir en la definición de la política universitaria y en el funcionamiento de sus instituciones, recortar los fondos o condicionar su otorgamiento -tal como se hizo mención para el caso de los incentivos docentes- pasó a ser el modo de tener un mayor control sobre las universidades.

No obstante, las reformas no suponían que los criterios estrictos para la distribución del gasto fuera sinónimo de achicamiento del sistema; por el contrario, consideraban que esas exigencias mayores por el financiamiento del Estado obligarían a aplicar una gestión más eficiente de parte de las instituciones en el uso de sus recursos y a buscar otras fuentes alternativas de recursos. En algunos casos, esto fue la puerta que abrió la posibilidad de que la educación superior pública pase a ser arancelada; también para que las universidades debieran salir a vender servicios al mercado, a vincularse con empresas y a veces con el propio Estado como prestadora de servicios. En tercer lugar, dejó una demanda de educación superior insatisfecha que terminó volcándose, en la medida en que sus recursos se lo permitían, a la educación privada.

La primera contradicción que surge al considerar estos cambios en los modos de gestionar los recursos del sistema universitario es que esas políticas y modificaciones se dieron en un contexto de aumento de la demanda de educación superior.

En efecto, el crecimiento de la matrícula en la región ha sido sorprendente¹².

Consecuentemente, se ha expandido el número de instituciones de educación superior, el cual pasó de 75 en 1950 a una cifra oscilante según los criterios que se utilicen para definir el concepto universidad, pero que seguramente pasa holgadamente los 1.500¹³. Ahora bien, en ese total de instituciones, es notable la diferencia en el crecimiento entre las instituciones públicas y las privadas. En el mediano plazo, y según consta en el Informe de Educación Superior

¹¹ *Ibid.*

¹² *La educación superior en Iberoamérica.* (2007). Informe del Centro Interuniversitario de Desarrollo. 2007 (CID).

¹³ Fernández Lamarra, N. (2004). Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación.* N°35, mayo-agosto 2004.

en Ibero América 2007¹⁴, realizado por el Centro Interuniversitario de Desarrollo, la cantidad de universidades públicas ha quedado muy por debajo de la cantidad de privadas en casi todos los países de la región.

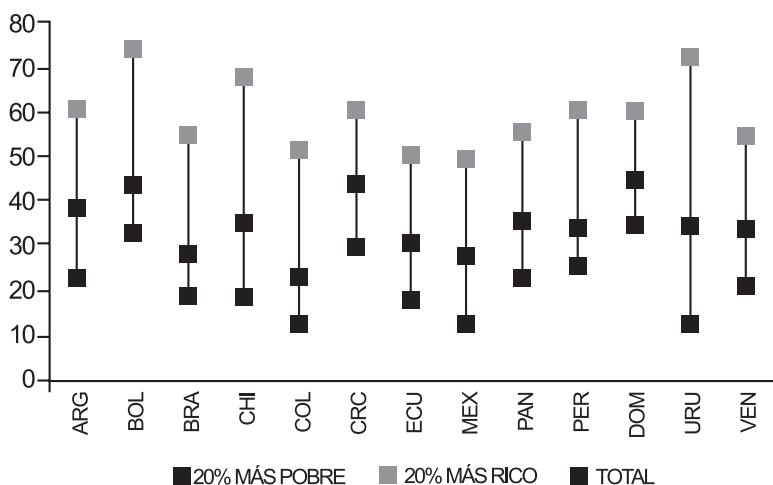
Los porcentajes de la matrícula de la educación privada confirman la tendencia para la mayoría de los países. Excepto en Argentina y Uruguay, donde no llega a un tercio, en el resto el crecimiento del número de estudiantes ha sido absorbido por las instituciones privadas. En Brasil, Colombia y Chile la matrícula de las privadas llega al 75% de la matrícula total.

| Evolución de la matrícula | | | |
|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| | 1975 | 1995 | 2004 |
| Argentina | 579.736 | 1.054.145 | 2.026.735 |
| Bolivia | 49.850 | 154.040 | 346.056 |
| Brasil | 1.089.808 | 1.661.034 | 4.163.733 |
| Chile | 149.647 | 327.074 | 567.114 |
| Colombia | 176.098 | 576.540 | 1.112.574 |
| México | 562.056 | 1.420.461 | 2.236.791 |
| Uruguay | 32.627 | 74.842 | 109.817 |
| Venezuela | 213.542 | 597.487 | 1.074.350 |

| País | Universidades | |
|-------------|----------------------|----------|
| | Públicas | Privadas |
| Argentina | 45 | 55 |
| Bolivia | 15 | 41 |
| Brasil | 86 | 190 |
| Chile | 16 | 48 |
| Colombia | 53 | 112 |
| México | 615 | 1159 |
| Perú | 33 | 49 |

En parte este era el resultado previsto por las reformas: sostener el crecimiento de la matrícula de estudiantes y el número de instituciones sin comprometer más gastos del Estado –y en la medida de lo posible reducirlos-. Lo que la reforma parecía no contemplar en su recomendación era que Latinoamérica posee altísimos niveles de inequidad y exclusión en el acceso a la educación: el avance de la educación privada en ningún sentido podría achicar esa brecha, y por el contrario su consolidación la ha profundizado. En concreto, tal como se expresa en el Informe del Centro Interuniversitario de desarrollo (CID) mencionado, “la fuerte desigualdad de la distribución del ingreso o el consumo se manifiesta en la desigual asistencia escolar de los jóvenes de 13 a 19 años de edad según su origen socio económico”. Esto se combina con las variables de retención y deserción, las cuales muestran que un porcentaje significativo de los jóvenes entre 15 y 19 años no ingresa al sistema escolar o deserta antes de terminar la secunda-

14 El CID ha trabajado con sobre la base de Informes Nacionales. Se trata de una tabla provisoria, dado que no todos los países cuentan con la información actualizada y no todos utilizan necesariamente la misma denominación para instituciones similares.



ria. Son estos datos los que condicionan *a posteriori* las posibilidades de ingreso al sistema de la educación superior.

En este sentido, el incremento insuficiente de la inversión pública en educación, el aumento de la demanda y el avance de la educación privada han reforzado el rasgo de inequidad en el acceso a la educación característico del continente. Si un mayor número de estudiantes y de instituciones estaría indicando un crecimiento del sistema, lo cual podría entenderse en términos positivos, la mirada es más sombría si el sistema es mirado desde el punto de vista de la inclusión y la equidad. El cuadro siguiente¹⁵ muestra la asistencia a una institución educacional en áreas urbanas según quintil de ingreso *per capita* de hogar, en el grupo de edad de 20 a 24 años, alrededor del año 2003¹⁶.

La diferencia entre el acceso de los más pobres y los más ricos llega a más de 40 puntos en países como Brasil o Bolivia.

Diversificación y diferenciación del sistema

El crecimiento de la matrícula y del número de instituciones complejizaron, sin duda, a los sistemas de educación latinoamericanos y provocaron una mayor heterogeneidad en varios sentidos: en los tipos de institución, en las titulaciones y los programas ofrecidos, en los modos de ingreso y egreso, etc. Esta situación de transformación que se experimentaba fue acelerada y condicionada también por los cambios propuestos en los programas de reforma. La diferenciación institucional – estimulada por la expansión de nuevas instituciones universitarias y no universitarias- y la diversificación del financiamiento –a realizarse a través de la introducción de nuevas fuentes de financiamiento no vinculadas al Estado- fueron dos ejes clave para diseñar las reformas y fueron propuestos en un documento del Banco Mundial de 1994: “La enseñan-

¹⁵ *La Educación Superior en Iberoamérica*. Op cit.

¹⁶ *Ibid.*

za superior: las lecciones de la experiencia”.¹⁷

Ambas, diferenciación y diversificación se encontraban perfectamente justificadas desde la perspectiva de quienes proponían las reformas: en el primer caso, se trataba de modificar el modelo en el que se apoyaban muchas de las universidades latinoamericanas, esto es, un perfil orientado básicamente hacia la enseñanza de las profesiones tradicionales. El cambio era necesario en tanto este tipo de institución no estaba en condiciones de preparar, en cantidad y calidad, el tipo de profesionales que el mercado necesitaba. Como sostiene María do Carmo de Lacerda Peixoto, ese modelo era considerado por el Banco Mundial como excesivamente unificado, caro y dependiente del Poder Público, y volvía inviable, en el corto y mediano plazo, el sostenimiento de la educación superior, tanto desde un punto de vista teórico como financiero.¹⁸

De allí también la explicación de la necesidad de diversificación: si la educación otorga ventajas comparativas para quienes pueden acceder a ella, entonces podría considerarse que la condición de bien público para toda la educación está en tela de juicio, en particular la educación superior que, en muchos casos pasó a ser considerada como un bien semipúblico o bien público imperfecto, del que se favorece más quien lo detenta que el resto de la sociedad y, en ese sentido, podría también considerarse algo negociable en el mercado de intercambios. En este razonamiento, no habría ninguna razón por la cual el Estado sea ni el único ni el principal sostenedor de la educación superior, lo cual habilita la expansión de emprendimientos educativos sostenidos económicamente por otros actores.

Incluso tanto la diversificación como la diferenciación intentaban presentarse como modos de responder –de manera casi paradójica– al problema de la equidad en el acceso y la permanencia: se argumentaba precisamente, que la universidad tradicional vinculada a las profesiones de mayor prestigio (médicos, abogados, etc.), al resultar cara en su sostenimiento, impedía que el presupuesto pudiera destinarse a ampliar la cantidad de plazas ofrecidas a los aspirantes. Junto con esto, también se suponía que la creación de nuevas instituciones –aún siendo pagas– permitiría ofrecer cursos más accesibles, cortos y con mayor vinculación al mercado de trabajo. Por supuesto, un aliado inconsciente de esta política fue la propia estructura universitaria preexistente, muy reacia a cambios que incorporaran mayor flexibilidad y novedad tanto en los currículos como en los títulos ofrecidos.

La expansión de la educación privada

La expansión de la educación privada ha sido parte de la diferenciación institucional. Junto con ello, es de destacar la creación de otras tantas instituciones terciarias o no universitarias, la mayor parte de ellas también del ámbito privado. Estas nuevas instituciones han creado un sin fin de nuevas titulaciones y programas para dar respuesta al crecimiento y la heterogeneidad de la demanda. Precisamente, lo que resultaba evidente desde la mirada de quienes impulsaban las reformas, era que las estructuras universitarias no podían dar cabida a la cantidad de aspirantes y tampoco a la necesidad de formar nuevos tipos de profesionales. Las nuevas instituciones, con estructuras más flexibles y programas más cortos, podían multiplicar en ese sentido las ofertas. Los datos sobre el aumento de la educación privada han sido presentados en el acápite anterior.

¹⁷ De Lacerda Peixoto, M. *Op cit.*

¹⁸ *Ibid.*

Por otro parte, el hecho de que el Estado no fuera el único actor con iniciativa para la creación de instituciones, ha estimulado que diversos sectores o actores corporativos hayan presentado sus propuestas: además de las instituciones religiosas, han surgido universidades vinculadas a empresas, a las fuerzas armadas, a movimientos sociales, a sectores de opinión y a corporaciones disciplinarias. Durante los años 90 el Estado, al tiempo que estimulaba estas creaciones intentaba a su vez controlarlas a través de la legislación: obligando a que se acrediten, a que sean evaluadas, a que se ajusten a determinada estructura, etc. No obstante, en muchos países es posible constatar un notable desfase: las normas no lograron contener ni regular la profusión de instituciones y titulaciones.

Junto con esto, dada la ideología predominante que bajo la religión del mercado, negaba la característica de la educación en tanto mercado imperfecto o cuasimercado, y al no aparecer la pregunta por la pertinencia, la multiplicación de titulaciones y egresados no incidió con la eficacia deseable en las estructuras de empleo, en las que se continuó verificando un desfase apreciable entre formación y exigencias de conocimiento en el mercado laboral.

El crecimiento de los posgrados

El crecimiento de los posgrados ha sido otro elemento clave de los años 90, en parte vinculado a las reformas propuestas y en parte como respuesta a las tendencias de evolución de los sistemas educativos mundiales. América Latina partía de pisos muy bajos de desarrollo, por eso en parte, los datos del crecimiento son tan elevados en algunos casos. De todos modos, en este punto, al igual que en lo referente a la relación entre educación pública y privada, es posible notar importantes diferencias en la situación en que se encuentran los posgrados en unos países y en otros.

Brasil es el único país que contaba con una cierta tradición en posgrados, y su calidad es asegurada por el sistema de evaluación de la *Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior* (CAPES), una agencia del Ministerio de Educación dedicada al desarrollo del posgrado, formando personal en Brasil y en el exterior. Actualmente cuenta con 2.300 programas de formación posgraduada, desarrollados en más de 200 instituciones de educación superior y con 35.000 doctores que forman unos 130.000 alumnos. En México, el crecimiento del posgrado se ha multiplicado por cinco desde 1980 y pasó de 25.505 estudiantes a 127.751 para el 2001. En Chile también el crecimiento ha sido notable, y su matrícula se ha multiplicado también durante los años 90. Los posgrados argentinos han crecido un 107% entre 1994 y 1999. De Cuba y Colombia podrían presentarse datos similares; no obstante, en el resto del continente, el posgrado es un fenómeno incipiente, que por otra parte, no siempre logra vincularse de manera efectiva a la investigación y que en muchos casos han surgido y funcionan con una lógica mercantil.¹⁹

El desarrollo de la educación virtual

El desarrollo de las nuevas tecnologías vino a sumar más diversidad y complejidad a la situación. La tradicional educación a distancia se vio potenciada gracias a la tecnología de Internet. Si bien en esta cuestión la región también sufre las limitaciones de un contexto de escasos

¹⁹ Duriez González, M. Op cit.

recursos, limitaciones tecnológicas y dificultades para un acceso equitativo, lo cierto es que en algunos casos se han logrado notables desarrollos. “Los sistemas universitarios que se destacan en el uso de plataformas virtuales para ofrecer programas académicos son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela y la comunidad de naciones caribeñas angloparlantes”²⁰. En contraste con países como Cuba, Bolivia, Perú, Ecuador, Haití, Honduras, Paraguay, Nicaragua o Guatemala, dado que el acceso a Internet sólo llega al 10% de la población, por lo que es impensable aún este tipo de desarrollos.

Por cierto, en esta cuestión, poco se estableció en los instrumentos legales producidos en los años 90, probablemente porque aún el despegue de las tecnologías era aún imprevisible o porque como ocurre en muchos casos, las prácticas corren por delante de las legislaciones. Así es que, pese a que la educación a distancia por Internet se convierte día a día en una alternativa para la formación, pocos son los países que cuentan con una legislación que la controle.

La educación transnacional

Uno de los mayores riesgos de la expansión de la educación virtual sin algún tipo de fiscalización estatal tiene que ver la educación transnacional. En efecto, la virtualidad ha permitido que los estudiantes de Latinoamérica reciban a través de la Internet múltiples ofertas de capacitación y graduación. A su vez, la educación transnacional se vincula estrechamente con el auge que la educación privada al que hemos ya hecho referencia.²¹

A través de diversas modalidades como la instalación de sedes extranjeras, el otorgamiento de dobles titulaciones, la realización de programas articulados, la educación a distancia virtual, etc. la educación transnacional ha cobrado relevancia en la última década. En muchos casos, la posibilidad de entrada al país ha dependido de alianzas estratégicas con instituciones locales que ofrecen el vínculo internacional para competir con otras instituciones. En otros casos, han sido los desarrollos tecnológicos los que han permitido crear sistemas virtuales de educación, en los cuales las distancias físicas, sociales y culturales entre quien provee la educación y quien la recibe quedan reducidas o acortadas gracias a las redes. Y en otros, la debilidad misma del sistema local ha buscado ser reforzada a través de convenios con el extranjero.

Recientemente Sylvie Didou Aupetit ha publicado un detallado estudio sobre el tema de la internacionalización y los proveedores externos de educación superior para América Latina y el Caribe²². El trabajo fue realizado a partir del estudio de casos particulares, los cuales se hicieron con distintas metodologías.

Según este trabajo, es posible encontrar una especie de escalonamiento cronológico en la llegada de instituciones extranjeras a América Latina, a partir de los años 80. Luego, se encuentran las otras modalidades: escuelas asociadas, alianzas entre instituciones a partir de programas determinados, desarrollo de la educación virtual, franquicias, universidades corporativas. La presentación del cuadro de situación es por definición provisoria, por razones similares a las que aludíamos antes: grandes lagunas de información para algunos países e inexistencia de una terminología compartida.

Entre los principales proveedores de educación transnacional en América Latina se encuen-

20 Duriez González, M. *Op cit.*

21 El IESALC en 2003 sostenía que en Latinoamérica se da un modelo tripartito: público, privado local y privado internacional.

22 Didou Aupetit, S. (2005) *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en América Latina y el Caribe*. ANUIS. UNESCO.

tran los países europeos, España en particular. Esto se explica por las afinidades culturales y el idioma común. No obstante, es destacada en algunos contextos, la presencia de un grupo empresario norteamericano al frente de programas de educación transnacional. Por otro lado, es posible notar que poco a poco también las propias universidades latinoamericanas se están convirtiendo en exportadoras de servicios educativos hacia otros países de la región: “en años recientes se estuvo consolidando una oferta de servicios educativos desde Latinoamérica. Dicha oferta estuvo fundamentada en la homogeneidad lingüística, en los flujos migratorios e indirectamente en acuerdos macro-regionales de integración económica, con repercusiones en la esfera educativa”.²³

La situación no es igual en todos los países y depende de varias circunstancias: las características del propio sistema de educación superior, la posición del Estado en relación al financiamiento del sistema educativo, las restricciones legales, las posibilidades de encontrar una demanda disponible, etc. En algunos casos, la educación transnacional ha pasado a constituir un actor de importancia relevante; en otros, aún se mantiene en los márgenes del sistema.

No obstante, el avance de esta modalidad ha generado diversas situaciones problemáticas, cuya resolución aún está en trámite.

En primer lugar, desnuda el problema de la definición de la educación en tanto servicio o bien público: en el primer caso, tal como lo supone la Organización Mundial del Comercio, los servicios educativos deben estar desregulados para permitir su libre circulación de país en país. Esto, ha puesto la Internet como plataforma de circulación que multiplica y acelera cualquier tipo de movimiento. Pero si la definición se orienta hacia el segundo caso, el Estado se convierte en garante de la educación que se ofrece y entonces debe arbitrar los medios necesarios para controlarla. Las reformas de los años 90 si bien en general ratificaron esta segunda posición, no incorporaron demasiadas herramientas legales para hacer frente a la llegada de los proveedores internacionales, ya sea porque no contaban con los recursos para controlar esa difusión o porque sus sistemas mostraban debilidades o falencias que la educación transnacional se proponía saldar. Algunos Estados poco pudieron hacer para contener o controlar estos desarrollos.

El problema es entonces de definición pero también de ejecución: desde qué posición y con qué herramientas cuenta cada Estado para enfrentarse a la expansión de la educación transnacional, controlar la calidad y los contenidos que se ofrecen y arbitrar los mecanismos de reconocimiento de la titulación.

En segundo lugar, la llegada de la educación transnacional reaviva una polémica clave de la historia cultural de Latinoamérica: cómo desarrollar una actitud activa y crítica, y no meramente pasiva y defensiva o reactiva frente a ofertas culturales provenientes de exterior. En otras palabras, se trata de prever cómo posicionar a los sistemas de educación de la región frente a los extranjeros de manera sólida y flexible, no para que eviten el desarrollo de aquellos buenos programas internacionales sino para que puedan filtrar a los de baja calidad o a los que sólo se desarrollan por criterios comerciales. Sobre esto, la reforma de los 90 poco se preocupó por prescribir.

Un caso llamativo, de gran expansión es la *Laureate International Universities*. Se trata de un consorcio educativo multinacional, con sede en Estados Unidos, creado en 1998 y que ha logrado instalarse en quince países de América, Europa y Asia. Trabaja con una modalidad presencial y virtual a partir del modelo educativo norteamericano y ofrece programas en administración de empresas, leyes, educación, telecomunicaciones, ciencias sociales, ingenierías,

²³ *Ibid*, pág. 26.

tecnología de la información, turismo, humanidades, medicina, psicología, entre tantas otras. Es la sucesora de lo que se conoció como *Sylvan Learning Systems*. En el caso de América, cuenta con sedes en Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá y Perú.

Lo preocupante de este caso es que se trata de un claro emprendimiento comercial, es decir, la educación es ofrecida y gestionada como un servicio del cual se espera obtener una ganancia. No es este el lugar para analizar hasta qué punto esta característica incide en los estándares de calidad esperados o en qué medida impacta en términos culturales, pero sin duda es un desafío a la concepción que entiende a la educación como un servicio público, sin ningún fin de lucro.

Las políticas de integración

Otra novedad de los años 90 llegó de la mano del desarrollo de instancias de cooperación e integración regional. Por un lado, el ritmo mismo de la globalización estimulaba la generación de esas articulaciones en todos los ámbitos: económicos, culturales, políticos, educativos. Por el otro, en el caso de aquellas regiones en las cuales la globalización parecía más padecerse que gozarse, la integración resultó una alternativa posible para fortalecerse frente a otros espacios regionales. En muchos casos han sido esos marcos más generales de integración los que han facilitado y/o estimulado el inicio de proyectos vinculados a la educación.

América Latina no poseía una gran tradición en materia de integración educativa universitaria: entre 1948 y 1990 sólo existían 6 organismos que trabajaban articulando a instituciones de diversos países del continente. A partir de 1990, se crearon más de 10: algunos tienen una perspectiva continental, otros están integrados por países de determinada región; algunos involucran sólo a las universidades y otros incorporan además a los centros de investigación; en algunos casos, se trata de organismos que establecen el recorte a partir del carácter público o privado de la institución. Finalmente, es de notar también la creación de una Red vinculada a los temas de la evaluación y la acreditación y el desarrollo de instancias de estudio y análisis de la situación educativa latinoamericana que trabajan de manera descentralizada, y con la participación de especialistas e instituciones de todos los países de la región.

Desde mediados de los 90 el MERCOSUR creó una instancia particular para trabajar sobre los temas de educación superior. El resultado positivo de esa iniciativa ha sido el desarrollo de un programa experimental de acreditación de carreras: el MEXA, que acaba de concluir y la puesta en marcha de un proyecto de relevo sobre el tema de acreditación: ARCU-SUR. Este proyecto está organizado de manera permanente y con un radio de alcance en cuanto a cantidad de carreras, instituciones y recursos mucho mayor que el realizado por el MEXA. Experiencias similares de integración regional sobre cuestiones particulares de la educación superior podrían citarse también para el caso de Centroamérica o la región andina. El inicio de estos acuerdos está fechado en la década de los 90.

La Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) se constituyó en 2003, y está integrada por agencias de acreditación nacionales y regionales y por organismos de los gobiernos responsables de las políticas relacionadas con la calidad de la educación superior. Si bien su principal objetivo apunta al mejoramiento de la calidad de la educación, el trabajo que se ha ido desarrollando constituye una experiencia concreta de integración.

Por otro lado, la integración también ha sido construida a través del trabajo realizado por

organismos tales como el IESALC-UNESCO. El Instituto viene desarrollando una intensa labor a través de estudios, encuentros, publicaciones, etc.; ha logrado tener más y mejor conocimiento sobre la situación de la educación superior de cada país lo cual a su vez ha permitido desarrollar estudios comparativos sobre determinados temas.

En síntesis, algunos de los principales cambios registrados en la región durante la década del noventa, fueron los siguientes:

- Fuerte apoyo desde organismos internacionales tendiente al logro de una mayor diversificación de las fuentes de recursos; reforma de los modos de gestión y gobierno de las instituciones universitarias; la generación de estímulos para diversificar el sistema educativo; el desarrollo de procesos de evaluación y acreditación; la necesidad de vincular de manera más efectiva y eficiente la enseñanza con el desarrollo de la industria y la investigación.
- La promoción de la desregulación a partir de la existencia de regulaciones. De este modo, en la mayor parte de los sistemas de educación superior puede observarse:
 - a- Nuevos cuerpos de normas, que abarcan desde menciones en las nuevas constituciones, nuevas leyes y diversas normas regulatorias;
 - b- la evaluación y la acreditación como rasgo compartido por todas las reformas educativas latinoamericanas;
 - c- la creación de nuevos organismos, para la evaluación, para la generación de información, para el control financiero;
 - d- los fondos concursables: el otorgamiento de fondos extraordinarios a los docentes universitarios en función de sus méritos y antecedentes; el financiamiento de proyectos diversos; etc.;
 - e- el ajuste del financiamiento a la educación superior en el marco de un déficit persistente por parte del Estado y, con ello, la aparición en algunos sistemas del arancelamiento de los estudios y la promoción de la educación superior como prestadora de servicios como forma de logro de ingresos propios;
- Un crecimiento de la matrícula de la educación superior y una expansión de la base institucional de la educación superior, en particular, la de financiamiento privado; y como consecuencias de ambos una diversificación y diferenciación del sistema y una expansión y diferenciación de los programas y carreras, en particular, ciclos cortos y posgrados.
- El desarrollo de las nuevas tecnologías y el surgimiento de la educación virtual.
- La trasnacionalización a partir de ofertas virtuales y de la instalación de sedes.
- El inicio de políticas de integración regional.

Algunas transformaciones recientes. Breve reseña

Los sucesos de comienzo de siglo en la educación superior latinoamericana no pueden comprenderse, sino, en función de su interdependencia con un grupo de transformaciones recientes, de profundo alcance.

Crecimiento económico y cambio de política

Se asiste a un cambio de la lente política sobre la educación superior de la región impulsada por las condiciones favorables para su crecimiento.

América Latina entre 2003 y 2007 acumuló un aumento del producto por habitante del orden del 15%, disminuyó la tasa de desempleo y los salarios reales se vieron favorecidos.

La abultada demanda desde los mercados internacionales de las materias primas de la región, en particular, desde los importantes mercados emergentes de China e India (que contribuyen en la actualidad con el 33% del alza del PBI mundial) ha generado un crecimiento sostenido.

Probablemente por las consecuencias experimentadas ante las fórmulas vigentes a finales del siglo XX, el crecimiento que se está registrando ha sido traducido en instrumentos que reducen el embate de los desequilibrios financieros externos. A diferencia de otros períodos, ha disminuido la relación deuda externa/exportaciones, los ingresos fiscales han crecido más que el gasto, se ha mejorado el balance de las cuentas públicas, se ha elevado la capacidad de endeudamiento con los organismos internacionales y, como resultado de ello, la región es menos vulnerable a las perturbaciones externas.

Si bien han sido afrontados los cuadros masivos de gravedad social y económica y se ha gestado una plataforma de menor vulnerabilidad a las voluntades de los organismos de financiamiento internacional y de estrategias contracíclicas a las perturbaciones externas, persisten en la región situaciones de aguda desigualdad social y de rezago tecnológico y productivo. Al respecto, se observan evidencias tendientes a una conversión de las condiciones de desarrollo económico, social y cultural, un giro de los enfoques de política hacia la reversión de los problemas de iniquidad, pobreza y competitividad y, respecto de ambos, la convicción del lugar relevante que ocupa la educación superior de la región en el dinamismo de las ventanas de oportunidades y en el desarrollo de las reformas estructurales clave.

Propósitos económicos y transnacionalización

Esta etapa caracterizada por una revitalización de la esencia política de los asuntos de gobierno y en donde la educación superior asume un rol relevante, ocurre en un contexto marcado por el predominio dominante de propósitos económicos y de transnacionalización por sobre los de desarrollo de asuntos sustanciales para la educación superior, como son las condiciones de acceso a las nuevas tecnologías, la movilidad de docentes y estudiantes y las innovaciones curriculares. América Latina es una de las regiones vulnerables a los cambios que genera este re-significado de recursos estratégicos y sufre y sufrirá pérdidas económicas, sociales y culturales de grandes proporciones, sin tener responsabilidad en su origen. Una porción de los esfuerzos y recursos de la región se están volcando cada vez con mayor énfasis a la reducción del impacto de este fenómeno en vez de dedicarlos a desarrollar fórmulas apropiadas que aprovechen los avances en los objetivos comprometidos ante la UNESCO en pos de la disminución de la brecha que la separa de las regiones desarrolladas del mundo y de la reversión de las problemáticas específicas que contiene.

De este modo, los esfuerzos iniciales de la región con respecto a la educación superior se ven alterados por la irrupción de una agresiva estrategia que combina el cubrimiento de la demanda de formación superior por parte de proveedores transnacionales, una competencia feroz entre los países desarrollados por el reclutamiento de los mejores talentos del mundo, la difusión de nuevas tecnologías sin esquemas de aprovechamiento integral de éstas y la difusión de programas tendientes a asegurar la provisión oportuna de personal calificado a las cadenas internacionales de producción, con visiones cortoplacistas e insuficientes para el logro de la capacidad intelectual estratégica de las regiones.

Erosión del lenguaje referido a educación superior

Otro elemento que distingue al comienzo de siglo es la profunda erosión que ha sufrido el lenguaje referido a la educación superior. La perspectiva del nuevo *management* público, marcadamente economicista, ha penetrado en el lenguaje habitual de analistas y decisores universitarios. Vocablos, tales como “capitalismo académico”, “transacciones en el mercado de estudiantes”, “universidad emprendedora”, “periferia de desarrollo mejorada”, “base de financiamiento discrecional”, “territorio central estimulado”, entre otros, han sido “instalados” para interpretar la prácticamente totalidad de los fenómenos locales acerca de la educación superior. Y no es casual. América Latina es una de las regiones donde los procesos de “mercadización” de variadas formas de producción cultural han adquirido enorme envergadura y múltiples formas de aparición.

2. Acciones de comienzo de siglo

Las transformaciones requeridas en la educación superior para los nuevos esquemas de desarrollo de la región suponen cambios globales en el nivel de las instituciones, pero también en los niveles intermedios. Se requieren acciones gubernamentales para atender las múltiples facetas involucradas en la educación superior. Del mismo modo, se requiere la colaboración internacional, dado que este carácter es inherente a este nivel.

La educación superior en América Latina transcurre los primeros años del siglo XXI entre el viejo y nuevo contexto de desarrollo económico y social, ante escenarios internacionales regidos por nuevas reglas y con un protagonismo clave en la nueva política pública cuyo tratamiento analítico sobrepasa el ideario dominado por el enfoque *management*.

Las declaraciones recientes que constan en las cumbres de ministros de educación y en las reuniones regionales de autoridades de instituciones de educación muestran un giro en los temas de interés de las agendas públicas.

Sin menoscabar el profundo significado que confieren las decisiones de política, es cierto que a la luz del hondo cuadro de problemas de la región, las transformaciones, además de ser recientes, tenuous, incompletas, encierran terrenos incógnitos que la propia implementación de la política pública ha de cubrir.

Los determinantes subyacentes y las consecuencias finales de las transformaciones en curso están lejos de entenderse bien. No obstante, el acercamiento a éstas constituye un ingrediente clave para delinear el posicionamiento de la región ante la Conferencia Mundial de Educación Superior a realizarse en 2009, en tanto arena de discusión de las políticas globales que regirán el desarrollo de la educación superior en la próxima década en todo el mundo. A su vez, este acercamiento es ineludible en todo ejercicio que vincule decisiones de política y resultados y su complejidad es inherente al entramado de este vínculo.

Los efectos de la intensificación del comercio exterior sobre las economías nacionales tendrán efectos positivos en la medida en que se lleven a cabo acciones capaces de modificar los obstáculos estructurales que afectan el desarrollo equilibrado o, lo que es igual, se construya un nuevo modo de crecimiento y en él un conjunto de lineamientos para la educación superior.

Esa construcción implica un proceso de cambio profundo, aunque gradual, tanto en el campo de las ideas y los comportamientos como en el de las organizaciones e instituciones.

4 temas, 25 propuestas y un *post scriptum*

Las acciones referidas a educación superior se vinculan con una amplia gama de variables. Su extensión supone amplios alcances.

Éstas fueron organizadas en cuatro dimensiones básicas:

- 1.El compromiso social del conocimiento avanzado
- 2.El potencial y los desafíos de la nueva tecnología
- 3.La gestión y el financiamiento
- 4.Los marcos nacionales e internacionales

El compromiso social del conocimiento avanzado

Los primeros años del nuevo siglo ubican a la formación superior, como nunca antes, ante los imperativos de la sociedad del conocimiento: un abanico de competencias y habilidades capaces de lograr fórmulas flexibles que, a lo largo de la vida, cubran las progresivas demandas sociales; mayor acceso y más equitativo; mayor y mejor movilidad; y reconocimiento internacional de los trayectos de formación.

Las propuestas son doce:

PROPUESTA 1 - Fortalecer la visión integral de la educación

PROPUESTA 2 - Revertir la deserción y el alargamiento de las carreras

PROPUESTA 3 - Atender los cambios en el perfil social del estudiantado

PROPUESTA 4 - Generar un esquema cuidadoso de articulación y reconocimiento mutuo que contribuya con la flexibilidad y la movilidad

PROPUESTA 5 - Reforzar las políticas regionales de convergencia científica y tecnológica

PROPUESTA 6 - Reforzar las políticas regionales de resguardo de los recursos altamente calificados

PROPUESTA 7 - Generar políticas compensatorias y de apoyo a los cuerpos de docentes con menos opciones de acceso a subsidios competitivos

PROPUESTA 8 - Abordar de manera integral los procesos de movilidad social y territorial

PROPUESTA 9 - Fortalecer y apoyar los esquemas de evaluación y acreditación regional

PROPUESTA 10 - Generar capacidades y apoyar los esquemas de mejoramiento derivados de los procesos de evaluación

PROPUESTA 11 - Apoyar investigaciones tendientes a identificar senderos de mejoramiento apropiados

PROPUESTA 12 - Reforzar los estudios regionales relacionados con la dinámica del trabajo profesional

El potencial y los desafíos de la nueva tecnología

Los primeros años del nuevo siglo muestran un avance en el empleo de tecnologías de información y comunicación digitales, a tal punto que, en cuanto a conectividad, constituye la comunidad de Internet el crecimiento más acelerado del mundo. No obstante, se requiere

fortalecer la región para el logro de un aprovechamiento sustantivo de la potencialidad de los recursos tecnológicos.

Las propuestas son cuatro:

PROPUESTA 13 - Reforzar las acciones de convergencia regional en materia de educación virtual

PROPUESTA 14 - Superar el rezago de la inversión tecnológica

PROPUESTA 15 - Acortar la brecha digital interna y externa

PROPUESTA 16 - Reforzar los estudios relacionados con el impacto de las nuevas tecnologías sobre los procesos de enseñanza aprendizaje

La gestión y el financiamiento de la educación superior

Los primeros años del nuevo siglo está signado por un aumento de la inversión pública y privada en educación superior y por la presencia de complejas agendas universitarias relativas a la gestión.

Entre 1998 y 2002 el monto del presupuesto público de la región dedicado a la educación superior aumentó en más del doble absorbiendo en 2002 el 23% del presupuesto que se dedica a todos los niveles educativos.

Las propuestas son cuatro:

PROPUESTA 17 - Superar obstáculos de la gestión de las instituciones de educación superior

PROPUESTA 18 - Fortalecer la coordinación de los esfuerzos llevados a cabo por entidades diversas relacionadas con la educación superior.

PROPUESTA 19 - Apoyar los esfuerzos de las instituciones de educación superior relativas a compromiso social.

PROPUESTA 20 - Atenuar el esfuerzo privado de los pobres

Los marcos nacionales e internacionales

La educación superior se fortalece o debilita, en definitiva, en el nivel local y las políticas gubernamentales son las que crean los incentivos que facilitan o restringen el desarrollo de las instituciones. Las profundas transformaciones que suceden en la educación superior pronostican la necesidad del planteo de políticas inteligentes y analizadas en un vasto conjunto de variables. No hace falta mencionar la mundialización que asiste a la educación superior y la enorme interconectividad de varios de sus componentes.

Las propuestas son cinco:

PROPUESTA 21 - Aprovechar la red de instituciones de educación superior en pos del mejoramiento territorial.

PROPUESTA 22 - Fortalecer las políticas gubernamentales.

PROPUESTA 23 - Fortalecer las capacidades en materia de relaciones internacionales.

PROPUESTA 24 - Hacer de la asistencia para el desarrollo un factor de fortalecimiento de la educación superior.

PROPUESTA 25 - Reforzar el marco jurídico internacional en materia de educación superior.

PROPUESTA 1. Fortalecer la visión integral de la educación

Desde fines de los 80 se ha venido desarrollando en todo el mundo el concepto de educación permanente. Por su impacto, numerosos analistas lo consideran uno de los sucesos más relevantes que ha brindado esta época a la historia de la educación. El tradicional enfoque basado en estudiar para obtener un título y ejercer para siempre su vida laboral con ese saber fue sustituido por uno nuevo basado en la constante actualización y el continuo reentrenamiento, no circunscrito a un período de la vida del hombre. La idea de la educación como preparación para la vida, da paso crecientemente a la idea de la educación durante toda la vida (*life-long education*).

Los orígenes de la educación continua pueden ser explicados a partir, por lo menos, de dos visiones²⁴:

- La concepción de la educación como un proceso permanente, a lo largo de la vida, que involucra a la persona de manera integral, que supone que la necesidad de aprender no es finita y que se relaciona con cualquier tipo de actividad productiva del ser humano, como un elemento esencial en la marcha de la civilización.
- La interpretación sobre la evolución que históricamente han tenido en el mundo las formas de concebir las ocupaciones y profesiones y las distintas estrategias que las sociedades han puesto en marcha para formar nuevos profesionales y garantizar su calidad.

Ambas acepciones requieren superar la concepción restringida de la educación limitada a las instituciones formales como únicos agentes educativos, así como a limitar el alcance de las acciones de política a determinados ciclos. De este modo, la educación permanente supone el doble esfuerzo sincrónico y diacrónico de la política educativa y, dentro de ella, la de educación superior.

Desde la dimensión sincrónica es ineludible atender el contexto socioeducativo familiar y comunitario. En 2002, en la región, 221 millones de personas, es decir el 44% de la población total, vivían en situación de pobreza. A su vez, 97 millones de personas, correspondiente al 19,4% de los habitantes de la región, se encontraban en condiciones de pobreza extrema o indigencia. En 2005, el 39,8% de la población de América Latina se encontraba en situación de pobreza (209 millones de personas) y un 15,4% (81 millones de personas) en pobreza extrema o indigencia. Esto representa una caída de más de cuatro puntos porcentuales en relación a 2002. Los mejoramientos más significativos se dieron en Argentina (26% de pobreza en el período 2003/2005, contra 45,4% en 2000/2002) y Venezuela (37,1% en 2003/2005, contra 48,6% en 2000/2002). Asimismo, Colombia, Ecuador, México y Perú presentaron disminuciones de cerca de cuatro puntos porcentuales.

Por su cobertura y obligatoriedad, los ciclos iniciales, básicos y medios son más porosos a la situación de cuadros de pobreza que el nivel superior y, aun cuando se han mejorado los índices, la pobreza continúa representando un desafío de enorme magnitud para los países de América Latina, ineludible al momento de proyectar acciones a futuro. Y, en este sentido, al momento del diseño de instrumentos relacionados con este desafío, es neces-

²⁴ Izquierdo García, B. y Schuster Fonseca J. (2000) *La educación continua, una alternativa para la formación de los recursos humanos*. Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento UV-FESAPAUV. Programa Desarrollo de Competencias Académicas procedimiento de la Educación Continua, Xalapa, (enero, 2000), pp. 1-5.

rio considerar las acciones que se están llevando a cabo por las instituciones educativas en materia de compromiso social y educación no formal, entre ellas, las llevadas a cabo por las de educación superior.

Desde el punto de vista diacrónico, es claro que el embate de la pobreza sobre el desempeño educativo se hace evidente durante el trayecto de formación inicial, básica y media, pero también con posterioridad, al momento del ingreso a la educación superior.

Por tal motivo, en algunos países de la región se está avanzando en políticas amplias de acceso²⁵ basadas en una mayor articulación entre los niveles educativos. Los mecanismos son variados: fortalecimiento de la formación y actualización docente, definición de las competencias de manera articulada entre ciclos, evaluación anticipada de éstas, entre otros.

Por sus particularidades, las políticas de formación permanente posgraduales merecen diseños especiales que atiendan, no solamente sus contribuciones a la elevación general de la educación, sino también su función clave en la conformación de los cuerpos de eruditos.

Los posgrados son importantes catalizadores de ambos procesos. En primer lugar, por su esencia “internacionalizada”, son justamente los posgrados los que construyen los canales más ágiles en relación con procesos de movilidad académica y de estudiantes, de especialización de las disciplinas y, muy vinculado a este último aspecto, de difusión mundial de las reglas de legitimación.

En segundo lugar, los desarrollos precompetitivos y la transferencia hacia el mundo de la innovación se reproduce a partir de la dinámica de investigación, transferencia – formación de discípulos – posgrado - movilidad.

En tercer lugar, la especialización ya deja de estar regida solamente por el avance de la investigación disciplinaria. Los problemas del mundo de la producción llevó a la gestión de nuevas disciplinas que provienen de un mix de especialidades: la “inteligencia artificial”, la “nanobiotecnología”, entre otras tantas.

De esta forma, los espacios de formación avanzada asumen un protagonismo inigualable y con perspectivas aún más relevantes. La tasa de incremento de la matrícula del postgrado (que alcanza en América Latina una dimensión del 31% interanual desde hace más de una década) también ubica a la formación posgradual en un lugar relevante.

Como siempre ha sido, la actividad de los posgrados demarcará el perfil catedrático del futuro, así como el bagaje de nuevos conocimientos, nuevas interpretaciones, nuevas explicaciones y, también, nuevos compromisos. Asimismo, el posgrado está llamado a ser una herramienta excelente para la actualización periódica de las profesiones tradicionales como Medicina, Derecho, Ciencias Administrativas y Contables que, en el futuro puede convertirse en un elemento indispensable para la recertificación de títulos en el mercado laboral. Incluso, estudios recientes llevados a cabo en diversos países de Europa y Estados Unidos²⁶, muestran cómo la estabilidad y la continuidad en las disciplinas científicas son mantenidas a través de procesos de socialización de la investigación doctoral dentro de la estructura y organización del laboratorio o grupo de investigación pero, también, en los espacios laborales de las empresas. Hoy vemos cómo la dinámica de muchas empresas, en particular, las de alta tecnología están signadas por la cultura posgradual. Los imperativos

25 De Lacerda Peixoto, M. *Op. Cit.*, En el documento se compilan diversas estrategias relativas al acceso de la educación superior en su relación con la equidad.

26 Enders, J. (2002) Serving Many Masters: The PhD on the Labour Market, the Everlasting Need of Inequality, and the Premature Death of Humboldt. *Higher Education*, v44 n3-4 p493-517 Oct-Dec 2002.

del desarrollo de los países de la región, muy probablemente, también asuman la impronta del sector posgradual.

La formación superior avanzada de especialistas en los distintos ámbitos del ejercicio profesional, laboral y productivo, así como la formación de docentes e investigadores en los distintos campos del saber científico y tecnológico es una prioridad clave.

Buenas prácticas

- Fortalecer el involucramiento efectivo de las instancias ministeriales en el diseño de políticas que eleven la calidad integral educativa a través de esquemas de mayor integración de los ciclos; en la constitución de una red o trama que contemple y potencie los múltiples recursos educativos de la sociedad; y en la fijación de prioridades de generación de masa crítica en áreas que resulten estratégicas en los nuevos contextos de desarrollo y permitan crear programas propios de formación avanzada e investigadores.
- Establecer en el plano internacional la existencia de catalizadores tendientes a integrar los esfuerzos en materia de calidad educativa. Tales como, un panel internacional tendiente a la elaboración de políticas y prioridades que mejoren las estrategias nacionales de elevación y equidad de la educación; la existencia de incentivos para que la política de elevación general de la calidad educativa se conjugue con otras políticas relevantes de los países

PROPUESTA 2. Revertir la deserción y el alargamiento de las carreras

Desde hace años los gobiernos de la región han llevado a cabo diversas fórmulas respecto de la deserción y repitencia. No obstante, los primeros años del siglo hacen evidente la insuficiencia de tales esfuerzos. El Informe sobre la Educación Superior en América Latina y El Caribe 2000-2005 reseña los avances respecto de algunos proyectos tendientes a reunir condiciones para transferir créditos y revalidar títulos, mediante la acreditación regional de las carreras, la evaluación de las calificaciones con base en marcos concertados de normas de calidad o la elaboración de referentes comunes para las competencias profesionales y un sistema compartido de créditos (IESALC, 2006, p. 29-32).

Sea por problemas en la definición de lo que estudiarán y del significado de los estudios superiores, por la complejidad de los métodos de estudio, por deficiencias en las orientaciones y apoyos para avanzar con sus trayectos de formación, por haber perdido la formación de grado la centralidad de la atención de la academia o por una combinación de todos ellos, anualmente enormes contingentes abandonan los estudios y se suman a las huestes de los desesperanzados con la educación superior. Otros permanecen por años hasta lograr su cometido. A este grupo de variables, necesariamente debe sumársele la situación social (De Lacerda Peixoto, 2007).

De Lacerda Peixoto en el documento “Reformas de la educación superior en América Latina y el Caribe. Inclusión, equidad, diversificación y diferenciación” compila diversas políticas para la permanencia de los estudiantes dentro del sistema de educación superior, llevadas a cabo por los países de la región.

Los indicadores de la región son concluyentes: por cada 11 estudiantes egresa 1 (mientras que en los países desarrollados la relación es 4 a 1).

Difícilmente la composición requerida entre desarrollo de la región y capital humano pueda lograrse cuando el porcentaje de personas adultas que han cursado estudios superiores abarca entre el 8% y el 16% de la fuerza del trabajo.

Aunque constituya un problema presente en numerosos países, para los países en desarrollo la pérdida de recursos y el efecto de la pérdida potencial de capital humano es aún más grave.

Buenas prácticas

Es urgente la generación de estrategias apropiadas para revertir los graves cuadros de deserción y alargamiento de las carreras. Entre otras, el establecimiento de mecanismos de alerta temprana de problemas de rendimiento, el fortalecimiento de los sistemas de información referidos a graduados y la generación de líneas de apoyo para el mejoramiento de las capacidades de las instituciones referidas al mejoramiento de la retención y rendimiento de los estudios.

PROPUESTA 3. Atender los cambios en el perfil social del estudiantado

La creciente masificación de la educación superior introdujo cambios en el perfil social del estudiantado, asemejándolo a la estructura general de las sociedades: feminización, estudiantes del interior de los países, estudiantes como clientes, estudiantes de corto tiempo, estudiantes profesionales, estudiantes trabajadores, estudiantes a distancia, estudiantes indígenas, diversidad racial, estudiantes con discapacidades, junto a los tradicionales estudiantes.

Todos los indicadores (expuestos en diversos informes recientes sobre la región como el Informe sobre la Educación Superior en América Latina y El Caribe 2000-2005 – IESALC 2006, el cual reseña diversos programas relacionados con la inclusión de diversos grupos a la educación superior) muestran estas tendencias.

Asimismo, las instituciones han ido incorporando programas a los efectos de atender las particularidades derivadas de esta diferenciación social, en pos de una mayor equidad. Incluso, algunos gobiernos están haciendo esfuerzos sistemáticos para atender a una ampliación drástica de la matrícula, por ejemplo, la experiencia venezolana con sus universidades experimentales y sus aldeas universitarias constituyen esfuerzos destacables en ese sentido²⁷.

Buenas prácticas

Se requiere un involucramiento efectivo de las instancias ministeriales en la construcción de acciones de convergencia educativa a escala regional, así como un compromiso mundial en esta materia que efectivamente apoye la realización de acciones pertinentes a las circunstancias de las regiones.

PROPUESTA 4. Generar articulación y reconocimiento mutuo que contribuya con la flexibilidad y la movilidad

La mayor parte de las instituciones de educación superior de la región han introducido modificaciones en los currículos a los efectos de atender los imperativos de flexibilidad y de cubrimiento de una demanda cada vez más amplia de diversidad de competencias desde los

27 Albornoz, O. (2007). Recent changes in Venezuelan Higher Education. En: *International Higher Education*, number 48, summer 2007.

años 70.

Las reformas curriculares y las alianzas institucionales en torno de ellas están en expansión continua y en proceso constante de diferenciación dando origen a un sinnúmero de fórmulas curriculares.

El Informe sobre la Educación Superior en América Latina y El Caribe 2000-2005 reseña los avances respecto de algunos proyectos tendientes a reunir condiciones para transferir créditos y revalidar títulos, mediante la acreditación regional de las carreras, la evaluación de las calificaciones con base en marcos concertados de normas de calidad o la elaboración de referentes comunes para las competencias profesionales y un sistema compartido de créditos (IESALC, 2006, pág. 29-32). También De Lacerda Peixoto en el documento “Reformas de la educación superior en América Latina y el Caribe. Inclusión, equidad, diversificación y diferenciación” compila diversas reformas llevadas a cabo por los países de Latinoamérica, vinculándolas a programas de investigación.

Asimismo, en años recientes se han establecido acuerdos entre países para la compatibilidad de estas modificaciones: TUNING, un programa de cooperación entre universidades de América Latina y la Unión Europea financiado por el programa ALFA desde 2004 y 6 por 4, preparado desde 2004 y lanzado en 2005.

Al respecto, tres preguntas son los ejes de la discusión: ¿Cómo desarrollar programas capaces de atender una amplia y diversa gama de demandas de estudiantes, sociedad y empresas? ¿Cómo equilibrar las prioridades nacionales, culturales y sociales con la provisión de oportunidades para la movilidad?

Es necesario conocer los reales aprendizajes certificados por los títulos y la denominación y contenidos de éstos y generar un cuidadoso esquema de integración educativa, incremental y progresivo para el reconocimiento mutuo de las titulaciones de los países de la región y hacia el interior de ellos.

Buenas prácticas

A la luz de estas necesidades se requiere fortalecer los ejercicios tendientes a un involucramiento efectivo de las instancias ministeriales en la construcción de acciones de convergencia educativa que atienda las necesidades institucionales de reforma curricular, así como las áreas prioritarias para la región.

La cooperación internacional, por su parte, deberá realizarse sobre la base de un respeto de la salvaguarda de dichos intereses prioritarios. Asimismo, será necesario contar con un marco que oriente la acción en torno de esos aspectos estratégicos y permita generar conocimientos que contribuyan con el diseño adecuado de políticas.

PROPUESTA 5. Reforzar las políticas regionales de convergencia científica y tecnológica

Los primeros años del siglo muestran que América Latina no ha podido avanzar adecuadamente hacia un perfil de especialización intensivo en conocimiento y revertir las tasas deficientes en términos de la utilización de los recursos altamente calificados.

Los datos comparativos entre los años 2000 y 2004 muestran lo siguiente:

- Los gastos en I+D se han elevado en la región alrededor de un 9% (en términos de Paridad de Poder de Compra –PPC-) pero han disminuido en dólares.
- La cantidad de investigadores por cada mil habitantes de la PEA, ha aumentado (de 1,18 a 1,43).
- El número de patentes otorgadas ha disminuido (de 19.411 a 17.070) y su participación no alcanza el 0,3% en el mundo.

Existen problemas de coordinación entre el sistema educativo y el sistema productivo, así como dificultades para superar las limitaciones del modelo lineal de innovación y poder vincular ciencia, tecnología y desarrollo productivo y social:

- Aunque entre 1988 y 2003 la participación iberoamericana en la producción mundial de nuevo conocimiento se ha duplicado, pasando de 2,5% el año 1988 a 5,2% en el año 2003, solamente ha contribuido a la producción mundial de conocimiento científico y técnico con sólo un 4%, menos de la mitad de su participación en la población mundial.
- Entre los países iberoamericanos, más de un tercio de su producción científico tecnológica corresponde a artículos producidos bajo el régimen de coautoría internacional.
- El porcentaje de las citas que generan los artículos publicados correspondientes a diferentes países de la región, en tres distintos años durante la última década, presenta una positiva evolución a lo largo del tiempo. De todas formas, la participación promedio iberoamericana es baja comparada con la de los países desarrollados.
- Se ha incrementado la movilidad estudiantil como parte constitutiva de las nuevas dinámicas de aprendizaje en la sociedad del saber
- La relación entre gasto en I+D y producción de conocimiento medido por el número de artículos publicados y registrados internacionalmente muestra en Iberoamérica una productividad dispar entre los países, con un promedio de 3,2 artículos producidos por cada millón de dólares gastados, siendo Argentina –entre los principales países productores de la región– el más productivo y México el que entre ellos muestra el índice más bajo.
- En términos del número de artículos publicados por cada 100 investigadores (JCE), la productividad promedio iberoamericana se sitúa en torno a 24 artículos publicados, ocupando en este caso Argentina la posición más baja entre los principales países productores de la región.

Aun así, diversos países de la región cuentan con planes de ciencia y tecnología para los próximos años. Perú: Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica 2006-2021. Venezuela: Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2007-2013. Argentina: Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2006-2010. Guatemala: Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2005 - 2014.

La inteligencia y el conocimiento constituyen acervos insustituibles en cualquier esquema de progreso social y económico. También, lo es el impulso de la creación y la investigación científica y la generación de un ambiente de confianza y de seguridad jurídica donde la actividad científica, económica y cultural pueda desarrollarse en terrenos de colaboración e influencia mutua.

Buenas prácticas

Se requiere un involucramiento serio de las instancias ministeriales en la construcción de acciones de convergencia científica y tecnológica a escala regional.

PROPUESTA 6. Reforzar las políticas regionales de resguardo de los recursos altamente calificados

Según estimados del Banco Mundial, un 14,3% de los graduados universitarios mexicanos en el año 2000 residían en el exterior, mientras que el porcentaje en Colombia es del 11%, en Ecuador el 10,9%, en Chile el 5,3%, en Brasil el 3,3% y en Argentina el 2,5%. Los porcentajes más altos están en Centroamérica. No se trata de un tema privativo de los países emergentes. Más de 400.000 científicos nacidos en Europa residen en los Estados Unidos, lo que supone el 40% del *stock* de investigadores que trabajan en dicho país. De los miles de europeos que realizan cada año su doctorado en Estados Unidos, un porcentaje elevado opta por quedarse en territorio estadounidense.

Desde hace algunos años en diversos espacios ha venido sustituyéndose el término fuga por el de movilidad, circulación, redes de cerebros. Se sostiene esta perspectiva en el hecho de que los científicos y tecnólogos producen conocimiento a escala global en el marco de redes de cooperación presenciales y virtuales. De esta manera, equipos de investigadores, centros de investigación públicos y privados, universitarios e industriales, funcionan en sistemas de relaciones dinámicas basadas en el intercambio de conocimiento. Desde esta perspectiva, la movilidad de personal calificado puede contribuir a disminuir la brecha entre los países desarrollados y sub-desarrollados, ya que se pueden traspolar experiencias del primer mundo a otros países. E, incluso, se señala que existen evidencias de “desperdicio de cerebros” cuando científicos y tecnólogos talentosos vuelven a su país de origen y son subutilizados, al no encontrar espacios adecuados para su desarrollo.

Sin embargo, esta lógica piensa exclusivamente en términos de individuos no en los aportes que la presencia de científicos talentosos puede significar en comunidades científicas que todavía no son de avanzada en el sentido de ponerlas en contacto con desarrollos más importantes y estimularla en ese plano. Por lo demás, puede resultar peligroso ese razonamiento en la medida que se constituya en un fundamento de una división internacional del trabajo intelectual con asimetrías crecientes.

Las políticas públicas de la región adoptan estrategias tanto de creación de redes que facilitan la vinculación entre científicos, como de repatriación. La Red Caldas (Colombia), Raíces (Argentina), el Programa de Repatriación (México) son, entre otros, esfuerzos de los Estados tendientes a la vinculación de los académicos y científicos emigrados desde América Latina.

No obstante, América Latina posee una pérdida neta de recursos de orden estructural o, desde otra perspectiva, posee una reubicación permanente de científicos latinoamericanos que se desenvuelven en importantes centros de investigación del mundo.

Las cifras globales, sin embargo, contienen casos que han sabido utilizar la trama de estrategias y han combinado el desarrollo permanente de talentos *in situ* y el aprovechamiento de los lazos con los emigrados. Un repaso por este conjunto de casos da cuenta de la importancia de la gestión científica, de las condiciones del trabajo científico, del desarrollo temático que abordan, de la productividad científica y tecnológica, del medio cívico en que el grupo se inserta pero, fundamentalmente, de los niveles y continuidad de los aportes de financiamiento y, entre ellos, los que derivan del Estado.

No parecieran haberse modificado las reglas de legitimación. Las redes funcionan si, los nodos resultan verdaderos interlocutores, aquí y allá.

Más allá de los beneficios que pueden obtenerse por el hecho de contar con una masa crítica

de la región distribuida en diversas regiones desarrolladas del mundo (enfoque promovido por varias entidades internacionales), la persistencia de este flagelo da cuenta de los serios problemas del contexto de desarrollo de los países.

Más todavía, cuando el reclutamiento de personal calificado sigue siendo una prioridad para los países desarrollados, sin importar sus impactos para los países de origen. En este punto es importante el reclutamiento que los Estados de estos países generan programas diversos para facilitar los corredores de movilidad desde numerosos puntos del planeta. Como suceso significativo de la importancia que tendrá este tema en los años venideros, según el Instituto de Política Migratoria de Washington, cada vez más países industrializados adoptan sistemas de emisión de residencias por puntaje, correspondiendo a los graduados, los puntajes más elevados. Por ejemplo, en 2006 Gran Bretaña decidió que los graduados de las 50 mejores escuelas de negocios de todo el mundo automáticamente recibirán los 75 puntos que el país requiere para la residencia permanente. La Unión Europea está considerando adoptar un sistema de puntaje. Si los Estados Unidos sigue la misma política, se podría dar una competencia entre los países ricos por recibir a los graduados universitarios más capacitados del mundo.

La orientación a la política pública es clara: se requiere financiamiento inteligente. La situación de la región puede ser observada en un dato contundente: en 2003 Corea del Sur invirtió más de 15.000 millones de dólares en I+D mientras que toda América Latina gastó alrededor de 11.000 millones.

Buenas prácticas

Teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo en materia de reclutamiento de cuadros calificados, resulta necesario el fortalecimiento de programas que faciliten la movilidad de académicos y científicos y de sus conocimientos pero que, simultáneamente, aseguren la existencia de cuadros calificados análogos en la región. Asimismo, se requiere un importante incremento de los montos de financiamiento provenientes de los Estados y de los organismos internacionales dirigido a las actividades científico-tecnológicas de la región.

PROPUESTA 7. Generar políticas compensatorias de apoyo a los cuerpos de docentes con menos opciones de acceso a subsidios competitivos

La necesidad de lograr ingresos propios incrementados (a través de la vinculación con empresas u otro tipo de entidades); el perfil competitivo que va instalándose en la academia a la luz de mayores capacidades en la búsqueda y cubrimiento de estos espacios; así como las cada vez más grandes dificultades para retener al personal muy calificado ante la creciente demanda desde diversos sectores empresarios que fueron incorporando áreas de I+D o desde el Estado; constituyen procesos que modifican las reglas y valores asociados a la profesión académica. También por efecto de una mayor movilidad internacional, las reglas se modifican.

Más allá del impacto que pueda generar esta trilogía de factores sobre los espacios en los que se ponen en juego reputaciones de individuos o de pequeños grupos dentro del campo, como la evaluación por pares de los trabajos de investigación o de los concursos docentes, es claro su efecto sobre los conocimientos en juego, en tanto que los mayores o menores enlaces al mercado laboral por fuera de la academia devienen de las propias prácticas disciplinarias.

Al respecto, solamente basta observar cómo se hallan presentes criterios referidos a ingresos

propios en los procesos de acreditación de carreras universitarias, de la totalidad de los países de la región. De Lacerda Peixoto en el documento “Reformas de la educación superior en América Latina y el Caribe. Inclusión, equidad, diversificación y diferenciación” compila diversas políticas y transformaciones vinculadas con los académicos. A través de la acreditación, a los criterios de exclusión disciplinaria se añaden determinadas prácticas de enseñanza académica, quedando de este modo más o menos completa la profesionalización de este perfil de académico universitario.

Asimismo, esta nueva entidad cognitiva que ofrece la acreditación al campo supone la aparición de nuevas direcciones de la cultura disciplinaria. La acreditación implica un cambio de escala del campo. Las propuestas de cambio que se dirimen hacia el interior de las instituciones, ya no dependen solamente de la fortaleza de un grupo respecto de otro, sino que están consagradas en el nivel nacional, por otros pares y por el Estado. Probablemente las tasas de cobertura de los procesos de acreditación que se registran en la región devengan de la oportunidad que brindan a los grupos académicos para legitimar determinados intereses.

Es importante el libre juego de los grupos disciplinarios en pugna porque hace a la libertad académica. No obstante, es claro que la preeminencia de un enfoque competitivo basado en fondos concursables ha generado un aumento de la brecha entre los grupos, así como problemas en la trama de relaciones entre éstos e, incluso, el debilitamiento o la extinción de aquéllos con mayores dificultades en cuanto a su vinculación con la nueva economía del conocimiento.

En este sentido, resulta central una fuerte intervención estatal que privilegie comunidades académicas que tengan rasgos particulares, principalmente aquellas que, por las características de la disciplina, posean menos opciones de acceso a subsidios competitivos o simplemente que se trate de áreas de vacancia que se requiera reforzar en función de necesidades presente o futuras de los desarrollos nacionales.

Buenas prácticas

Se requieren políticas compensatorias tendientes a la elevación general de la calidad de la educación superior, lo cual implica atender la diversidad disciplinaria y heterogeneidad en el desarrollo de los cuerpos de docentes, académicos, investigadores y tecnólogos.

PROPUESTA 8. Abordar integralmente los procesos de movilidad social y territorial

Movilidad social y movilidad territorial son piezas indisolubles de un mismo término: capacidades y condiciones que contribuyan con las expectativas de desarrollo de los individuos.

La movilidad internacional de estudiantes –tanto activa como receptiva– es reducida para el caso de la región. En su conjunto, los países de este espacio participan a nivel mundial con un 7% de los estudiantes que salen a estudiar al extranjero y recibe apenas a un 3% de los estudiantes del mundo.

La conclusión es simple: América Latina no resulta atractiva para movilizar a los talentos del mundo.

En cuanto a la movilidad social, aun cuando han disminuido las tasas de pobreza e indigencia, después de África, América Latina es la región con mayor desigualdad en el mundo: el 20% más pobre de la población corresponde a sólo un 3% del consumo. En cuanto a educación

superior, el quintil de más altos ingresos envía al 50% o más de sus hijos a las instituciones de enseñanza superior en tanto que en el caso del quintil más pobre dicha cifra oscila entre un 10% y un 20%.

Asimismo, de acuerdo con un informe reciente del Banco Mundial, en muchos países latinoamericanos, las brechas en logros académicos entre los estudiantes son producto de la alta desigualdad social entre ellos. Por otra parte destaca: a) Los países latinoamericanos están entre los de menor rendimiento académico en la evaluación internacional de estudiantes en materias como matemática. b) Hay un enorme porcentaje de estudiantes cuyo rendimiento está por debajo de los niveles mínimos en todas las materias. c) Pocos estudiantes en la región completan sus estudios con una educación internacionalmente competitiva.

La segunda conclusión también es simple: América Latina presenta rezago en cuanto a las posibilidades de brindar oportunidades de acceso a la educación superior a los diferentes estratos socio-económicos de la población y a la movilidad social potencial que ello supone.

Aun así, vale recalcar esfuerzos tales como: el Programa Universidad para Todos (ProUni). Este es un programa que fue lanzado recientemente por el gobierno brasileño y su objetivo principal consiste en favorecer el acceso de cerca de 300 mil estudiantes de baja renta a la educación superior en universidades privadas en un plazo de cinco años. Los estudiantes beneficiarios del ProUni son preseleccionados por los resultados y perfil socioeconómico del *Exame Nacional do Ensino Médio* (ENEM), o bien por otros criterios definidos por el Ministerio de Educación. Asimismo, el programa cuenta con una política de cupos por la cual las becas de estudio para afrodescendientes e indígenas son concedidas de acuerdo con la proporción de estas poblaciones en los respectivos estados.

Otro caso lo encontramos en Venezuela, donde existen las universidades nacionales experimentales, las cuales fueron creadas con el propósito de ensayar formas de gobierno, organización y funcionamiento distintas a las de las universidades autónomas, constituyendo, en principio, un modelo particular, una forma de gobierno distinta. Hasta el año 2001 habían sido creadas 16 universidades experimentales. Cada una de ellas posee una fisonomía y orientación propias, pero es posible señalar algunas características que se presentan con bastante frecuencia en este tipo de instituciones. En todas ellas las autoridades (Rector, Vice-Rectores y Secretario) son designadas por el Ministro de Educación o por el Presidente de la República. En la mayoría de los casos son las propias instituciones las que proponen ternas de candidatos al Ejecutivo a través de un proceso interno de votaciones en el que participan miembros del profesorado y del cuerpo estudiantil. Casi todas las universidades experimentales están organizadas por departamentos y programas, en contraposición con la estructura tradicional de facultades y escuelas que caracterizan a la universidad autónoma y generalmente tienen un Consejo Superior asesor, además de un Consejo Directivo de carácter ejecutivo, en el cual participan representantes de sectores externos a la universidad. Ese cuerpo tiene como función la formulación de políticas de desarrollo, la supervisión general y la evaluación de la institución. Aunque se trata de una experiencia reciente, lo que impide un análisis definitivo, lo cierto es que constituye un esfuerzo destacable para ampliar la cobertura en materia de educación superior y queda por ver en qué medida estas instituciones experimentales atienden el problema de la calidad sin afectar los perfiles propios de cada una.

Buenas prácticas

Es claro que todo ejercicio de política pública sobre movilidad social o territorial ha de tener que abordar profundamente y de manera multidimensional el espacio y ambiente educativo, así como los correspondientes al empleo potencial y estratégico de profesionales y académicos. De otra forma, serán decrecientes las tasas de movilidad social y negativos los balances de movilidad territorial. Entre las medidas a tener en cuenta, pueden considerarse: el fortalecimiento de la cooperación internacional tendiente a la generación de capacidades relacionadas con la previsión estratégica de recursos humanos; la generación de códigos de conducta tendientes a proteger y apoyar internacionalmente la existencia de cuadros estratégicos, en particular, en los países en desarrollo; la inserción de las definiciones de áreas prioritarias de recursos calificados en las políticas de orden internacional, así como en las de asistencia.

PROPUESTA 9. Fortalecer y apoyar los esquemas de evaluación y acreditación regional

Los primeros años del nuevo siglo han sido testigos de un relevante cambio de escala de los procesos de evaluación y acreditación: su expansión territorial y su abordaje regional.

La totalidad de los países de la región han incorporado a la evaluación y acreditación dentro de sus políticas de educación superior y la prácticamente totalidad de ellos han creado estructuras institucionales para su implementación. Si bien este proceso se inició a finales del siglo anterior, adquiere relevancia e intensidad en el período reciente. Por una parte, se ha dado inicio en países que no los poseían. Por otra parte, la entrada en régimen de las agencias más antiguas conlleva un cúmulo de conocimientos sobre los intersticios de la estructura de educación superior que resignifica el sentido de estos procesos. Aunque los procedimientos, normas de legitimación y organización de las evaluaciones y acreditaciones varían entre los países, existe un enfoque básico común que incluye la existencia de una autoevaluación contextualizada, una evaluación externa por pares, la publicación del informe final, la publicación de los instrumentos de evaluación, la generación de información sobre las carreras e instituciones y la cooperación entre agencias para el desarrollo de los constructos.

Asimismo, se registran avances en materia de acreditación de carreras y títulos tendientes al reconocimiento regional: en el MERCOSUR, con la puesta en marcha del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras (MEXA); en Centroamérica, con la creación del Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA) y de varias redes de facultades en las áreas de Ingeniería, Medicina y Agronomía.

Desde el año 2003, existe RIACES (Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior) a través de la cual se llevan a cabo acciones de cooperación e intercambio de información y experiencias entre los espacios de evaluación, avanzando hacia un posicionamiento diferencial de la calificación de los procesos de evaluación y de las entidades que los realizan, y la organización de sistemas, agencias y entidades de evaluación y acreditación, en aquellos países que carecían de éstos.

Indudablemente, la existencia activa de instancias de este carácter en toda la región ha de ayudar al diseño de un sistema universitario con mayor calidad y contiene la potencialidad de colaborar también en esquemas más pertinentes y una mayor conexión Sur-Sur.

Buenas prácticas

Es necesario ampliar el radio de acción de este tipo de ejercicios entre los países de la región. Al respecto, resulta importante la articulación que pueda realizar RIACES, así como las medidas de apoyo gubernamental e internacional para la extensión de los esquemas regionales de evaluación y acreditación en el continente; la creación de canales para la circulación de recursos que refuercen las capacidades de los países en materia de convergencia; el fortalecimiento de los sistemas de información de los países, así como la consolidación de una red efectiva en materia de intercambio y apoyo a los procesos de convergencia; el apoyo gubernamental e internacional en materia de investigación y estudio del impacto de los procesos de convergencia.

PROPUESTA 10. Generar capacidades y apoyar los esquemas de mejoramiento derivados de los procesos de evaluación

Como resultado del mayor conocimiento de los sistemas de educación superior de la región se arriba a una conclusión: América Latina muestra un mapa signado por un inequitativo patrón de calidad del desarrollo de la formación superior.

Por ello, fue necesario introducir a los procesos de aseguramiento de la calidad, objetivos de mejoramiento continuo de ésta como la fórmula más adecuada para no modificar los estándares internacionales, pero a la vez, no excluir del sistema porciones importantes de éste. El Informe sobre la Educación Superior en América Latina y El Caribe 2000-2005 refiere las modificaciones que se han registrado en los procesos de evaluación y acreditación (IESALC, 2006, pág. 38-43). En definitiva, el principio motor de los procesos evaluativos es su contribución a la elevación general de las calificaciones de la formación y de los desarrollos académicos e institucionales. En este punto resulta imperioso recordar que la educación superior no comprende sólo a las universidades, y que la formación de técnicos y de profesores para la enseñanza media y básica requiere igualmente de un esfuerzo continuo de jerarquización, evaluación y análisis permanente de las prácticas docentes y de los currículos a fin de que guarden una fuerte correspondencia con las necesidades actuales y futuras de los respectivos pueblos de la región.

Buenas prácticas

La región requiere nutrirse de mayores y mejores capacidades de generación de estrategias de mejoramiento que atiendan las singularidades institucionales, locales y nacionales, pero que, a su vez, fortalezca el posicionamiento de la región. Es necesario considerar que los esquemas de mejoramiento requieren de apoyo dirigido al refuerzo de las capacidades para el mejoramiento de la educación superior; la identificación de áreas comunes de mejoramiento regional a los efectos de lograr sinergias institucionales y redes de mejoramiento; la asistencia gubernamental e internacional para la implementación de los procesos de mejoramiento derivados de los procesos de evaluación y acreditación; el fortalecimiento del intercambio de información y experiencias e.

PROPUESTA 11. Apoyar investigaciones tendientes a identificar senderos de mejoramiento apropiados

La incorporación del componente de mejoramiento a los procesos de evaluación y acreditación va permitiendo conocer una faceta singular, pero de suma relevancia para las políticas de educación superior: las capacidades de acercamiento a los estándares internacionales de calidad y una mejor definición de criterios propios de la nación respectiva o de la región.

Cualquier ejercicio que invoque a la calidad general universitaria tiene que reconciliarse de una u otra forma con la diversidad de instituciones y niveles de desarrollo. La cuestión es, sin embargo, cómo dirimir la diferenciación. En particular, en un contexto en el que la preeminencia de un enfoque competitivo ha generado debilidades e insuficiencias en la trama de relaciones entre las instituciones de educación superior que afecta, en lo sustantivo, el propósito de elevación general y colectiva de la calidad de la educación superior. A ello se suma, desde ya, la diferenciación institucional derivada de la expansión de la base institucional de la educación superior, de importante intensidad en la región en las dos últimas décadas.

El enfoque actual se basa en cumplir, más tarde o más temprano, con un grupo flexible de estándares, atento a las heterogeneidades disciplinarias y que, respondiendo también a las diferencias regionales, apunte de todos modos a niveles crecientes de calidad.

Como resultado de la implementación de los procesos de evaluación y acreditación y de la profundización del conocimiento del mundo real de necesidades en el que se desenvuelven las instituciones y sus carreras, los referentes académicos y profesionales que actúan como evaluadores comienzan a plantear la necesidad de contar con varios grupos de estándares que consideren la diversidad de capacidades de las instituciones y, de ese modo, se atiendan las distintas necesidades sociales de formación y de generación calificada de conocimientos.

Sin dudas no es fácil establecer categorías dentro de las tipologías de instituciones de educación superior²⁸ (por ejemplo, universidades de investigación, universidades de formación, etc.). Más difícil es todavía diseñar esquemas móviles de evaluación y acreditación apropiados para estas categorías que, a la vez, permitan a las instituciones el cambio de categorías con el tiempo y en función de sus respectivos senderos. Lo que es claro, es la dificultad de establecer diseños apropiados y pertinentes de desarrollo si no se sinceran las categorías que, de hecho, son evidentes.

La otra gran cuestión de comienzo de siglo, es que los esfuerzos internacionales tendientes a la introducción de esquemas de evaluación y acreditación de la calidad en la región no han tenido un correlativo esfuerzo en materia de apoyos para el mejoramiento de ésta. Incluso, fue cambiado el histórico principio de subsidios cruzados entre países con desarrollo diferencial en pos de la elevación general del conocimiento, por fórmulas de co-responsabilidad entre los organismos internacionales y los Estados o con los organismos privados. Esos fueron los enfoques preeminentes de los apoyos en materia de intercambio de conocimientos, creación de sistemas interactivos, movilidad de profesores y estudiantes y proyectos de investigación que han caracterizado al comienzo de siglo, aunque, probablemente como extensión y permanencia de la política de los 90.

Buenas prácticas

Es necesario considerar esquemas de refuerzo mutuo entre instituciones. De no mediar políticas que contribuyan a la complementación y refuerzo mutuo, las desigualdades institucionales y regionales poseerán una brecha aún mayor.

²⁸ Nicolás Bentancur en la segunda entrega para el tema *Reformas de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Op. Cit)*, expone diversos escenarios para la universidad pública que, desde otra perspectiva, podrían ser interpretados como tipologías de instituciones universitarias e, incluso, de educación superior.

PROPUESTA 12. Reforzar los estudios regionales relacionados con la dinámica del trabajo profesional

El modelo tradicional de vinculación entre las universidades y su entorno social está atravesando un período de profundas transformaciones. El patrón de la “extensión universitaria”, que moldeó históricamente las formas de relación de las instituciones de educación superior con las problemáticas sociales, económicas o políticas de su ámbito territorial, está siendo superado por un esquema de compromiso más activo en los procesos locales.

La inclusión social y educativa de futuros estudiantes, el emprendimiento co-responsable de unidades económicas que generen empleo y favorezcan el desarrollo local y nacional y la conformación de un espacio de reflexión crítica y de profundización del conocimiento social y cultural son los ejes presentes en numerosos proyectos llevados a cabo por las instituciones de educación superior y apoyados por todos los Estados de la región.

A este grupo de iniciativas se suma la aparición o reconversión hacia formas “emprendedoras” de institucionalización. Comienzan a reconocerse a las universidades como pequeñas y medianas empresas creativas, capaces de proponer iniciativas a la sociedad y, a la par, estar en condiciones de afrontar sus propios problemas desde una posición innovadora. Comienzan a gestarse, desde este cambio institucional, nuevos relacionamientos con las empresas. Éste no se circunscribe solamente al desarrollo precompetitivo, sino que avanza en torno de la gestión de profesionales acorde con las demandas específicas o, lo que es igual, aparece una nueva forma de credencialismo “a medida”.

Un efecto poco explorado de la vinculación entre las instituciones de educación superior y las empresas y programas estatales de desarrollo, se vincula con la modificación de la histórica demarcación entre profesión liberal y académica. La división entre los profesionales que ejercen en contacto directo con “los legos” (liberal) de aquéllos cuyos principales consumidores de los bienes que producen son pares (académica) comienza a presentarse borrosa y pletórica de efectos que requerirán políticas especiales. Sin dudas se tratará de una temática a considerar en las agendas universitarias.

PROPUESTA 13. Reforzar las acciones de convergencia regional en materia de educación virtual

En la región se ha generado un mosaico heterogéneo caracterizado por la prácticamente ausencia de criterios tendientes a una sólida formación en virtualidad. El actual desafío de las instituciones de educación superior en la incorporación de nuevas modalidades de educación requiere el desarrollo de proyectos estratégicos a partir de una clara direccionalidad política, técnica y organizativa. Aún es escasa la comprensión sobre la necesidad de desarrollar modelos pedagógicos flexibles (multi-ruta) y sobre la reingeniería que requieren las instituciones para el aprovechamiento de las tecnologías digitales. Sin ellos se hace muy difícil producir y ofrecer nuevos contenidos (objetos virtuales de aprendizaje) y nuevos modelos curriculares acordes con los medios digitales.

Su abordaje es necesario a la luz de un *pool* de oportunidades.

Desde diversos ámbitos de cooperación regional se están generando estrategias para el

logro de un mayor acceso a los recursos que otorgan las nuevas tecnologías en los procesos de enseñanza aprendizaje. En la IV Conferencia Iberoamericana de Rectores se acordó elaborar un modelo iberoamericano de reconocimiento de la enseñanza superior a distancia, y se manifestó que buscan garantizar que la educación en la virtualidad sea de alta calidad. En la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) se constituyó la Red Continental de Universidades e Instituciones de Educación Superior de América Latina y el Caribe, con 30 instancias responsables con la finalidad de afrontar los retos contemporáneos, como el de la enseñanza a través de Internet. En el II Seminario Iberoamericano de Posgrado, los representantes de las 20 instituciones miembro pactaron establecer programas de posgrado compartidos mediante el uso de las redes. La Universidad Técnica Particular de Loja ha desarrollado un Centro Virtual tendiente a homogeneizar criterios de calidad para la educación a distancia.

En cuanto a su uso en formación, 459 instituciones de educación superior de la región estarían ofreciendo algún tipo de programas de educación virtual. Según el informe experto incluido en el informe de IESALC-UNESCO, si bien existen algunas diferencias entre los países, la transición en América Latina hacia la educación superior virtual en sentido más estricto puede situarse hacia finales de los noventa. En ese momento se inicia el ofrecimiento de los primeros cursos en línea, se comienzan a disponer de programas académicos formales completos, de portales y plataformas virtuales que, además de utilizar las TIC digitales como transporte de contenidos de docencia, comienzan a emplearse en servicios administrativos de registro, administración académica, información y bienestar comunitario y, en algunos casos, se desarrolla la utilización de bibliotecas digitales, así como de algunos elementos de realidad virtual (particularmente en medicina y mecatrónica) e incluso la formación de comunidades virtuales.

Se estima que el mercado de *e-learning* en América Latina, en 2006, rondó los 500 millones de dólares de facturación y es aún un mercado pequeño: sólo el 4% del presupuesto destinado a la formación de las empresas latinoamericanas de más de 1.000 empleados se dedica a la modalidad de e-learning, mientras que EE UU esta cantidad llega al 28%.

Al mercado le queda gran recorrido que muchas empresas e instituciones de América Latina y de otros países quieren aprovechar. Actualmente, Argentina exporta el 65% de la oferta, México el 32%, Costa Rica el 56% y el resto es relativamente exiguo. Los porcentajes varían enormemente entre el sector educativo y las empresas: las instituciones educativas exportan más del 90% de cursos terminados, en tanto que las empresas del sector corporativo exportan más del 70% de desarrollos de contenidos a medida.

La cooperación entre universidades y empresas en el aprendizaje virtual empresarial (o "*e-learning*") en la región es relativamente reciente y no está inserta dentro de una política que englobe toda la región.

Buenas prácticas

Se requiere un involucramiento serio de las instancias ministeriales en la construcción de acciones de convergencia a escala regional en materia de educación virtual a los efectos de aprovechar las ventajas existentes.

PROPUESTA 14. Superar el rezago de la inversión tecnológica

En América Latina, las inversiones en tecnología de la información (TI) están muy rezagadas en comparación con otras regiones del mundo.

Mientras que en Estados Unidos las inversiones en TI representan el 5,25 % de su Producto Interno Bruto; 3,50% en Europa y 2,40 % en Asia, en Latinoamérica representa tan solo un 1,38% del PIB de la región.

Ello repercute sobre diversos indicadores. Según el informe de IESALC-UNESCO²⁹:

- El costo relativo de conexión a Internet de los países de la región resulta 145 veces más oneroso que en Hong Kong; 58 veces más oneroso que en Estados Unidos; o 41 veces más que en Dinamarca, Taiwán, Canadá, Suiza y Alemania.
- En lo relativo al ancho de banda o la velocidad con la cual se establecen las conexiones, Bahamas que es el país de la región con mejor conexión, se encuentra en una situación 44 veces inferior a la de Dinamarca, el país mejor clasificado en materia de conectividad. La diferencia de Dinamarca con Brasil es de 377 veces, con Colombia de 1.598 veces y con Haití, la diferencia es de 4.830 veces.
- Al comparar el promedio de los países latinoamericanos en materia general de infraestructura, las diferencias con Taiwán, que es el país con mayor índice global, la diferencia es de cerca de 4 veces y con las Bahamas (el país mejor clasificado de la región) es cerca del doble.
- En materia de usuarios de Internet, mientras Islandia (el país con el promedio más alto) tiene un promedio de 65 usuarios por cada 100 habitantes, Chile (el país de la región con mayor densidad de usuarios) llega apenas a un promedio de 24%. La densidad de usuarios de la región es de solo 15 suscriptores por cada 100 habitantes.

En términos educativos ello significa un acceso restringido a videos, sonido, flash, movimientos, interactividad y muchas otras posibilidades de la digitalidad.

No obstante, en 2007 se lanzó oficialmente la Red Latinoamericana de Portales Educativos, al igual que la RedCLARA en el marco del Programa América Latina Interconectada con Europa (ALICE) cofinanciado con la Unión Europea. Ésta última se trata de la primera red latinoamericana de educación e investigación y proporciona una conectividad directa a 155 Mbps, con una topología en "anillo" que conecta las NREN (redes de investigación y educación nacionales) de Argentina (Red Teleinformática Académica –RETINA-), Brasil (Rede Nacional de Ensino e Pesquisa –RNP-), Chile (Red Universitaria Nacional –REUNA-), Panamá y México (Corporación Universitaria para el Desarrollo de Internet –CUDI-). Este anillo latinoamericano se conectará a 622 Mbps con la red de investigación europea GÉANT en Madrid, España. Además, la NREN de Venezuela se conectará al anillo a través de un circuito a 45 Mbps entre Caracas y Sao Paulo. En tanto que más adelante se conectarán al anillo las NREN de Uruguay y Paraguay.

Buenas prácticas

Al esfuerzo de construcción de acciones de convergencia a escala regional en materia de educación virtual, se deben sumar acciones tendientes a mejorar el monto y la direccionalidad de las inversiones.

²⁹ Informe sobre la Educación Superior en América Latina y El Caribe 2000-2005. (2006). IESALC.

PROPUESTA 15. Acortar la brecha digital interna y externa

El panorama actual de la región muestra un acceso desigual de los distintos sectores sociales a las nuevas tecnologías. En ese sentido, la CEPAL advierte que el riesgo de ampliación de la brecha digital interna es mayor en América Latina que la amenaza de incremento de la brecha que existe entre la región y el mundo desarrollado.

Un grupo importante de países de la región registra grados de conectividad superiores a los esperados según su nivel de ingreso por habitante.

La aún relativamente baja conectividad telefónica existente en los estratos de menores ingresos y la estructura de costos del servicio son factores que obstaculizan la participación en Internet, tanto de hogares pobres como de pequeñas empresas. Los costos de adquirir equipos de computación siguen siendo también elevados para los hogares de menores recursos o las empresas más pequeñas y las microempresas.

Por otra parte, América Latina se encuentra profundamente desfasada en cuanto a productividad de la economía en comparación con la de los países desarrollados. Los organismos estatales de apoyo, entre ellos los productores de información estratégica sobre la educación superior, no se encuentran integrados en una red para la toma de decisiones estratégicas.

Las falencias expuestas afectan el acceso universal a las nuevas tecnologías, los procesos de creación de masa crítica para la organización digital, la cooperación regional en materia de desarrollo, consolidación y comercialización de productos y servicios de alta tecnología, como programas de computación y educación a distancia, así como del desarrollo de redes de alcance regional. Por otra parte, el hecho de que las políticas implementadas en los países de la región tengan una semejanza muy notoria entre sí habla de la fuerte influencia de ciertos centros de formulación de políticas y la baja incorporación de la perspectiva local³⁰.

Buenas prácticas

La digitalización y una rápida y adecuada transición hacia la era de la producción informatizada es una necesidad urgente para que la región aproveche la nueva oportunidad que ofrece el mundo de las TIC.

PROPUESTA 16. Reforzar los estudios relacionados con el impacto de las nuevas tecnologías sobre los procesos de enseñanza-aprendizaje

El siglo XX dejó un turbulento legado: el significado de Internet en la formación, en los procesos de enseñanza-aprendizaje y en la idea de aula.

El simple uso de la computadora no supone utilizar las nuevas técnicas de aprendizaje. Por ejemplo, la clase avanzada (*enriched classroom*) con conexión a la red y acceso a recursos dentro de un campus y bases de datos externas (campus inteligente), así como “la clase virtual” no cambian excesivamente la concepción general del aula presencial.

Por el contrario, la utilización de multimedia y redes para la enseñanza que impliquen un tratamiento individualizado del alumno o la utilización de EPSS (*Performance support system*)

³⁰Bianco, C. y Peirano, F.(2005) *La Brecha Digital en Argentina, Chile y Uruguay. Resultados de la aplicación de una metodología de evaluación de la e-readiness y del análisis de las principales políticas en materia de reducción de la Brecha Digital*. Documento de Trabajo N°: 22. Septiembre de 2005.

con módulos de entrenamiento orientados a tareas específicas, dentro de un entorno integrado con un espacio de trabajo, implican claramente un cambio de la concepción del aula.

Al respecto, de acuerdo con el análisis integral de los países de la región coordinado por IESALC-UNESCO³¹, es habitual el uso de la primera serie de innovaciones, mientras que se ha avanzado bastante menos en la utilización de la segunda.

Es esencial avanzar en esta segunda línea. Al respecto, se señalan como temáticas relevantes, las siguientes:

- El impacto de la filosofía Web 2.0 en la transformación de los procesos virtuales de aprendizaje continuo, en particular, las nuevas herramientas emergentes y los servicios formativos basados en el desarrollo de comunidades.
- El e-learning y la creación de ambientes eficaces de aprendizaje.
- Las nuevas metodologías de diseño instruccional, el creciente papel que están desempeñando herramientas como los *Mediablogs* y otras innovadoras herramientas de autor en la capacitación online, la personalización en el desarrollo de servicios, así como de espacios flexibles de aprendizaje.
- Los juegos y simulaciones como soporte al aprendizaje, la educación móvil (*m-learning*), el video como apoyo a la formación virtual, accesibilidad y calidad en *e-learning*.

Este conjunto de acciones implica, asimismo, abordar tres dimensiones relacionadas de hondo calado en los esquemas de planificación:

- Las traducciones que se operan en los pasajes de un contenido de conocimiento a través de distintas formas de soportes.
- Las tasas de desgaste de estos soportes en relación con las propiedades del conocimiento en sí.
- La tensión que las tecnologías digitales provocan ante el uso extendido que se hace de ellas en los esquemas de difusión masiva de ofertas de formación superior.
- Las tasas de renovación características del área de la microelectrónica (para un chip de una velocidad determinada, su precio se reduce a la mitad cada 18 meses).

La Universidad Virtual del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey ha desplegado acciones en empresas, especialmente a través de su programa Aula Virtual Empresarial (AVE). Fundada en 1989 cuenta con 1430 sedes receptoras, 1270 en México y 160 en 10 países de Latinoamérica. La Universidad Virtual Pública do Brasil constituye un consorcio de 82 instituciones públicas de educación superior, creado en 1999 cuyo objetivo primordial es elevar el acceso a la formación superior a través de ofertas a distancia en los niveles de grado, posgrado y extensión. La Universidad Virtual de Quilmes de Argentina desarrolla una importante acción en aprendizaje virtual desde 1999, que podría extenderse en el futuro a la cooperación entre universidades y empresas en la educación permanente. En Venezuela, la empresa TECADI está promoviendo desde el año 2001 el movimiento "*E-Learning* Venezuela" que contempla actividades de concertación y cooperación en el ámbito del aprendizaje virtual, con participación de empresas, universidades y otras organizaciones.

Aun así, se asiste más que nunca a la tensión que se produce entre la ontología replicable de la información digital y el propósito de mercantizarla, a la luz, en particular, de su reticulari-

³¹ Informe sobre la Educación ... Op. Cit.

dad (dado que la forma en red potencia la cantidad de información disponible).

Buenas prácticas

El acceso, la adquisición y el desarrollo de soportes se suman a los históricos temas de relevancia de la educación superior como son el intercambio de información y el desarrollo y transmisión de conocimientos.

Conforman una trilogía ineludible al momento de establecer cualquier política pública de formación superior.

PROPUESTA 17. Mejorar la gestión de las instituciones de educación superior

Entre 1998 y 2002, el gasto público de América Latina en educación superior, representó el 0,87% del PIB, cifra que se ha mantenido casi constante y que resulta marcadamente menor a la de los países desarrollados: en Estados Unidos, la inversión por alumno es de 15.000 a 18.000 dólares y en la región es de 700 dólares promedio.

En principio, podría señalarse que ha existido un incremento de la eficiencia en tanto que la matriculación extendida se ha mantenido con un porcentaje del PBI inalterado.

No obstante, de una encuesta Delphi realizada por GUNI³² existe consenso en los encuestados acerca de la inexistencia de modelos eficientes de asignación de recursos en América Latina. Como causa de esto se alude: a) el predominio de políticas económicas adversas al gasto social; b) la ausencia de políticas de Estado en materia de financiamiento de la educación superior, la ciencia y la tecnología, que permitan planear a largo plazo metas y compromisos de las universidades públicas; c) el desplazamiento real de la educación superior pública y de la ciencia y la tecnología como prioridades políticas de gobierno durante períodos prolongados; d) escasa tradición de la iniciativa privada local para financiar a las universidades públicas; e) creciente impulso, dentro de las políticas gubernamentales, tanto federal como estatales, a los servicios educativos prestados por la iniciativa privada cuya calidad es precaria y escasamente supervisada; f) no existe un sistema de crédito estudiantil patrocinado por el Estado que facilite el acceso a la educación superior privada o pública; g) no existen incentivos fiscales que permitan un mejor acceso a tecnología, equipamiento, bibliografía u otro tipo de recursos que favorezcan el mejoramiento de las universidades.

Es necesario complementar estos comentarios con algunos relativos a la eficiencia interna de las instituciones. El estudio de UNESCO-IESALC³³ muestra cómo para el año 2001 los empleados administrativos representaban entre el 30 y el 40 % de la totalidad del plantel de empleados, esto es, de cada 10 empleados entre 3 y 4 eran administrativos. En el mismo informe se señala que, más allá de las dificultades para definir un criterio óptimo para la relación entre el número de personal docente y no docente, y que inclusive ese tendería a variar en función de las características de la institución, es claro que, en los últimos años los avances en la informatización de los procesos de gestión deberían haber contribuido a un cambio en esas proporciones.

Otro aspecto a considerar es el impacto de los procesos de evaluación y acreditación. Los instrumentos vinculados a estos procesos, a menudo, pecan marcadamente de exhaustivos en cuanto a requerimientos de información. Las instituciones han generado capacidades para

32 GUNI. *La Educación Superior en el Mundo 2006: la financiación de la universidades*. (2007).

33 *El Informe sobre la Educación ... Op. Cit.*

completar los formularios y, con el paso del tiempo y por la periodicidad que habitualmente asumen estos procesos, han sido incorporados a los sistemas de gestión de las universidades.

No obstante, la totalidad de las referencias expertas sobre el tema aluden a la debilidad de los sistemas de información agregada.

Buenas prácticas

Es necesario que los Estados hagan un uso estratégico de los esfuerzos institucionales en materia de información, para la toma de decisiones estratégicas de la región

PROPUESTA 18. Fortalecer la coordinación de las entidades relacionadas con la educación superior

En otro plano de la gestión, se observa la presencia de nuevas figuras jurídicas en el marco de una mayor complejización institucional y de dinámicas de negociación y construcción de consensos más complejas.

Por una parte, el aumento de la base institucional de la educación superior trajo aparejada la aparición de nuevos tipos de instituciones.

Por otra parte, y probablemente debido a la multiplicidad de temáticas de las agendas universitarias y a la centralidad que ha asumido el contexto financieramente restrictivo, las universidades han continuado creando asociaciones de rectores e instituciones análogas. Aunque en algunos casos las instituciones tienen muchos años, la mayoría de ellas se han creado desde los noventa, asumiendo además nuevos roles y cometidos en el proceso de regulación de la educación o del establecimiento de consensos en los procesos de negociación con los Gobiernos.

Asimismo, crecientemente, tanto las unidades ministeriales como las agencias de evaluación comienzan a asumir roles y cometidos regulatorios, en particular, asociados a la dinámica de internacionalización de la educación superior.

Buenas prácticas

Es esencial llevar a cabo un esfuerzo de coordinación y articulación de la diversidad de esfuerzos tendientes a una sinergia de las capacidades singulares que poseen las entidades vinculadas con el quehacer de las instituciones de educación superior.

PROPUESTA 19. Apoyar los esfuerzos de las instituciones de educación superior relativas a compromiso social

Si bien el financiamiento, la creciente complejidad institucional y el imperativo de fórmulas de eficiencia interna constituyen temas importantes de la agenda de la educación superior, probablemente los esfuerzos de gestión más relevantes de las instituciones latinoamericanas se ubiquen en el plano de su compromiso social.

Un recorrido por diversos portales universitarios, informes de evaluación institucional y nóminas de proyectos vinculados a entidades de promoción del desarrollo, hacen evidente un esfuerzo sin parangón de una faceta de las instituciones de educación superior, no tan explorada recientemente: sus acciones en torno de la promoción y preservación de la cultura local y de compromiso hacia el desarrollo social.

Se trata de iniciativas que revalorizan la articulación entre el hombre, su lugar de pertenencia y el desarrollo de ambos. En este sentido, la multiplicación de experiencias de promoción del desarrollo local que se verifica en el conjunto de América Latina en esta última década da cuenta del avance de un enfoque sobre el desarrollo que pone el acento en la cuestión del territorio y de la valorización del espacio local como ámbito de referencia para la formulación de políticas públicas e iniciativas sociales.

Es claro que para los países de la región, así como para otras economías emergentes, los imperativos de mejoramiento de la gestión, así como las buenas prácticas vinculadas a ella, requirieron de una re-significación a la luz del pentágono: docencia, investigación, extensión, gestión y compromiso social.

Buenas prácticas

Es necesario crear un inventario de experiencias en materia de compromiso social de las instituciones de educación superior, así como líneas de financiamiento específicas para este esfuerzo.

PROPUESTA 20. Atenuar el esfuerzo privado de los pobres

Las familias realizan un esfuerzo económico importante expresado en los pagos a la educación superior y en los costos de oportunidad de los tiempos de estudio.

Mientras que el ingreso promedio *per capita* a precios constantes se ha mantenido casi estable, la matrícula de la educación privada se duplicó en el período, mostrando el sacrificio de renta de los hogares como resultado de un cambio en los patrones de consumo de los hogares y una mayor propensión al gasto educativo.

Como sucede en diversos países desarrollados (donde cerca de la mitad o más de los recursos totales de las instituciones proviene de la generación de ingresos propios), en algunos países, como Perú y Chile, una proporción significativa de los recursos (entre el 60% y 70%) se genera por las propias instituciones, sea mediante el cobro de aranceles, contribuciones y tasas a los estudiantes y sus familias, intereses por inversiones, venta de activos, donaciones, herencias, venta de servicios, ingresos por licencias, *royalties* y contratos de investigación.

La precariedad de los empleos, la incertidumbre respecto a la sostenibilidad de los trabajos son también derivaciones de la actual globalización que incentiva a las personas a incrementar sus años de escolarización e incrementar la cobertura terciaria como escudo de defensa, como estrategia de sobrevivencia de los hogares.

PROPUESTA 21. Aprovechar la red de instituciones de educación superior en pro del mejoramiento territorial

Si bien la rápida expansión territorial motivada por la masificación de la educación superior constituye una de las razones de la heterogeneidad interna de calidades, el aprovechamiento diferencial de la amplia red de “sitios” en la que ésta se despliega contribuye con la implementación de los instrumentos de política que se han iniciado recientemente en la mayor parte de

los países de la región.

El fortalecimiento institucional de las regiones se presenta como propósito relevante en la mayoría de los actuales ejercicios de políticas públicas y, más precisamente, en las alternativas para el logro de su eficacia.

El mejoramiento de la calidad a través del aprovechamiento de las capacidades diferenciales que se presentan en las redes en la que se despliegan las instituciones de educación superior, resulta una contribución de envergadura para este propósito.

La interdependencia funcional entre partes de una estructura de formación cooperativa trae ventajas para elevar la legitimación global en el plano internacional y, de ese modo, ampliar las posibilidades de aprovechamiento de las ventajas de la nueva internacionalización y preservarla de sus efectos adversos.

Al respecto, constituyen evidencias prometedoras:

- La expansión de la educación superior en la región ha sido acompañada con una paralela demanda sostenida de personas altamente calificadas y un significativo premio salarial para los graduados.
- La respuesta a nuevas demandas de acceso de la población han permitido la inclusión de sectores fuertemente marginados con anterioridad como los grupos indígenas u otras minorías como las personas con discapacidad o los migrantes.

Buenas prácticas

Es necesario que, en el marco de las definiciones estratégicas, se atiendan las particularidades de las instituciones y de las regiones donde éstas se insertan. En ocasiones, los corredores culturales entre dos o más zonas superan la barrera de los límites nacionales, por ejemplo la zona andina que abarca vastas zonas de diversos países de la región. Respecto de ellas deben crearse facilitadores especiales.

PROPUESTA 22. Fortalecer la capacidad de las políticas gubernamentales

Es clara la necesidad de desarrollar capacidades para el diseño y la implementación de los instrumentos de política complejos, como son los relativos a educación superior.

Entre otras:

1. El fortalecimiento de las políticas públicas como aspecto central del alcance de las visiones establecidas en la Declaración Mundial de 1998.
2. El compromiso de la educación superior con respecto a la reducción de vulnerabilidades estructurales y de los factores de riesgo de su contexto.
3. El fortalecimiento de las medidas legislativas, administrativas o de política por parte de los Estados para el control de las prácticas de transnacionalización de la formación superior.
4. El derecho soberano de los Estados en cuanto a:
 - a. Reconocer los títulos de los profesionales que ejercerán en su territorio.
 - b. Limitar el reconocimiento a los títulos extranjeros de aquellas instituciones cuyos Estados hayan convalidado la Declaración Mundial sobre educación superior.
 - c. Solicitar el consentimiento fundamentado previo acerca de la calidad de la oferta a las

agencias de acreditación del Estado en la que se encuentra la sede central de la institución que provee la oferta internacionalizada.

Buenas prácticas

- Es clave la existencia de financiamiento dirigido al fortalecimiento de las unidades gubernamentales e institucionales. La educación superior en la próxima década requerirá un amplio cuadro de profesionales expertos. En los países desarrollados es especial contar con capacitación. En la región, deben fortalecerse las capacidades de convergencia.
- Los problemas de falta de información pertinente y accesible afecta la formulación de políticas. Al respecto, es relevante que los generadores de información lleven a cabo sus relevamientos de manera articulada, de modo de asegurar la compatibilización de las bases informativas. Asimismo, muy raramente la información satisface las necesidades de los usuarios. Es necesario que los responsables de preparar y publicar la información estudien sistemáticamente a las comunidades de usuarios, entre ellos, los decisores políticos y los planificadores. En este sentido cobran importancia los inventarios, las bases de datos y las redes a través de las cuales acceder a la información.
- Si bien desde hace dos décadas ha aumentado sustancialmente la investigación sobre la educación superior, las medidas que se requieren implementar superan la actual capacidad de investigación. Es necesario incrementar el volumen de financiamiento para la investigación en educación superior. Es especial, la investigación en el corto y largo plazo, en particular, sobre los lazos existentes entre la educación superior y el desarrollo económico, pero también sobre la preservación de la cultura y la crítica a los acontecimientos contemporáneos.
- Aunque en el nivel regional o de los países se ha avanzado poco en posiciones comunes o individuales con respecto a las nuevas transformaciones en la educación superior, a la luz de las reformas que se inician en los países de la región, diversos y pequeños espacios e, incluso, instituciones completas, se han anticipado a los desafíos venideros y vienen emprendiendo estrategias que re-significan estas nuevas reglas de juego para el desarrollo endógeno de la región. Las micro-regulaciones, los medios y la persuasión que contienen estas estrategias debieran ser observadas como un cúmulo de instrumentos contributivos para la investigación, la generación de información y la formulación de nuevas políticas públicas.

PROPUESTA 23. Fortalecer las capacidades en materia de relaciones internacionales

Los primeros años del siglo se caracterizan por la creación y el fortalecimiento del papel de las asociaciones y redes entre países de la región y de éstas con otras del mundo.

Las redes van constituyendo corredores esenciales de la cooperación en sus múltiples facetas. Han cobrado una singular importancia debido a que responden a la necesidad de compartir información y experiencias, generar respuestas a las demandas de los países e instituciones y favorecer los canales para que éstos actúen por ante las diferentes entidades del plano internacional.

Su existencia y desarrollo cobra especial interés a la luz de la complejidad de las relaciones internacionales: mientras las fuerzas globalizadoras generan un progresivo debilitamiento del

grado de territorialidad, el desarrollo del sistema económico global requiere de un espacio organizativo y social capaz de brindar una serie de actividades y servicios especializados, en donde la educación superior adquiere un rol singular. El territorio subnacional -en cualquiera de sus niveles y con el conjunto de sus instituciones- se convierte en el nuevo actor del desarrollo y la “paradiplomacia” adquiere un alcance singular e implica para las instituciones sumar nuevas competencias en materia de estrategias de internacionalización.

Si bien, a diferencia de lo que sucede en otros sectores, el segmento correspondiente a la educación superior se ha caracterizado por la presencia temprana de formas de cooperación descentralizada (articuladas en mayor o menor medida con las fórmulas tradicionales de gestión de la cooperación entre naciones), no quedan dudas que en la actualidad la participación directa de las instituciones en las redes y en los sistemas de cooperación internacional adquiere un rol relevante.

El documento “Procesos de integración, cooperación internacional, conformación de redes y asociaciones universitarias, procesos de internacionalización de la educación superior y fuga de talentos humanos en América Latina y el Caribe”, 2007, de Maribel Duriez González expone un detallado estado de los acuerdos, asociaciones y redes vinculadas a la educación superior.

Las acciones imbuidas en los nuevos fenómenos de creciente compromiso de las instituciones con los espacios locales en diversas facetas de la formación superior y la investigación y el desarrollo y, en el otro extremo, de creciente incidencia de fórmulas de formación mundializadas a través de las facilidades que a éstas les ofrecen las nuevas tecnologías, conllevan el diseño de políticas cuidadosas en materia internacional, tanto en relación con organismos multilaterales como en aspectos de la cooperación.

Al respecto, el comienzo de siglo –como probablemente ningún otro período- resulta un muestrario profundamente diverso en cuanto a corredores diferenciales de cooperación y de negociación multilateral, regional y binacional: la acreditación regional; las discusiones en torno de la inclusión de la educación superior en la OMC; los diversos programas relacionados con ejercicios tendientes al reconocimiento mutuo de titulaciones o trayectos de formación; las fórmulas de co-responsabilidad financiera de la cooperación, entre otras, dan cuenta de la complejidad de los asuntos internacionales de la educación superior.

PROPUESTA 24. Hacer de la asistencia para el desarrollo un factor de fortalecimiento de la educación superior

La asistencia para el desarrollo podría cumplir un importante papel respaldando directamente la labor de fortalecimiento de la educación superior.

Al respecto, las entidades de asistencia para el desarrollo deberían crear pautas de evaluación de las repercusiones de los proyectos sobre la educación superior, dedicar fondos para poner en marcha programas referidos a las acciones prioritarias expuestas en la Declaración Mundial sobre la Educación Superior, desarrollar experiencia técnica y enunciados estratégicos a la luz de estas acciones prioritarias y asegurarse de que en todos los sectores se cuente entre los objetivos el fortalecimiento de la educación superior.

PROPUESTA 25. Reforzar el marco jurídico internacional en materia de educación superior

La Declaración Mundial sobre la Educación Superior es una referencia importante para el planteo de acciones mancomunadas entre las naciones. Asimismo, numerosos tratados y acuerdos regionales y bilaterales se refieren a la educación superior. No obstante, muchos de estos deben ser revisados y conectados a la Declaración. Por otra parte, es necesario que la declaración asuma el carácter de convención a ser ratificada por ley por los distintos Estados involucrados. Tanto la educación transnacional, las modalidades virtuales de la educación superior, como el reconocimiento mutuo de acreditaciones y de títulos han de ser temas prioritarios a la hora de los tratados multilaterales y los acuerdos bilaterales.

Post scriptum

Los vacíos teóricos y conceptuales relativos a importantes aspectos de la educación superior, en particular, al momento de la formulación de políticas públicas, conllevan al planteo de la necesidad de promover expresamente la atención de la educación superior por parte de diversas disciplinas que contribuyan a balancear el dominio interpretativo hoy predominante desde la administración y la economía, así como del tratamiento específico de la diversidad de contextos en que se desenvuelven las instituciones de educación superior y sus comunidades.

El pensamiento sobre el desarrollo de la educación superior en América Latina posee como rasgo sobresaliente la preeminencia de una perspectiva “economicista” y la centralidad en torno de dos principios clave:

- El mercado
- La interpretación y re-interpretación de la crisis de las instituciones de educación superior (en particular de la universidad).

Al respecto, existen unas cuantas indicaciones que gozan de un amplio consenso y que delinear el perfil básico del Estado actual del pensamiento político sobre el desarrollo de la educación superior en América Latina.

Aun cuando, a lo largo de estos años ha sido enriquecida, la perspectiva analítica dominante está siendo sobrepasada cada vez más por algunos grandes problemas que van emergiendo y que requieren análisis apropiados. Un sinnúmero de sucesos ilustran nítidamente la necesidad de una visión renovada de la educación superior latinoamericana.

El catálogo de ideas predominantes

Desde la relación que estableció la universidad con la corona, el papado y la ciudad en el siglo XII hasta los actuales sofisticados mecanismos de transnacionalización de la educación superior e, incluso, de la instalación de la noción de “industria de la educación superior” en el marco de la OMC, las instituciones de educación superior se han desenvuelto en un espacio signado por la necesidad social, las cuestiones de oferta y demanda y el cruce de diversos intereses económicos.

Esta dimensión analítica ha sido abordada, desde Smith, por numerosos autores provenientes de diversas escuelas del pensamiento, como didácticamente expone J.J. Brunner en el reciente trabajo “Mercados universitarios. Los nuevos escenarios de la educación superior” (2007). Asimismo, como también señala este autor, esta perspectiva se ha convertido en el centro del debate internacional sobre las tendencias actuales de la educación superior, sus perspectivas de desarrollo y sobre las políticas para este nivel de la educación.

Lo especial, no obstante, es el consenso prácticamente unívoco de centrar los análisis relativos a la educación superior en torno de conceptos de esta disciplina, así como focalizar el desarrollo de ésta en torno de dos mecanismos clave. El primero es el cambio de paradigma hacia un desarrollo basado en el mercado. El segundo es la hermenéutica de las crisis de la educación superior, en particular, el complejo proceso de interpretar y reinterpretar las relaciones entre el Estado y la educación superior³⁴.

El cambio de paradigma hacia un desarrollo basado en el mercado fue parte de una transformación de mayor alcance en el pensamiento político sobre el desarrollo de la educación superior en un sentido opuesto a la indulgencia estatal que había prevalecido en América Latina hasta avanzados los años 80.

Entre los conceptos que gozan de un amplio consenso con este enfoque del mercado y más allá de los posicionamientos diferenciales al respecto, se encuentran:

- El capital humano en relación con la interrelación entre la educación superior y las empresas, la incorporación de prácticas empresariales en la gestión de las instituciones, el rol emprendedor de las instituciones en relación con el desarrollo del medio, los efectos que sobre la investigación académica produciría su creciente orientación utilitaria y la mayor o menor autonomía ante la ampliación de la base de financiamiento.
- La estandarización de las prácticas de la educación superior, en particular, en su relación con la internacionalización de los hábitos académicos a nivel institucional y con las convergencias de los programas de grado y posgrado (créditos y reconocimiento mutuo).
- La creciente conexión de los mercados locales, en particular, en su relación con la movilidad internacional de estudiantes y el intercambio y la interacción entre académicos e investigadores de diferentes partes del mundo a través de redes globales cada vez más flexibles e imbricadas, así como del impacto de las nuevas tecnologías y los mercados de prestigio sobre las tasas y giros de estas relaciones.
- Las traducciones que se operan en los pasajes de contenidos a través de distintas formas de soportes (humanos, tecnológicos), así como de las tasas de desgaste de estos soportes en relación con las propiedades del conocimiento en sí.
- Los beneficios individuales y sociales de la educación superior.
- La formación superior como bien público y su relación los puntos antes mencionados.

En cuanto al segundo mecanismo analítico basado en las interpretaciones relacionadas con la crisis de la educación superior a la luz de los nuevos vínculos con los Estados, goza de amplio consenso el abordaje del Estado regulador por una parte, y el pasaje del Estado regulador al del control burocrático y promotor de la autorregulación y de la competitividad, por otra. A ellos

³⁴ Se ha observado el increíble paralelismo de esta postura con la que expresan numerosos analistas económicos. Por ese motivo, en los párrafos que aquí se vuelcan se recogen las contribuciones de estas perspectivas, en particular, del documento: *El desarrollo económico en América Latina: grandes problemas emergentes, respuestas políticas limitadas* de Augusto de la Torre, Juan Carlos Gozzi y Sergio L. Schmukler. En Machinea, José Luis y Narcí Serra (2007) *Visiones del desarrollo en América Latina*. CEPAL.

necesariamente se agrega una tercera relación: la del Estado indulgente al del control burocrático. Asimismo, cualquiera sea el Estado o pasaje que se observa, la cuestión del financiamiento adquiere un significado especial o, más precisamente, los dispositivos de política pública y de las instituciones para lograr el objetivo de un financiamiento compartido entre el gobierno por un lado y los estudiantes y sus familias por otro.

Una cuestión adicional es el hecho de que prácticamente no existen interpretaciones latinoamericanas, más allá de la aplicación de estos conceptos y relaciones. Al respecto, señala Brunner:

(...) manteniendo su centro de gravedad en los países anglosajones, el campo de estudios de la educación superior se amplía tanto desde el punto de vista temático como de sus practicantes, que ahora provienen de lugares tan dispares como Holanda y Hong Kong o Brasil y África del Sur. Con todo, como ha reparado C. García, las secciones de la *Encyclopedia of Higher Education* destinados a analizar las diferentes perspectivas disciplinarias que convergen en el estudio de la educación superior --que citamos más arriba--, si bien contienen más de mil referencias bibliográficas, sólo 20 provienen de títulos publicados en idiomas ajenos al inglés; 13 en alemán, 3 en francés, 3 en ruso y 1 en italiano. De los autores de esas secciones, ninguno pertenece a América Latina.

Los beneficios individuales y sociales, la sustentabilidad de la educación superior basada en cuestiones de financiamiento, el riesgo e incertidumbre del proceso de opción de trayectos por parte de los estudiantes, el efecto derrame del capital humano, la provisión de graduados, han ganado terreno sobre perspectivas analíticas como la dignidad del cuestionamiento, la impotencia creadora del saber, la esencia intrínseca de la ciencia, la existencia de la universidad en la cultura.

Es comprensible que en la práctica de la política pública o del financiamiento, las cuestiones de mercado constituyan componentes fundamentales a la luz de las prácticas que se difunden o, que estas prácticas horaden los análisis de la relación entre el Estado y la educación superior. Lo que es menos comprensible es lo unidisciplinaria que es la fuente a partir de la cual idear tales políticas o perspectivas de financiamiento.

También es llamativa la velocidad a la que ha ocurrido esta erosión. Solamente basta recordar las aproximaciones disciplinarias a la educación que planteaba Clark hacia 1980: la Historiografía, la Ciencia Política, la Economía, el enfoque organizacional, la Sociología, la antropología de las culturas académicas, el estudio de la implementación de políticas públicas en este sector, la aproximación provista por quienes estudian los sistemas académicos de las ciencias, el Derecho, la Filosofía, la Literatura, la Economía política, la administración pública, la psicología social y los estudios de género.

Algunas evidencias de la insuficiencia de la perspectiva predominante

Aunque se requerirían varios capítulos para ahondar en la necesidad de renovar la visión analítica sobre la educación superior latinoamericana, al sólo efecto de fundamentar su tratamiento en la próxima Conferencia Mundial sobre educación superior, se esbozan algunos interrogantes que, en principio, tienen poca cabida en el marco analítico de la teoría económica,

pero que habitualmente se presentan al momento de delinear políticas públicas.

La virtualización, más allá del mayor o menor empleo que de sus ventajas puedan realizar las instituciones de educación superior, está presente en numerosas acciones cotidianas y cambian permanentemente sus medios. De la Web 1 a la Web 2, del *post* al *blog*; entre otros tantos. Desde la interpretación aristotélica, lo virtual no es real. No obstante, habida cuenta de las transformaciones en curso, es más correcto preguntarse acerca de qué tipo de realidad es la virtualidad y cómo impactará ésta en la actividad de un profesional dentro de 20 años. A modo de ejemplo, la súper especialización condujo a la existencia de problemas de aplicación en el mundo real de las profesiones, como por ejemplo en la clínica o atención primaria de los médicos, en la extensión de los agrónomos, entre otras. Los principios vinculados a la virtualidad, como por ejemplo la tendencia a decisiones rápidas, a reversiones rápidas (solamente con “*esc*”) ¿Cómo impactarán sobre el desarrollo profesional? Las representaciones utilizadas en la plataforma de la virtualidad ¿cuánto se acercan o alejan de su quehacer profesional? Los sistemas hápticos ¿enriquecerán el abordaje de problemas? Lo cierto es que las instituciones de educación superior recibirán, cada vez con mayor presencia, generaciones imbuidas en las nuevas prácticas y hábitos de la virtualidad que, a su vez, serán más digitales, más móviles y de mayor alcance. Sin dudas, análisis relativos a estas cuestiones son relevantes al momento de establecer una diversidad de políticas públicas.

La masificación y el compromiso social de la educación superior han llevado a instalar espacios de formación avanzada en regiones de extremo riesgo social. Asimismo, las instituciones cuentan con estudiantes cuyo ámbito de desempeño familiar y laboral corresponde a esta categoría. De hecho, Estados completos sufren el flagelo del riesgo social y de la violencia. Esto es un hecho. Las cuestiones vinculadas a estos sucesos atraviesan varias aristas: el miedo, la organización de los horarios, problemas en el reclutamiento de docentes, la convivencia con personal de seguridad armada, exabruptos para los que no existen procedimientos, la perspectiva múltiple acerca del valor de la vida y la muerte, el abordaje de reglas distintas y, hasta en ocasiones, la subvaloración del desarrollo tecnológico de las instituciones a la luz de las tecnologías utilizadas por grupos altamente tecnologizados de, por ejemplo, narcotraficantes. Los planteos habituales son unidireccionales (de ayuda, de apoyo) y su abordaje es en el nivel de los principios. Lo cierto es que es cada vez más extendida esta situación en el mundo y se requieren, en consecuencias, definiciones más específicas.

Estos ejemplos están lejos de cubrir la cantidad de sucesos que requieren análisis que sobrepasan la plataforma teórica de la economía y que resultan gravitantes en las decisiones de políticas públicas acerca de la formación calificada de personas.

3. Conclusión

Los párrafos precedentes intentan delinear un aporte para la discusión de los Ministros de Educación de los países de América Latina a la luz de la próxima Conferencia Mundial de la Educación Superior desde un lugar singular: las transformaciones en curso o, más estrictamente, los temas emergentes de las actuales agendas de política pública de la educación superior latinoamericana.

La región posee el doble imperativo de desarrollar alternativas en el marco de los recientes cambios de política, y de generar los mecanismos apropiados para el logro de los resultados por éstas delineados. En este sentido, los argumentos que fueron expuestos apuntan a fundamentar aspectos específicos de la región como contribución a la discusión mundial.

Es claro que se requerirá de discusiones de fondo en torno de una serie de transformaciones que se inician, que agudizan los fenómenos de transnacionalización y que impactarán profundamente en el desarrollo de los sistemas de educación superior del mundo. Al respecto, el temario propuesto avanza sobre algunos tópicos desde la mirada de la región.

A modo de *post scriptum* se ha señalado la necesidad de una visión renovada del análisis de la educación superior general, en este caso desde algunos retos de América Latina. Desde ya, ello no significa dejar de lado los importantes aspectos mencionados en la declaración de 1998, incluso, desde una mirada renovada de ellos.

Un principio atraviesa el conjunto de las acciones propuestas: **el valor intrínseco de la diversidad de los espacios de formación avanzada y de los valores sociales, económicos, científicos, educativos y culturales asociados a esa diversidad.** Esta es nuestra contribución latinoamericana al nuevo preámbulo de la Declaración Mundial de la Educación Superior para el próximo decenio.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

- Adelman, C. (1992). Accreditation. In B.R. Clark & G. Neave (eds.). *The encyclopedia of higher education* (Vol. 1, pp. 1313-1318). Oxford: Pergamon.
- Álamo Vera, F (2006) *La preparación de un plan estratégico en el sector público: discusión para las universidades españolas.* XVI Jornadas de la asociación de Economía de la Educación. España.
- Albornoz, O. (2007) Recent changes in Venezuelan Higher Education. En: *International Higher Education* , number 48, summer 2007.
- Altbach, P. (2007) *The imperial Tongue: English as the Dominating Academic Language* *Economic and Political Weekly.*
- Altbach, P. (2001) *Educación superior comparada. El conocimiento, la universidad y el desarrollo.* Madrid, España: Artes Gráficas Grupo.
- ANUIES. (2003) *Estudio sobre el uso de las tecnologías de comunicación e información para la virtualización de la educación superior en México.* Informe al IESALC-UNESCO, México.
- Anzoise, E. (2005). *The Senior Administrators and Department Chairs' Perspective of the Accreditation Process in Schools of Engineering - The Case of the Universidad Tecnológica Nacional in the Argentine Republic.* University of Pittsburgh.
- Aplicación de las Nuevas Tecnologías a la docencia presencial y e-learning.* Universidad Cardenal Herrera - CEU, Montcada, País Valencià, 15 y 16 de Noviembre de 2001. Disponible en: <http://www.uch.ceu.es/ntic/ntic.html>
- Bianco, C. y Peirano F. (2005) *.La Brecha Digital en Argentina, Chile y Uruguay. Resultados de la aplicación de una metodología de evaluación de la e-readiness y del análisis de las principales políticas en materia de reducción de la Brecha Digital.* Documento de Trabajo N°: 22.
- Brennan, J., El-Khawas, E.H. & Shah, T. (1994). *Peer Review and the Assessment of Higher Education Quality: An International Perspective.* London: QSC, Open University.
- Brunner, J.J. (2005) *Internacionalización transnacional de la educación superior.* Disponible en: www.brunner.cl
- Brunner, J.J. (2007) *Prometeo de visita en América Latina.* Disponible en: www.brunner.cl.
- Buarque, C. (2005). *Universidad sin fronteras.* Seminario Internacional La internacionalización del conocimiento: un desafío para las redes de cooperación regionales. Disponible en: www.iesalc.unesco.org.ve
- Busso, M., Federico C. y Cicowiez M. (2005) *Pobreza, Crecimiento y Desigualdad: Descifrando la Última Década en Argentina.* Documento de Trabajo Nro. 21. Abril, 2005
- Bustos Obregón, E. (2005) *Comentarios monográficos selectivos sobre la Reunión Regional sobre el diagnóstico y la perspectiva de los estudios de posgrado en América Latina.* Santiago de Chile.
- Cardona, V.C. (2006) *Desafíos del posgrado y el doctorado en América Latina.* AUIP
- Casanova, L. (2006) *Análisis estático y dinámico de la pobreza en Argentina: Evidencia Empírica para el Periodo 1998-2002.* Documento de Trabajo Nro. 31. Enero, 2006.
- CEPAL. Boletines

- Chiroleu, A. (1999). *La profesión académica en la Argentina de fin de siglo*. En: XXII Congreso de ALAS, Concepción (Chile), Octubre 1999.
- CINDA (2007) *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007.
- Congreso Internacional de Universidades y desarrollo territorial en la sociedad del conocimiento, Cátedra UNESCO de gestión de la Educación Superior de la UPC, Barcelona 12-14 de noviembre de 2001. Disponible en: <http://www.upc.es/unescogestio>
- Coraggio, J. L. (2002) *Universidad y desarrollo local*. Seminario Internacional. La educación superior y las nuevas tendencias, organizado por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), UNESCO y el CIESPAL, en Quito, 23-24 de julio 2002.
- CTA (2005) *Los problemas de la distribución del ingreso y el crecimiento en la argentina actual*
- Didou Aupetit, S. (2005) *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en América Latina y el Caribe*. ANUIS.UNESCO
- Enders, J. (2005) Border crossings: Research training, knowledge dissemination and the transformation of academic work. *Higher Education*, Volume 49, Numbers 1-2, January 2005, pp. 119-133(15).
- Enders, J. (2002) Serving Many Masters: The PhD on the Labour Market, the Everlasting Need of Inequality, and the Premature Death of Humboldt. *Higher Education*, v44 n3-4 p493-517 Oct-Dec 2002.
- Fernández Lamarra, N. (2004). Hacia la convergencia de los sistemas de educación en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*. N°35, mayo-agosto 2004
- Fernández Lamarra, N. (2003) *La educación superior argentina en debate*. Eudeba, Buenos Aires.
- FLACSO (2005). *Estrategias de Acción y Obstáculos para la articulación de la responsabilidad social universitaria a la academia*.
- Gelpi, E. (2002) Nuevos paradigmas para la formación y la comunicación. *Revista Europea de Formación Profesional*. N° 25, en-abril 2002
- González González, J (2005) *Análisis estructural integrativo de organizaciones universitarias*. UDUAL-IESALC.
- González, L. E., Uribe, D. (2002) Estimaciones sobre la repitencia y deserción en la educación superior chilena. Consideraciones sobre sus implicaciones. En: *Calidad de la Educación*, Consejo Superior de Educación, N° 17, Santiago de Chile, Diciembre 2002.
- Guimarães, R. (2002) A Diáspora: Um Estudo Exploratório sobre o Deslocamento Geográfico de Pesquisadores Brasileiros na Década de 90. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, n° 4, 2002, pp. 705 a 750.
- GUNI (2005). *Educación superior en el mundo 2007. Acreditación para garantizar la calidad: ¿Qué está en juego?*
- Harvey, L., Newton, J. (2004) .Transforming Quality Evaluation. *Quality in Higher Education*, v10 n2 p149-165 Jul 2004.
- IESALC (2006). *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*.
- IESALC (2006). *Compartiendo la calidad de la educación superior entre naciones: una declaración en nombre de las instituciones de educación superior a nivel mundial*. Disponible en: www.iesalc.unesco.org.ve
- I International Congress: Universities and Regional Development in the Knowledge Society. UNESCO Chair on Higher Education Management in the Technical University of Catalonia, Barcelona 12-14 de November, 2001 Disponible en: <http://www.upc.es/unescogestio/english/unesco.htm>.
- IPASME. (2004) La compleja dinámica de la iniquidad en la educación superior en América Latina y el Caribe. Publicado en Temas para la discusión, IPASME, Caracas. Disponible en: www.iesalc.unesco.org.ve
- Izquierdo García, B. y Schuster Fonseca J. (2000) *La educación continua, una alternativa para la formación de los recursos humanos*. Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento UV-FESAPAUV. Programa Desarrollo de Competencias Académicas procedimiento de la Educación Continua , Xalapa,
- Lemaitre, M. (2007) *Aseguramiento de la calidad de la educación superior en Iberoamérica. Seminario internacional. La educación superior: antecedentes y perspectivas*. CINDA.
- López Segrera, F (2007) *Educación superior internacional comparada. Escenarios, temas y problemas*. GUNI.
- Lugo, M. T. y otros (2003) *Situación presente y perspectivas del desarrollo de los Programas de Educación Virtual en Argentina*. Informe IESALC-UNESCO.
- Machinea, J. L. y Serra N. (2007). *Visiones del desarrollo en América Latina* CEPAL
- Maldonado-Maldonado, A. y Rodríguez-Sabiote, C. (2002). *Los organismos internacionales y la educación en México*. El caso de la educación superior y el Banco Mundial (Foro Latinoamericano), Acta académica 30 (Mayo 2002). Academia Onefile. Thompson Gle, SECyT.
- Morales Gil, E.(2003). *La exclusión de los pobres de la educación superior venezolana*. Consejo Nacional de Universidades (CNU), Caracas, Venezuela.
- Nochteff, H. (2001) La experiencia argentina de los 90 desde el enfoque de la competitividad sistémica. En: Altemburg, T. y Messner, D. (eds.) *Wettbewerbsfähiges Lateinamerika Herausforderungen für Wirtschaft Gesellschaft und Staat*, Bonn
- García de Berríos, O. (2005) *Gestión Tecnológica como Modelo de la Universidad Emprendedora*. ÁGORA -Trujillo. Venezuela. ISSN 1316-7790-AÑO 8- N° 16 -julio -diciembre -2005. 13-42
- Orozco, O. (1999) *Del Estado gerencial al Estado cívico. Porrúa y Universidad Autónoma del Estado de México*.
- Picardo Joao, O (2002) Pedagogía Informacional: Enseñar a aprender en la Sociedad del Conocimiento. *Revista Iberoamericana* Número 3 / Mayo - Agosto 2002.
- Prego, C. y Prati, M. (2006) *Actividad científica y profesión académica: transiciones y tensiones en el marco de las políticas*

de incentivos. *Un enfoque comparado de ciencia básica y humanidades en la universidad argentina*. VI ESOCITE (Bogotá, abril 2006).

Rama, C. (2005). *El acceso a la educación superior en América Latina y el Caribe*. IESALC

Rodríguez Gómez, R. (2001) La universidad latinoamericana y el siglo XXI: algunos retos estructurales. En: Torres, C. (comp.) *Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI*. CLACSO

UDUAL. *Revista Universidades*. Varios números.

UNESCO. (1998) .La educación superior en el Siglo XXI, visión y acción, Informe Final de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, París, octubre 1998. Disponible en: www.iesalc.unesco.org.ve

UNESCO. (2003). *Educación Superior, en una sociedad mundializada. Sector de educación de la UNESCO*, Documento de posición. Disponible en: www.iesalc.unesco.org.ve

UNESCO. (2006). *Higher Education in South-East Asia* . Asia-Pacific Programme of Educational Innovation for Development, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Bangkok: UNESCO Bangkok.

Vianney, J. y otros (2003). *A universidades virtual no Brasil* , Informe IESALC-UNESCO, Brasil, 2003.

Vincens, J. (2002). Dinámica de la educación y de los sistemas educativos. *Revista europea de Formación Profesional* N° 25, en-abril 2002.

Zacaria, H. y Zoloa J.I. (2006). *Desigualdad y Pobreza entre las Regiones Argentinas: Un Análisis de Microdescomposiciones*. Documento de Trabajo Nro. 39. Julio, 2006.

Capítulo 8

SISTEMAS DE ACREDITACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Sueli Pires y María José Lemaitre

Colaboradores*:

Hélgio Trindade

Hernán Trebino

Eduardo Ali

* NOTA DE LOS EDITORES: los textos completos de los colaboradores en su versión original están incluidos en el CD-ROM Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Contribuciones a los documentos síntesis, anexo a esta publicación. También se encuentran en el sitio web de IESALC-UNESCO: www.iesalc.unesco.org.ve

1. Una mirada histórica

A partir de los años 70, varios países de América Latina ya introducen el tema de la calidad en sus propuestas de reforma de la educación superior¹. Sin embargo, el tema de la evaluación sólo entra en la agenda de los países a mediados de los 90, como consecuencia de dos fenómenos complementarios: por una parte, el incremento de la demanda por educación superior, y por otra, el desarrollo de un sector privado de corte empresarial. El incremento de la demanda está asociado al éxito de los programas de desarrollo de la educación primaria y secundaria, junto con la complejización creciente del sector productivo. Pero inevitablemente, esta mayor demanda significó cambiar el modelo selectivo y elitista de la educación superior latinoamericana por una perspectiva más inclusiva, asociada a una población estudiantil de menores recursos económicos y culturales. Al mismo tiempo, la incorporación de estos nuevos proveedores privados generó en la mayoría de los países un fuerte cuestionamiento a la legitimidad y calidad de partes importantes de la oferta educativa superior. Más tardíamente, a principios de la década en curso, surge el tema de la acreditación² como una preocupación generalizada en toda la región, incluso en el Caribe. Lemaitre (2007) lo apunta como una “consecuencia de la centralidad que ha adquirido la educación superior en el marco de lo que solemos llamar la sociedad del conocimiento, o la era de la información, y su rol como componente esencial del desarrollo de los países.”

Lo anterior no excluye la presencia de dos visiones diferentes: una primera, subordinada a conceptos productivistas, que tiende a la unificación de modelos y políticas en el ámbito de la comunidad internacional, y otra que defiende la identidad de los sistemas nacionales y su correspondencia con la organización social y política, o, en otros términos, con la historia de cada país.

En general, se puede apreciar que en América Latina prima esta segunda visión, que enfatiza la importancia de desarrollar modelos nacionales y centrar los procesos de aseguramiento de la calidad en agencias también nacionales. Sin embargo, no se puede desconocer que este énfasis nacional se asocia fuertemente a la búsqueda de arreglos integradores, en los cuales las agencias nacionales se comprometen con ciertos objetivos regionales con el fin de llegar a procesos de reconocimiento mutuo. Es el caso, por ejemplo, del MERCOSUR, donde mediante un acuerdo sobre estándares y procedimientos se llegó a acuerdos de reconocimiento mutuo de las carreras acreditadas; en Centroamérica, junto con fomentar la creación y desarrollo de agencias nacionales, se están creando agencias especializadas regionales, todas ellas – las nacionales y las regionales – acreditadas por un organismo regional.

Particularmente interesante es observar que estos esfuerzos se inician antes del acuerdo de Bologna, y, aunque siguen una lógica similar, en cuanto a buscar la armonización de criterios y crear condiciones para la movilidad académica, lo hacen en un contexto mucho más difícil al no existir un acuerdo político semejante al de la Unión Europea. Con todo, la creación del

1 Ver Trindade, H.

2 Conforme Dias Sobrinho (2007) en documento anexo a esta publicación, la acreditación se refiere a un proceso de control y garantía de la calidad en la educación superior, por el que, como resultado de la inspección y/o de la evaluación, o por los dos, se reconoce que una institución o sus programas satisfacen los estándares mínimos aceptables.

bloque europeo y la implantación del proceso de Bologna han dado a estas iniciativas latinoamericanas un empuje y una legitimidad propia, ya reconocida en los contextos regional y mundial por su capacidad y flexibilidad de conciliar la búsqueda de la identidad y autonomía de los distintos sistemas y modelos nacionales bajo una visión integracionista a nivel subregional y regional.

Es innegable que hasta hoy no se ha desarrollado o aún no se ha consolidado una tradición de evaluación y de acreditación en muchos países de la región, a pesar de los excelentes programas de evaluación y de acreditación en países o sectores específicos. Si bien se puede afirmar que la consolidación de los modelos y experiencias de evaluación y acreditación es muy diversa, en general se observa una fuerte tendencia hacia la opción por sistemas de aseguramiento de la calidad complejos, que involucran procesos de licenciamiento (o autorización de nuevas instituciones), de evaluación, de acreditación o de auditoría académica. Estos procesos se aplican a nuevas instituciones o carreras, a estudiantes, a programas, a instituciones en una amplia gama que hace que la experiencia latinoamericana sea digna de un análisis cuidadoso.

En términos del desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de enseñanza superior, la importancia de los procesos y prácticas de evaluación y acreditación se presenta como instrumento estratégico para fortalecer: a) la formulación e implementación de políticas públicas en educación superior (ES), a nivel nacional y regional; b) la creciente calidad de los sistemas nacionales de ES y su reconocimiento por sus comunidades internas pero también por otros países; c) las políticas comprometidas con el incremento de la calidad de la producción científica, considerando que en la región de Latinoamérica y el Caribe (LAC) el grueso de tal producción se concentra en las instituciones de enseñanza superior e investigación, sobre todo de forma asociada a los programas de posgrado; d) la posibilidad de crear parámetros de legibilidad mutua entre los sistemas nacionales y, en consecuencia, establecer bases de comparabilidad que permitan discutir de manera segura y transparente cuestiones como reconocimiento de títulos y acreditación; e) la puesta en marcha de programas de movilidad docente, de estudiantes y de profesionales.

2. Evaluación: conceptos, modelos, aplicaciones, funciones sociales y distorsiones

Aseguramiento de la calidad es un concepto integrador, que incluye las acciones de distintos actores tendientes a mejorar y promover la calidad de la educación superior. Así, abarca los procesos internos de evaluación y de mejora de la calidad, desarrollados por las propias instituciones de educación superior, aquellos que se promueven desde las autoridades de gobierno y sus instrumentos de política para tal efecto. La labor de las agencias de aseguramiento de la calidad, y las acciones que en este sentido se realizan, son desarrolladas a través de otros actores sociales.

La principal distinción que suele hacerse es aquella entre procesos internos (generados y aplicados por las propias instituciones) y los procesos externos, más comúnmente asociados al licenciamiento, evaluación o acreditación.

En el caso de los procesos externos, éstos suelen agruparse de acuerdo a los propósitos buscados. Si el propósito principal es controlar la calidad, es decir, asegurar que sólo operen instituciones que satisfagan criterios mínimos de calidad, el instrumento utilizado es el de licenciamiento, es decir, de autorización y reconocimiento de instituciones, carreras o progra-

mas. Si lo que se busca es garantizar la calidad de una institución o programa, el instrumento más apropiado es el de acreditación, mediante el cual se verifica el cumplimiento de ciertos estándares o criterios públicamente conocidos.

Por otro lado, si la finalidad principal es el desarrollo de procesos de mejora continua de las instituciones, sus carreras y programas, el principal instrumento es el de auditoría académica, centrada en la evaluación de los procesos internos de aseguramiento de la calidad. En todos estos casos, se utiliza la evaluación interna (o autoevaluación) como elemento de base, y la evaluación externa como un mecanismo de verificación³. Sin embargo, el peso relativo de ambos procesos es diferente en cada caso: en el licenciamiento prima la evaluación externa, en la acreditación ambas son igualmente significativas, y en la auditoría, la evaluación interna adquiere una importancia preponderante. Todos estos procesos suelen englobarse en algunas de las macropolíticas nacionales de evaluación de calidad de la educación superior de la región y, en algunos de ellos, de forma integrada al control de la calidad que se lleva a cabo en todos los niveles de enseñanza. Por otra parte, si bien en la mayoría de los casos la iniciativa para el desarrollo de procesos de aseguramiento de la calidad ha surgido a partir de políticas públicas o de instancias de gobierno, en la práctica cada país ha sabido encontrar el o los arreglos más apropiados a las condiciones en que se desarrolla su sistema de educación superior.

Comprender la evaluación de la calidad de la educación en cuanto un fenómeno social, conforme lo apunta Stubrin⁴, y no propiamente reducido a la concepción y aplicación de un conjunto de herramientas y procedimientos de naturaleza técnica, requiere de los actores una comprensión de su inserción en el seno de la sociedad, de sus expectativas, de sus formas de compromiso, de una combinación equilibrada entre factores y parámetros de orden cuantitativo y cualitativo. Evidentemente la expansión de los sistemas nacionales, la masificación de ofertas de cupos, sobre todo a nivel de grado, y además la construcción de bases de comparabilidad interna y externa a los países tienden a fortalecer la primera opción como una garantía de implementación y factibilidad del proceso a corto y mediano plazos. En este sentido, a los países que presentan sus sistemas de evaluación más desarrollados y consolidados, como es el caso de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, sí les corresponde ejercer un rol histórico en la formulación y ejecución de las políticas públicas de educación superior en la región.

Es verdad que la expansión y la consecuente complejización de los sistemas educativos han conducido a los países e instituciones a una búsqueda de alternativas de constante perfeccionamiento de procesos y procedimientos de evaluación, tornando su dinámica crecientemente más compleja y de difícil manejo, tanto por parte de los gobiernos como de las propias instituciones. Según observa Janine Ribeiro, para responder a esta dificultad se podría recurrir a “un sistema simplificado de evaluación, en el que se tomen en cuenta los puntos fundamentales y no una plétora de datos que pueden ser redundantes”.

Otro punto de discusión de suma importancia, tocante al tema de la evaluación de la educación superior, hace relación con la distinción entre las políticas, mecanismos, criterios y procedimientos aplicables a los programas de pregrado y posgrado como instancias distintas de un mismo sistema⁵. En su mayoría, los países de la región lo hacen de forma desplazada, en

³ RIACES ha desarrollado un glosario que permite conocer el significado asociado a cada uno de estos términos, que puede consultarse en: www.riaces.net/glosario.

⁴ Stubrin, A. (2008). Importancia de la noción de calidad en educación superior y de su evaluación para la cooperación e integración regional, UNESCO-IESALC [documento anexo a esta publicación].

⁵ Ver Pires, S.

paralelo y recíprocamente ilegible, desde sus aspectos normativos hasta los más pragmáticos. Para explicarlo, no falta justificación, tanto desde el punto de vista estrictamente histórico, como desde el punto de vista de su funcionamiento mismo, sea porque los gobiernos, agencias e instituciones lo han asumido de maneras dispares, sea porque el divorcio de dichas políticas y prácticas de evaluación interesa a sectores tradicionalmente comprometidos con una u otra instancia, sin importar las consecuencias que tal opción representa en términos de una fragilización y desintegración del sistema educativo. Sin embargo, vale registrar una tendencia a buscar mecanismos de integración, de diálogo o intercambio entre ambas instancias en el campo de la evaluación, principalmente porque el impacto de la expansión y masificación ya alcanzó el posgrado, hecho ése que, de alguna forma, provoca una aproximación de las realidades respectivas. Aunque se han constituido de manera históricamente independiente, los programas y actividades de pregrado y posgrado forman parte de un mismo sistema y presentan constantes necesidades de cambio, perfeccionamiento y adaptación a nuevos contextos institucionales, internos y externos, las que se aplican, también, a sus respectivos procesos de evaluación y acreditación.

Aparte de la complejización discutida en los párrafos anteriores, hay una tendencia a que distintas instancias de un mismo sistema educativo ejerzan papeles y funciones sobrepuestas, parcial o totalmente, lo que provoca, por un lado, una innecesaria y perversa sobrecarga en los actores involucrados, y, por otro, un funcionamiento sistémico caótico y con sus finalidades perdidas en sí mismas. Los efectos son inevitables y transitan desde la desmotivación y pérdida gradual del compromiso de los actores con los procesos de evaluación, hasta el congelamiento del sistema y de su capacidad para cumplir con su finalidad última, o sea, la promoción de la calidad de los sistemas educativos. Por eso, las experiencias más bien exitosas contemplan el ejercicio de papeles y funciones complementarias por los distintos actores: Estado, agencias públicas o privadas e instituciones de educación superior. De manera similar, como lo señala Trebino, las buenas prácticas incluyen “*la intervención de comités de pares evaluadores*” como una forma de legitimar al proceso de evaluación externa “puertas adentro de las instituciones universitarias”.⁶

Al mismo tiempo, hay que reconocer los esfuerzos de países e instituciones aún en fase de consolidación en sus políticas de ES, por implantar y consolidar sus sistemas de evaluación, buscando una identidad propia sin desconocer la posibilidad de incorporar experiencias exitosas de otros países, tanto de Latinoamérica como de otras regiones. En este conjunto, se incluyen Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Uruguay, una gran parte de los países del Caribe y de Centroamérica, Venezuela, entre otros.

Al abordar ese tema, Ali (2008) apunta a la necesidad de construir alianzas en el campo de las políticas de investigación y de la educación superior como una estrategia para maximizar la eficacia en su implementación y así mismo evitar la duplicidad de esfuerzos. Asimismo, reconoce el autor⁷ la existencia de un Sistema Caribeño de Evaluación de la Educación Superior, que se fue constituyendo en las últimas décadas y que se encuentra integrado por una red de organismos, a saber: ministerios, empresas estatales y departamentos especializados; agencias de financiamiento, organizaciones internacionales, agencias externas de aseguramiento de la calidad, universidades o redes/asociaciones universitarias e instituciones de educación superior/terciaria. Le corresponde a tal sistema garantizar la validez pública de su buena forma de

⁶ Ver Trebino, H.

⁷ *Op. cit.*

organización y así mismo definir objetivamente los mecanismos para la rendición de cuentas, transparencia y confiabilidad de los actores que hacen parte de dicho sistema.

En ese marco, se constata un incremento significativo en el intercambio de experiencias y prácticas en el campo de la evaluación, tanto a nivel de gobierno como de instituciones, que se está concretando a través de los acuerdos de cooperación técnica, de los programas de movilidad de expertos y académicos, especialmente de aquellos que están vinculados a redes, cátedras dedicadas al tema y proyectos de integración regional llevados al cabo por organismos de distinta naturaleza (públicos o privados, regionales o intercontinentales, etc.). Todavía son incipientes los proyectos de cooperación académica, científica y técnica entre los países latinoamericanos y los del Caribe, sobre todo del Caribe anglófono y francófono. En consecuencia, es de reconocer que ese distanciamiento de las políticas de educación superior y de ciencia y tecnología de ambos territorios constituye un grave impedimento al propósito integracionista de nuestra región.

Para los sistemas en fase de expansión y desarrollo, las distintas formas de intercambio constituyen una oportunidad valiosa, en términos de optimización del tiempo, de la formación calificada de recursos humanos, de la opción por parámetros e indicadores que contemplen, en hecho, sus políticas de desarrollo nacional. Por otro lado, en lo que concierne a los países en fase adelantada de consolidación de sus sistemas, al contrario de lo que se podría suponer, tal intercambio, aparte de fomentar la rediscusión y revisión de sus políticas en un contexto más amplio, representa la posibilidad de construir una visión compartida hacia una política de evaluación regionalmente integrada y concomitantemente pautada en el reconocimiento de las diferentes realidades e intereses nacionales y locales.

3. Acreditación: diversificación de modelos, aplicaciones y distorsiones

Como se señaló más arriba, la mayoría de los países ha experimentado incrementos sustanciales de la matrícula postsecundaria⁸ y principalmente universitaria, asociados a la creación de nuevas instituciones de educación superior y a la incursión de nuevos proveedores⁹. Si bien los niveles de cobertura son todavía muy dispares e inferiores a los de los países desarrollados, es indudable que hay un progreso significativo.

A esto se añaden los requerimientos de internacionalización que provienen tanto de las demandas del sector productivo como de los esfuerzos de los respectivos gobiernos que, en múltiples oportunidades, han destacado la importancia de la internacionalización para el desarrollo de los países latinoamericanos. El desarrollo creciente de ofertas transnacionales de educación superior, provenientes tanto de Europa y los Estados Unidos como de algunos países latinoamericanos, son también un componente importante al momento de intentar identificar los elementos que influyen en el desarrollo de instancias de aseguramiento de la calidad.

Por tanto, el crecimiento de los sistemas de educación superior, la proliferación de instituciones, el aumento de matrícula, la diversificación de programas e instituciones y la incursión de ofertas transnacionales han erosionado la confianza social en la educación superior, o al menos, han hecho

8 Entre los años 1975 y 2005, la matrícula se multiplicó en el espacio iberoamericano prácticamente por cuatro veces, hasta superar la cifra de 16 millones de estudiantes (cf. Brunner, J.J.).

9 A mediados del siglo pasado se registraban 75 universidades en el espacio latinoamericano, que aumentaron a alrededor de 850 hacia 1995 (momento en que se registran unas 4.600 instituciones no universitarias de educación superior). En la actualidad, se contabilizan en el espacio iberoamericano alrededor de diez mil instituciones de educación superior, de las cuales un tercio son universidades. (cf. Brunner, J.J., *op.cit.* p.73).

evidente la necesidad de que existan mecanismos confiables para asegurar su calidad.

La respuesta surge a través de la generación de procesos de aseguramiento de la calidad, que se juegan en su capacidad para generar confianza y legitimarse social y académicamente. Esta legitimidad suele estar asociada a diversos factores:

- Participación amplia. No se trata de procesos diseñados con una perspectiva burocrática, sino de mecanismos que responden a las necesidades e intereses de una amplia gama de actores sociales entre los que es importante destacar diversos estamentos académicos, representantes de la gestión pública y privada de la educación, asociaciones disciplinarias, profesionales y gremiales.
- Presupone el control académico. Para ser reconocida y aceptada, la evaluación debe reflejar una perspectiva académica, la que se expresa a través del diseño de criterios y estándares y la conducción de procesos evaluativos. La participación de diversos sectores es importante, pero también lo es asegurar en todo momento que la visión académica y educativa sea la que orienta el proceso evaluativo.
- Independencia de las agencias respecto de los gobiernos, las Instituciones de Educación Superior (IES) y otras presiones o intereses. La evaluación involucra siempre una relación asimétrica entre evaluadores y evaluados, y por consiguiente, es esencial velar porque los criterios definidos para ella se apliquen con entera independencia de intereses o presiones ajenos. La independencia de las agencias y de sus evaluadores respecto de influencias políticas, institucionales o corporativas es un elemento central de su credibilidad.
- Énfasis en autonomía y responsabilidad de las IES. La calidad es una responsabilidad esencial de las propias instituciones de educación superior, y los procesos de aseguramiento de la calidad debieran siempre organizarse de manera de promover y apoyar el compromiso permanente de las instituciones con su mejora continua. En caso contrario, se promoverá una cultura de la obediencia, que puede ser útil en el corto (y a veces, cortísimo) plazo, pero que no genera las condiciones necesarias para una autorregulación eficaz.
- Apertura al medio regional e internacional. Los procesos de aseguramiento de la calidad no se agotan en el entorno local. La educación superior tiene una tradición de internacionalización que viene desde sus orígenes, a pesar de lo cual tiene también una tendencia a un encierro peligroso. La apertura a las preocupaciones y desafíos de la educación superior en la región y fuera de ella permite adoptar una perspectiva amplia para definir criterios de calidad y aplicarlos a distintas instancias formativas.

Los sistemas de acreditación obedecen a distintos regímenes, particularmente en lo que se refiere a su dependencia. En efecto, hay agencias públicas, pero autónomas respecto del gobierno, como es el caso de Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Puerto Rico; de gobierno (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, México, República Dominicana, Uruguay); privadas (Chile, Panamá, Puerto Rico); o dependientes de instituciones de educación superior (Bolivia, Costa Rica, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay). En varios casos, como puede apreciarse, existen diversas alternativas en el mismo país.

La reciente y rápida expansión de los procesos y mecanismos de acreditación puede ser ilustrada con el dato de que de seis a ocho países con procesos de aseguramiento de la calidad en 1991, se pasó a más de 120 agencias miembros de INQAAHE¹⁰, en más de 70 países.

¹⁰ INQAAHE – *International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education*.

En América Latina, el desarrollo se inició en 1990 y a la fecha existen sistemas razonablemente consolidados en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México, Jamaica y República Dominicana. Algunos de estos países ya han iniciado procesos de revisión y ajuste de los procedimientos y mecanismos, como es el caso de Brasil, de Colombia y de Chile. A su vez, los siguientes países han iniciado la instalación de estos mecanismos, con distintos grados de implementación: Paraguay, Ecuador, Uruguay, Perú, Bolivia, Panamá, Nicaragua, Trinidad y Tobago.

Existen también iniciativas regionales, tales como el mecanismo de reconocimiento mutuo de los procesos de acreditación y de la validez académica de títulos en el MERCOSUR, recientemente aprobado por la Reunión de Ministros de Educación y denominado Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de las Respectivas Titulaciones (ARCU-SUR), y las nuevas agencias regionales especializadas creadas en Centroamérica para la acreditación de carreras de Ingeniería y Arquitectura, carreras del área agroalimentaria y programas de posgrado.

Las agencias latinoamericanas desarrollan sus funciones con distintos propósitos. Algunas cuentan entre sus objetivos el licenciamiento, la evaluación de condiciones mínimas o la autorización de funcionamiento, proveyendo así una medida básica de control de calidad. Ejemplo de estas instancias se encuentran en Chile, Colombia, Argentina y en varios organismos de gobierno en distintos países. Otras centran su acción en la acreditación de carreras o programas, la que puede ser voluntaria (como es el caso en Costa Rica, Chile, Colombia o Paraguay) u obligatoria (carreras seleccionadas en Argentina, Chile, Colombia, Cuba). El caso de Colombia es particularmente interesante, porque allí el foco está en la acreditación de alta calidad, es decir, se centra en la identificación de carreras destacadas, que así pueden servir de ejemplo a otras en el país. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y República Dominicana están también trabajando en la acreditación de instituciones.

Un proceso interesante es la acreditación de acreditadores, que se realiza desde hace algunos años en México y se está iniciando en Chile, y de manera restringida en Argentina. En estos países, la autorización por un organismo o una agencia oficial externa es un requisito esencial para que las agencias puedan operar. Adicionalmente, en Centroamérica se creó el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA), con representación de todos los países de la región y los diversos actores involucrados, quienes acordaron exigir la acreditación del CCA para las agencias que operan en la región.

Finalmente, algunos países evalúan el aprendizaje de los estudiantes de pregrado, mediante exámenes de egreso. Las principales experiencias en este sentido son las de Colombia y Brasil, que reemplazó el "*provaão*" por un examen que tiene, entre otros propósitos, medir el valor agregado por las instituciones de educación superior.

Hay que resaltar también que hay una fuerte preocupación por estudiar alternativas de aseguramiento de la calidad que sean financiera y operacionalmente sustentables en el tiempo. Una tendencia es la de centrar los procesos en la acreditación institucional, que se justifica por ser menos costosa y más comprensiva. Es un instrumento que facilita la toma de decisiones de financiamiento público, y permite abordar temas de gestión que en la acreditación de carreras tienden a quedar de lado. Un enfoque alternativo, junto con reconocer que la acreditación de carreras es muy costosa, resalta sus ventajas en cuanto contribuye a la movilidad, proporciona información más relevante para las decisiones de estudiantes y empleadores y, sobre todo, constituye un aporte muy

importante al desarrollo de una cultura de la calidad, ya que pone la preocupación por la evaluación y los planes de mejora en la base de la institución, es decir, los docentes y estudiantes de cada carrera, y por consiguiente, propone buscar nuevas fórmulas para la evaluación a este nivel.

Del análisis comparado de los sistemas, es posible observar que la pertinencia y la eficacia de los mecanismos de aseguramiento de la calidad se juegan en su capacidad para abordar los siguientes aspectos:

- La necesidad de trabajar con definiciones flexibles y amplias (pero no por eso menos rigurosas) de calidad, que den cuenta de la diversidad de instituciones, de estudiantes, de demandas.
- La ausencia de un trabajo sustantivo de análisis de nuevos modelos institucionales que hagan posible avanzar y especificar precisamente esas definiciones más amplias de calidad.
- La necesidad de enfatizar resultados, sin olvidar insumos y procesos.
- El profesionalismo de los evaluadores, incluyendo la presencia de evaluadores extranjeros.
- La necesidad de vinculación del proceso con otros instrumentos de política, pero no de manera lineal o directa; en efecto, la acreditación es un instrumento que adquiere su verdadera eficacia cuando se complementa con mecanismos de apoyo, regulatorios, de financiamiento u otros, pero tomando en consideración las implicaciones de dicha vinculación¹¹.
- La consolidación de los procesos de acreditación, para hacerlos menos vulnerables a los cambios y reducir el riesgo de su pérdida de legitimidad.
- La búsqueda de mecanismos sustentables para la acreditación, que permitan conservar los beneficios de la acreditación de programas y, al mismo tiempo, reducir el costo asociado a los mecanismos tradicionales de evaluación. Entre los mecanismos posibles se puede mencionar por ejemplo reservar la acreditación de carreras a aquellas reguladas (es decir, las que requieren necesariamente de un título reconocido para el ejercicio profesional), incorporar en los procesos de acreditación institucional la exigencia de que las propias instituciones desarrollen algún proceso de evaluación externa de sus carreras, combinar acreditación institucional con acreditación de carreras reguladas o iniciar procesos de acreditación de unidades académicas, tales como facultades, más que de carreras individuales.

Al mismo tiempo, es posible observar que un mecanismo que empieza a aparecer de manera reiterada en diversos países es la autorización de agencias acreditadoras, diversificando así el organismo responsable de la acreditación. Esto se vincula con el desarrollo de criterios o estándares para el aseguramiento de la calidad de las agencias, tal como se ha hecho en Europa (European Association for Quality Assurance in Higher Education –ENQA), en el medio internacional (International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education – INQAAHE) y en Iberoamérica (Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior – RIACES).

4. El fortalecimiento de los sistemas nacionales e institucionales

En general, la mayoría de los países ha hecho una apuesta por la creación y desarrollo de sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad. Aun en el caso en que se ha llegado

¹¹ Por ejemplo, parecería evidente que una forma de relacionar acreditación con financiamiento sería restringir el financiamiento público sólo a aquellos programas o instituciones acreditados. Sin embargo, puede suceder que existen casos en que programas o instituciones estratégicos no logran la acreditación por no contar con recursos esenciales, y una decisión restrictiva puede hacer imposible su recuperación.

a acuerdos subregionales, como es el caso del MERCOSUR, se insistió en que los procesos de acreditación serían responsabilidad de las agencias nacionales, las que aplicarían los criterios y procedimientos acordados para el MERCOSUR en el marco de sus propios criterios y procedimientos. Tan importante fue esa perspectiva que condujo a la creación de agencias nacionales en Paraguay y Uruguay, siguiendo los lineamientos del mecanismo de acreditación de la subregión.

En Centroamérica se dio una situación parecida: si bien los Foros Centroamericanos para la Educación Superior inicialmente parecieron sugerir la conveniencia de la creación de una agencia regional para el aseguramiento de la calidad, la decisión final fue la de generar una instancia de promoción y fomento de las iniciativas nacionales, encargada de evaluar y acreditar las agencias que quisieran operar en la región. Así, varios de los países centroamericanos cuentan con una agencia nacional o con la legislación correspondiente para su establecimiento: El Salvador y Costa Rica tienen agencias nacionales, Panamá se encuentra instalando su agencia, respaldada por un cuerpo legal, y Nicaragua tiene una agencia creada por ley, y se encuentra en discusión la legislación que la regula.

Una de las características más significativas en este proceso ha sido el énfasis puesto en la necesidad de que los arreglos de aseguramiento de la calidad dispuestos por cada país se instalen en las instituciones de educación superior, generándose así las condiciones para que sean las propias instituciones las que puedan generar procesos de mejora continua. En Centroamérica, el trabajo de generación de las capacidades institucionales se inició en 1998 con la creación del Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SICE-VAES), centrado en la formación de académicos tanto para la autoevaluación y la evaluación externa como para la gestión de calidad. Estos esfuerzos, alimentados por la cooperación alemana, permitieron establecer una sólida base para la posterior instalación y desarrollo de procesos tanto institucionales como nacionales para el aseguramiento de la calidad de la educación superior.

En lo que concierne al Caribe anglófono y no anglófono, las iniciativas de aseguramiento de la calidad tienen un origen claramente vinculado a las instancias de gobierno y a la implementación de políticas nacionales sobre educación superior. En los países de habla inglesa, destaca Jamaica, como uno de los mecanismos más antiguos (ya con más de treinta años de operación); a éste se agregan Barbados, Trinidad y Tobago, Guyana y St. Kitts y Nevis, ya formalmente instalados, mientras que en Bahamas, Belice y Surinam se ha avanzado en la formulación o aprobación de leyes regulatorias de la educación superior. En el Caribe hispanoparlante, Cuba cuenta con una agencia nacional dependiente del estado; en República Dominicana, el aseguramiento de la calidad está a cargo de una agencia privada, sin fines de lucro, Asociación Dominicana para el Autoestudio y la Acreditación (ADAAC) y Puerto Rico se acoge a la jurisdicción de una de las agencias regionales de acreditación de los Estados Unidos. Martinica, Guadalupe y San Martín, cada uno con una sola universidad, dependen para estos efectos a la evaluación efectuada por el Ministerio de Educación de Francia, se han dictado leyes regulando estos procesos, todos en distintas etapas de desarrollo¹².

En el MERCOSUR, la capacitación de evaluadores es uno de los requisitos formalmente establecidos para la participación en el mecanismo regional de acreditación, y las agencias nacionales destinan parte importante de sus recursos y su tiempo también a generar las capacidades necesarias para instalar, en el país y en las instituciones de educación superior, los procesos

¹² Ver Ali, E., *op.cit.*

de evaluación y acreditación.

En la misma línea, la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, RIACES, ha centrado la mayor parte de sus esfuerzos precisamente en la generación de capacidades, a través de talleres, seminarios, pasantías, espacios de observación, visitas de estudio y otras estrategias semejantes, que han contribuido significativamente a generar una comunidad iberoamericana para el aseguramiento de la calidad.

En definitiva, Latinoamérica – con la valiosa contribución de países europeos como Alemania y España – ha sido capaz de desarrollar una actividad sostenida hacia el fortalecimiento de los sistemas nacionales en términos de formación y capacitación de recursos humanos, principalmente en los siguientes ámbitos:

- Especialistas capacitados en evaluación externa en distintas áreas del conocimiento y en gestión académica, que no sólo prestan servicios en su propio país, sino que conforman un recurso importante para la región y son, por lo tanto, ampliamente valorados y reconocidos.
- Generación de una sólida capacidad instalada en las IES. Aprovechamiento y reciclaje de la capacidad instalada en las IES para la autoregulación, que puede a su vez aprovecharse para reforzar los procesos nacionales de aseguramiento de la calidad y mantenerse actualizada a través de su participación en procesos recurrentes de evaluación y acreditación.
- Profesionales calificados para organizar y administrar procesos de licenciamiento y acreditación, que sirven en las agencias nacionales e interactúan permanentemente contribuyendo así al intercambio de experiencias, el aprendizaje continuo y el fortalecimiento de los sistemas nacionales en una perspectiva regional.
- Finalmente, se ha logrado mantener y fortalecer la inserción regional e internacional del personal de ministerios, agencias e IES a través de las actividades de RIACES y la colaboración de agencias internacionales tales como la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe de la UNESCO (UNESCO- IESALC). Se destaca además, el papel central desempeñado por el Foro de Educación Superior, Investigación y Conocimiento¹³ en la formulación y cambio de las políticas institucionales de educación superior en los territorios caribeños¹⁴.

Sin embargo, cuando los sistemas de educación superior son pequeños, con pocas instituciones o pocas carreras, puede no ser posible sostener una agencia de acreditación nacional. Centroamérica enfrentó este problema mediante la creación de agencias regionales especializadas en ciertas áreas (Ingeniería y Arquitectura, el área agroalimentaria, Medicina y carreras de la salud, programas de posgrado). Estas se encuentran todavía en una etapa inicial de su desarrollo y se espera que actúen en coordinación con las agencias nacionales, generando así una respuesta creativa, apropiada y eficiente en casos especiales.

Conforme lo señalado por Ali, de una forma independiente de la UNESCO y de agencias suprarregionales, la Comunidad del Caribe (CARICOM) y los gobiernos nacionales han establecido políticas de educación superior para el Caribe anglófono, y particularmente para los 15 estados miembros. Según el autor, el CARICOM inició una política de diálogo en diversas áreas relacionadas al desarrollo de la educación terciaria en la subregión caribeña, específica-

13 UNESCO *Forum for Higher Education, Research and Knowledge*.

14 Ver Ali, E.

mente sobre los temas de cobertura y acceso; el impacto sobre género; las TIC y la educación a distancia; parámetros de calificación; acreditación; educación técnica y vocacional y los sistemas nacionales. Varios de estos temas ya integran las agendas de los países o de las universidades y su implementación se hace efectiva en los territorios nacionales o agencias específicas. Aparte de CARICOM, países como Barbados, Belize, Cuba, Jamaica, Trinidad y Tobago y más recientemente las Islas Caimán ya han establecido un diálogo común sobre el futuro de los países y el papel de la educación terciaria en las llamadas sociedades del conocimiento. Asimismo, las redes regionales para el aseguramiento de la calidad (*Caribbean Area Network for Quality Assurance in Tertiary Education – CANQATE*), en el Caribe, y RIACES, en Iberoamérica, tienen un acuerdo de cooperación y están en proceso de iniciar acciones conjuntas.

5. El papel de las agencias evaluadoras y acreditadoras subregionales y regionales

En 1998, los Ministros de Educación del MERCOSUR suscribieron un memorando de entendimiento con el fin de establecer y poner en marcha un mecanismo experimental de acreditación, centrado en carreras definidas por la Reunión de Ministros, sobre la base de criterios de evaluación definidos de manera participativa e implementado por las agencias nacionales de acreditación de cada país, con el fin de llegar al reconocimiento de la validez académica de los títulos otorgados por carreras acreditadas.

Entre 1999 y 2002, representantes de los países miembros y asociados del MERCOSUR desarrollaron perfiles de egreso y criterios de evaluación para las carreras seleccionadas (Medicina, Ingeniería y Agronomía), así como normas y orientaciones para los procedimientos de acreditación, manuales y otros materiales y se ocuparon del entrenamiento de evaluadores y de la validación de criterios y procedimientos.

En 2002 se aprobó el resultado de este trabajo y se puso en marcha la aplicación del Mecanismo Experimental de Acreditación MERCOSUR (MEXA) para las tres carreras en los seis países, proceso que se completó en 2006.

La evaluación de la etapa experimental permitió verificar que el modelo aplicado, mediante el cual se definieron estándares básicos para la formación en tres áreas disciplinarias diferentes, resultó ser eficaz y de fácil aplicación. Al mismo tiempo, la combinación entre el diseño de estándares o criterios de calidad para los programas de estudio con la elaboración de normas o estándares para la evaluación de la calidad, es decir, para la acción de las agencias, contribuyó de manera significativa no sólo a la verificación de la calidad de los programas acreditados, sino también a generar una confianza transnacional en los procesos de verificación aplicados.

Esta doble confianza, basada en el cumplimiento de los criterios establecidos en que la certificación de su cumplimiento es válida y confiable, configura una situación a la que conglomerados más desarrollados, como la Unión Europea, sólo están en condiciones de aspirar en la actualidad.

El proceso contribuyó a la institucionalización de los procesos de acreditación en los países participantes, considerando tanto la creación de agencias nacionales para tales fines en Paraguay y Uruguay como el desarrollo de un contingente significativo de evaluadores calificados en la región.

Como resultado del proceso, la Reunión de Ministros de Educación extendió la aplicación desde el ámbito experimental a uno ya establecido, mediante la creación de ARCU-SUR y

la extensión del sistema a las carreras de Odontología, Enfermería, Arquitectura y Medicina Veterinaria.

La experiencia de acreditación que alcanza mayor amplitud en la región es, sin duda, la de la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, RIACES. RIACES se constituyó en Buenos Aires, en 2003, con la participación de dieciocho países y el apoyo de organismos internacionales como UNESCO-IESALC, OEI y CSUCA¹⁵. Es una red que pretende llegar a todos los países de la región, razón por la cual su membresía se define en términos inclusivos, pudiendo participar en ella no sólo las agencias de acreditación establecidas sino diversos organismos públicos o privados cuyo propósito principal sea el fomento de la calidad de la educación superior.

Su objetivo principal es promover la cooperación y el intercambio entre los países iberoamericanos en temas de evaluación y acreditación y de este modo, contribuir a la calidad de la educación superior de la región. Para ello, desarrolla diversas actividades de coordinación, capacitación y apoyo a las agencias y organismos miembros, tanto a los ya instalados como a aquellos que se encuentran en proceso de creación y desarrollo.

RIACES ha tenido avances significativos durante su periodo de operaciones. Ha apoyado en forma sostenida a las agencias de Acreditación y Calidad (AC) existentes y trabajado para desarrollar la capacidad de la AC en los países o subregiones donde ésta se encontraba todavía incipiente. Es importante destacar tres logros significativos:

- El desarrollo de una comunidad latinoamericana en el campo del AC, que es consecuencia de múltiples encuentros en conferencias, seminarios y otras actividades. Esto permite llevar adelante una discusión informada y sistemática sobre AC, analizar nuevos enfoques y avanzar hacia el establecimiento de mecanismos internos de aseguramiento de la calidad en las propias agencias de evaluación y acreditación.
- La Red ha prestado un apoyo sistemático a la subregión centroamericana, en varios niveles: al Consejo Centro Americano de Acreditación, a las agencias especializadas que están surgiendo en la subregión¹⁶, a las agencias o instancias nacionales, tales como la Comisión de Acreditación (CdA) en El Salvador; al Consejo Nacional de Universidades (CNU) y la Comisión Nacional de Educación Agropecuaria (CNEA) en Nicaragua y a el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de Panamá (CONEAUPA).
- Se ha prestado también apoyo a los países que están intentando establecer sistemas de aseguramiento de la calidad. Además del trabajo desarrollado en Centroamérica, RIACES ha colaborado con Perú, a través de la Asamblea de Rectores, Uruguay y Bolivia.

Se ha continuado trabajando en la armonización de estándares y procedimientos para la evaluación de programas de Ingeniería, Agronomía y Medicina y se espera llegar a establecer algunos acuerdos de reconocimiento mutuo de las decisiones de acreditación en al menos una de estas áreas. Los avances realizados hacen posible imaginar que la acreditación puede convertirse en una “vía rápida” para el reconocimiento de títulos, mediante acuerdos bilaterales en la región. Se está desarrollando un trabajo similar en el campo de posgrado, mediante la

¹⁵ Consejo Superior Universitario Centroamericano.

¹⁶ Acreditación y Prospectiva de las Universidades (ACAP) para programas de posgrado; Agencia de Acreditación Centroamericana de la Educación Superior en el Sector Agroalimentario y de Recursos naturales (ACESAR) en el campo de carreras agroalimentarias; la Agencia Centroamericana de Acreditación de Programas de Arquitectura y de Ingeniería (ACAAI) ; *National QA Agencies or Arrangements*.

colaboración con la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES) y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en un proyecto conjunto con UNESCO-IESALC¹⁷.

6. La acreditación y la homologación común

Un estudio elaborado para UNESCO-IESALC sobre la oferta de carreras y de titulaciones en América Latina¹⁸ muestra algunos rasgos interesantes:

- En todos los casos estudiados, las instituciones de educación superior son responsables de otorgar la certificación académica; sin embargo, aunque la habilitación profesional corresponde a los respectivos Estados, éstos suelen delegar esta facultad en las instituciones de educación superior, haciendo coincidir ambas certificaciones.
- En varios países, existen regímenes distintos para validar los títulos otorgados por instituciones de nivel similar, según se trate del sector público o el privado, sometiendo a este último a regulaciones más complejas. Algo similar ocurre respecto a las instituciones universitarias y no universitarias, situación que afecta la validez de los títulos y el tipo de atribuciones asociadas al título.
- Llama la atención el carácter transitorio o en desarrollo de los marcos normativos vigentes en los distintos países, además de una notable complejidad y escasa claridad acerca de las normas que se aplican en los diversos sistemas de educación superior. En muchos casos, se hace referencia a normas que están aún por dictarse o a criterios que no han sido definidos, siendo el ejemplo más evidente la ausencia de una definición explícita y compartida del concepto de “crédito”, a pesar de que su utilización como criterio de definición de los distintos niveles de formación es generalizada.
- Se observa una notable similitud en la estructura de los títulos y grados extendidos por las instituciones, especialmente en lo que se refiere al nivel de posgrado. En el nivel de grado y pregrado, las similitudes son más limitadas, y no van más allá de una distinción entre carreras universitarias (licenciaturas) y carreras no universitarias, o intermedias¹⁹, que en general pueden o no estar encaminadas a la continuación de estudios de grado posteriormente.

En este escenario de internacionalización de la educación superior que se produce en toda la región, el cual se encuentra enmarcado por normativas y procedimientos bastante heterogéneos²⁰, por una movilidad académica intensa, con fuertes repercusiones en el mercado profesional, aparte de los varios acuerdos bilaterales e interinstitucionales²¹, suele mencionarse la existencia de un importante instrumento de integración académica y cultural entre las políticas nacionales de reconocimiento y homologación de estudios terciarios, puesto en marcha por la UNESCO, en el marco de su política

17 Ver Trebino, H. (*op. cit.*) y Pires, S. (*op. cit.*).

18 Cf. Lemaitre, M. J. y Atria, J.T. (2006).

19 Es particularmente interesante el uso de la palabra Bachiller para definir diferentes instancias de titulación, desde el egreso de la enseñanza media o secundaria, hasta títulos intermedios con habilitaciones profesionales, pasando por títulos intermedios incorporados en programas de estudio más amplios y que no implican habilitación profesional alguna.

20 Ver estudio realizado por Didou, S.

21 Sobre eso, vale mencionar, entre otras, las iniciativas de la Red Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL); del Programa Escala-AUGM (Asociaciones de Universidades Grupo Montevideo) y el de la Red de Macro-Universidades.

de establecimiento de los convenios regionales²². Se trata del Convenio Regional para el Reconocimiento de Estudios, Diplomas y Títulos de Educación Superior en América Latina y el Caribe (CREALC), que fue firmado en 1974 en la ciudad de México por diecisiete países de la región y se encuentra en su proceso de revisión y actualización coordinado y apoyado por el UNESCO-IESALC, con el propósito de reinstaurar diálogos entre distintos actores, establecer alianzas estratégicas a nivel regional y configurar un marco latinoamericano y caribeño. A partir de la reactivación y ampliación del convenio, se espera construir las bases que generen una confianza mutua entre los distintos sistemas para tornar eficaces los procesos de convalidación de estudios, títulos y diplomas de educación superior en toda la región.

Resulta particularmente interesante el énfasis puesto en el impacto de los mecanismos de aseguramiento de la calidad sobre los sistemas de titulación. En efecto, la emergencia de procesos de aseguramiento de la calidad en los distintos sistemas ha hecho patente la necesidad de definir criterios más específicos para catalogar las diversas certificaciones y títulos extendidos en los diversos sistemas, poniendo una cierta urgencia en estos procesos, en los que se evidencian distintos niveles de avance. Así, estos procesos pueden hacer una contribución significativa hacia la definición más clara y definida de los marcos normativos y regulatorios, así como el paso de una regulación esencialmente burocrática hacia una regulación sustantiva que permita reconocer las capacidades, habilidades y conocimientos que están implícitos en una certificación particular, sin tener que recurrir a un análisis país por país.

El ejemplo MERCOSUR ya analizado es un paso significativo. Otra iniciativa interesante es el establecimiento de acuerdos bilaterales, en que los países firmantes acuerdan utilizar la acreditación como una “vía rápida” para el reconocimiento de títulos: Argentina ha suscrito convenios de este tipo con Colombia y con Chile, en los cuales se establece que los profesionales que provengan de una carrera acreditada por la agencia nacional correspondiente podrán revalidar su título en forma automática, sin pasar por el lento y engorroso trámite burocrático vigente en la actualidad.

Los procesos de evaluación de las agencias de acreditación que RIACES está promoviendo, así como la armonización de criterios de calidad para carreras seleccionadas pueden constituirse en elementos muy útiles para facilitar el reconocimiento, al menos, de la validez académica de los títulos. En efecto, es importante recordar que la habilitación profesional suele corresponder a otras instancias, y por tanto, si bien la validez académica de los títulos correspondientes es un elemento necesario, suele no ser suficiente para poder desempeñar una actividad profesional. Con todo, esta validación, aunque sea restringida, constituye un avance importante frente a la realidad actual.

Existen también instancias de acreditación internacional, que si bien pueden contribuir a la calidad de los programas o carreras, requieren del acuerdo político de las autoridades pertinentes en los respectivos países para su aprovechamiento como un mecanismo de homologación o reconocimiento de títulos. Así, las acreditaciones especializadas internacionales a las que aspiran algunas instituciones como un mecanismo de diferenciación, sólo adquieren validez cuando existe un acto jurídico que las reconozca, particularmente cuando se trata de carreras o títulos regulados²³.

Si bien existe consenso en la mayoría de los países acerca de la posibilidad de que la insta-

²² Hay seis convenios regionales UNESCO para la convalidación de títulos: África, Países Árabes, Asia y Pacífico, América Latina y el Caribe y dos para Europa.

²³ Las carreras o títulos regulados son aquellos que requieren del reconocimiento oficial o público para su ejercicio (profesores del sistema escolar, profesionales del área de la salud, ingenieros o arquitectos que firman planos, abogados que litigan en tribunales).

lación de procesos de aseguramiento de la calidad tenga un efecto positivo para la generación de confianza al interior de los sistemas nacionales de educación superior y entre los sistemas de distintos países, es importante señalar que dicha instalación no está exenta de riesgos.

En efecto, en algunos países, los sistemas de aseguramiento de la calidad se instalan sin contar con los necesarios recursos legales, administrativos, financieros o humanos que les permiten desempeñar una labor eficaz. También es posible observar algunas situaciones en que los intereses de algunas instituciones o grupos de presión impiden que las acciones de aseguramiento de la calidad se desarrollen de manera adecuada. Por ello, la labor de organismos internacionales (como UNESCO-IESALC), las redes regionales (RIACES) o globales (INQAAHE), es fundamental para apoyar y promover mecanismos que permitan asegurar que las agencias o instancias de aseguramiento de la calidad cumplen con estándares de calidad aceptados internacionalmente, y no corren el riesgo de convertirse en *accreditation mills*.

Sin embargo, aún en el caso de agencias que cumplen con criterios o estándares de calidad pueden existir riesgos. En efecto, cuando los procesos de aseguramiento de la calidad no generan un compromiso efectivo en las propias instituciones de educación superior, cuando utilizan estándares muy prescriptivos o formales, cuando son excesivamente rígidos, cuando son muy conservadores y miran con desconfianza innovaciones en la oferta o en la provisión de la educación superior, pueden hacer que la calidad resulte prácticamente imposible.

Otro punto de extrema fragilidad y que genera grandes desafíos a los sistemas y procesos de aseguramiento de la calidad en educación superior dice respecto a la oferta transfronteriza. La invasión de proveedores transfronterizos en el campo de la educación superior, sin cualquier aval de calidad, ya es una realidad en la región y debe ser enfrentada con medidas de protección contra el comercio educativo predatorio sin referencia de calidad, tanto en el ámbito de las políticas públicas nacionales, como de las redes y agencias supranacionales reconocidas en alianza con los organismos multilaterales asociados a los Estados-miembros.

A este respecto, resulta interesante mencionar dos aspectos que muestran que es posible introducir regulaciones eficaces. Por una parte, la mayoría de los países en la región cuenta con mecanismos estrictos para autorizar o reconocer instituciones de educación superior habilitadas para operar en el país, o los títulos profesionales o de grado, particularmente en el caso de las profesiones reguladas. Como consecuencia de estos mecanismos, la oferta transnacional en este nivel es reducida, concentrándose principalmente en programas de educación continua, de post-título y de posgrado. Por otra parte, algunas de las agencias de acreditación y/o evaluación de la región tienen explicitado en sus objetivos asumir la responsabilidad de pronunciarse sobre nuevas ofertas (virtuales o semipresenciales) de instituciones universitarias – a nivel de pregrado y posgrado – e instalación de sedes de instituciones extranjeras en sus países²⁴.

Una forma de evitar o minimizar todos estos riesgos es precisamente mantener una base de datos actualizada de todas las instituciones evaluadas y acreditadas en los países de la región, aparte de un contacto activo y permanente con las instituciones de educación superior, con las asociaciones disciplinarias y profesionales, con el sector productivo y, por supuesto, con otras agencias de aseguramiento de la calidad tanto dentro de la región como fuera de ella. Desde este punto de vista, la acción de redes como RIACES resulta particularmente necesaria, ya que permite poner en contacto a las agencias y establecer mecanismos compartidos entre las agencias de los países oferentes y los receptores de estos programas, de tal manera de compartir la responsabilidad por la evaluación.

²⁴ Ver Pires, S. (*op. cit.*)

En términos de las medidas de protección de los sistemas educativos nacionales contra la invasión de ofertas transfronterizas, suele registrar que UNESCO-IESALC llevó a cabo una encuesta sobre las directrices de calidad para los proveedores transfronterizos de la educación superior en la región LAC, cuyos datos indican una tendencia aún reciente de los gobiernos de crear e implementar normativas y marcos regulatorios para el cumplimiento de tal finalidad. Otra iniciativa de suma importancia se refiere a la implementación de un proyecto piloto en el ámbito del Portal UNESCO de Instituciones de Educación Superior Reconocidas²⁵, que busca facilitar el acceso a las informaciones en modo *on-line*.

7. Conclusiones

En este contexto enmarcado por la diversidad y complejidad de intereses y modelos de evaluación y acreditación, es posible mirar a la región latinoamericana y caribeña y destacar algunas tendencias:

La primera de ellas es el desarrollo de sistemas integrados de aseguramiento de la calidad, en un proceso progresivo que contempla - en el orden más apropiado para cada país - la instalación de mecanismos de control de calidad (o evaluación de estándares mínimos), de acreditación de carreras, de acreditación institucional o de medición de los resultados de aprendizaje

Una segunda tendencia, que América Latina comparte con el resto del mundo, es el desarrollo prioritario de sistemas de acreditación institucional. Esto obedece a diversas razones: es menos costoso evaluar instituciones, aunque sólo sea por un asunto de números; es más eficiente evaluar instituciones, porque muchos de los problemas de las carreras provienen de decisiones de política institucional, y no son abordables a nivel de unidades académicas; desde el punto de vista del gobierno del sistema, la acreditación institucional aporta una información más útil para la toma de decisiones sobre financiamiento, regulación u otros aspectos.

Junto con la evaluación y acreditación de programas de grado o pregrado, se observa un desarrollo importante de la evaluación de programas de posgrado. La experiencia sugiere que éstos serán más eficaces y aceptados en los distintos países en la medida en que se efectúen en función de criterios convergentes, identificados como tales por el conjunto de países participantes; asimismo, es importante centrar la evaluación en las propuestas académicamente más consolidadas: las maestrías y doctorados que son ofrecidos por universidades, excluyendo (al menos en la etapa inicial) los tipos de posgrado (diplomaturas y especializaciones) e instituciones que representan una posibilidad de divergencia y que por lo tanto requieren de un tratamiento y discusión previos.

Lo anterior sugiere la importancia de explorar y fomentar procesos de evaluación y acreditación innovadores, que permitan generar una cultura de la evaluación al nivel más básico de una institución (la carrera o programa) y entregar información útil a potenciales usuarios de la educación superior.

Existe un movimiento todavía inicial hacia la utilización de los resultados de los procesos de aseguramiento de la calidad para mejorar la armonización de criterios y procedimientos, incrementar la legibilidad de los títulos obtenidos en distintos países, avanzar hacia la compa-

25 El *UNESCO Portal on Recognized Higher Education Institutions* es un proyecto piloto vinculado al proyecto UNESCO/OECD *Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education* (Directrices para Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior Transfronteriza).

rabilidad de los mismos y eventualmente, facilitar el reconocimiento de estudios y de títulos y por consiguiente, la movilidad de estudiantes, académicos y profesionales.

Finalmente, se observa una tendencia clara hacia la definición y verificación de criterios de calidad para las agencias de aseguramiento de la calidad, labor en que organismos como UNESCO-IESALC y las redes de agencias de aseguramiento de la calidad (RIACES, INQA-AHE, ENQA) han jugado un rol importante.

En síntesis, y como conclusión, podemos resaltar algunos elementos significativos en el ámbito regional:

- 1 La evaluación y acreditación de la calidad ha pasado de ser una recomendación teórica a una política efectivamente implementada en América Latina, al igual que en otras regiones del mundo. Un rasgo interesante en la mayoría de los países de la región es el énfasis que se ha puesto en el desarrollo de una “cultura de la evaluación” en las propias instituciones de educación superior, lo que confiere a los procesos evaluativos un rol estratégico para el futuro de este nivel educativo.
- 2 Existen algunas indicaciones - incipientes todavía - de que la evaluación de la calidad ha ido transformándose, de un concepto elitista y centrado en la excelencia, en uno que, manteniendo la rigurosidad en la evaluación, privilegia la pertinencia y la capacidad de las instituciones de educación superior para dar respuesta a los desafíos que enfrentan en un contexto de masificación y diversificación.
- 3 Los procesos de aseguramiento de la calidad exitosos son aquellos que han logrado combinar de manera adecuada la preocupación institucional por la autoevaluación con la apertura a la mirada externa, tanto en la definición de criterios como en los procesos evaluativos.
- 4 Para que los procesos de aseguramiento de la calidad mantengan y actualicen su potencial para la mejora de la educación superior, es esencial que se desarrollen mecanismos e instrumentos para medir su impacto efectivo sobre la calidad de programas e instituciones. Asimismo, deberán buscar la forma de promover la innovación responsable, para que sean mecanismos no sólo de control o garantía externa de calidad, sino de promoción y fomento de procesos de mejora continua, tanto en calidad como en pertinencia.

De este cuadro, surgen algunas recomendaciones y sugerencias que se sintetizan a continuación:

En primer lugar, es preciso buscar una mejor comprensión de los conceptos de globalidad y regionalidad frente a los retos que surgen en consecuencia de una competitividad global que desconoce los límites y capacidades de los distintos países miembros de cada región, en particular los que integran la ALC.

En este escenario es imprescindible apoyar el fortalecimiento de las políticas públicas y acciones a nivel interministerial e interagencial para crear espacios de intercambio y armonizar los sistemas de acreditación y evaluación de carreras y programas de educación superior, aquí entendidas como experiencias de cooperación entre gobiernos y agencias que deben ser fomentadas y diseminadas en toda la región. En este particular, destacamos el papel pionero del CONEAU-Argentina, CAPES-Brasil, CSUCA-Centroamérica, CONEA-Ecuador, CNA-Colombia, CORPUCA-Caribe y muy particularmente, de RIACES. En el caso particular del Caribe anglófono, hay que destacar el rol clave que desempeñan el CARICOM, los gobiernos nacionales, la *West Indies University*, algunas agencias de fomento y la UNESCO en la imple-

mentación de políticas y en el desarrollo de los sistemas de evaluación y acreditación de la calidad. Asimismo es necesario fomentar una cultura sostenible de acreditación de los postgrados que atienda a los intereses y necesidades crecientes de los países y de la región, capaz de generar confianza entre los sistemas nacionales de ES.

Un segundo aspecto importante surge de la verificación de que en muchos países no existen bases de datos actualizadas en el campo de la educación superior, y que las que existen suelen no ser compatibles. Se trata de una brecha que debe enfrentarse en los próximos años, por cuanto el conocimiento mutuo de los sistemas y el desarrollo de programas bi y multinacionales presuponen el compromiso de los gobiernos y de las agencias de acreditación respectivas con la creación y/o perfeccionamiento de las bases de datos nacionales e institucionales, validadas por alguna instancia de los distintos gobiernos.

En tercer lugar, se espera para el futuro un agravamiento de tensiones y conflictos de interés entre los sectores público y privado de educación superior, con reflejos inmediatos en los sistemas de acreditación de carreras y programas de postgrados. Creemos que la manera más productiva y apropiada de enfrentar este problema se da a través de la implantación de políticas públicas comprometidas con la expansión y asimismo con la calidad del sistema de ofertas de carreras estratégicamente definidas a partir del mapeo preciso acerca de las necesidades y demandas locales, nacionales y regionales. La misma tendencia de expansión masiva de la ES en el sector privado en ofertas de carreras de pregrado ya está repercutiendo en la demanda de cupos y en la expansión de ofertas de carreras y programas de postgrado. En este contexto, las políticas públicas responsables por los marcos regulatorios tienen que prepararse para dar respuestas puntuales y rápidas, que al mismo tiempo aseguren los parámetros de calidad y permitan una expansión del sistema comprometida con el desarrollo local y nacional responsable y consecuente.

Hay una creciente preocupación en varios países con la falta o escasez de financiamiento para los organismos encargados de las funciones de acreditación. En muchos casos, las inversiones públicas canalizadas para las agencias de acreditación de la ES no corresponden a las necesidades reales de los países, lo que puede conducir a abrir el campo a la acción de agencias de acreditación externas, como lo apuntan Lemaître²⁶ y Trebino²⁷ en sus estudios respectivos. Aparte de reiterar el indeseable desequilibrio interno en la región, tal vulnerabilidad de los sistemas de acreditación nacionales permite la interferencia de agentes externos que imponen principios y valores socioculturales distintos de los que caracterizan las misiones, funciones y las formas de actuación de nuestras instituciones de ES.

Por último, es necesario que las propias agencias de aseguramiento de la calidad asuman el desafío de identificar elementos diferentes a los que suelen utilizar en sus evaluaciones, y desarrollarlos de otra manera: nuevas modalidades de enseñanza, nuevos tipos de programas, arreglos que se hagan cargo de una realidad en que docentes y estudiantes tienen una dedicación parcial a las actividades académicas, búsqueda de alianzas con socios externos, nuevos arreglos institucionales, que desarrollan otras funciones o las combinan de maneras nuevas. Es preciso abrirse a la innovación, lo que incluye, en definitiva, una apertura a nuevas formas de identificar y definir calidad.

Por todo eso, exhortamos a los gobiernos de los Estados miembros de la región LAC a adoptar los sistemas de acreditación y de evaluación de pre y posgrado como política de Estado de tal manera que en el conjunto de sus directrices y procedimientos contemplen:

²⁶ *Op.cit.*

²⁷ *Op. cit.*

- El diálogo entre las políticas públicas de ES que favorezca los procesos de armonización de criterios y procedimientos de acreditación a nivel regional.
- La incorporación de nuevas formas de gestión y de gobernabilidad a los organismos y agencias de acreditación de manera tal que sean capaces de atender a los escenarios de necesidades y desafíos de la próxima década.
- Una cierta independencia de las agencias acreditadoras, en relación, por un lado, a la injerencia de agentes externos y, por otro lado, a la oscilación y a las constantes presiones del mercado laboral.
- La diversidad étnico-cultural en cada país y la variabilidad de demandas provenientes de distintos sectores de la sociedad civil.
- Los distintos perfiles y formas de actuación de las instituciones de ES en el ejercicio responsable de su autonomía.
- La regulación para ofertas de educación superior transfronteriza como responsabilidad de cada país.
- La implantación de programas de postgrado inter y transdisciplinares, principalmente a nivel de doctorado, como forma de apoyar y fomentar las propuestas innovadoras y la creación de nuevos campos del conocimiento comprometidos con el desarrollo humano sostenible de los países y de la región.
- El respeto al debate intelectual libre y abierto en la oferta académica como un factor propicio al “desarrollo intelectual, moral y artístico y de integración de las naciones latinoamericanas y caribeñas”²⁸.
- El compromiso de las carreras y programas de pre y postgrado con las prioridades de desarrollo local, nacional y regional.
- La compatibilidad entre las políticas de inclusión y expansión de las tasas de cobertura, por un lado, y, por el otro, los estándares de calidad adoptados nacionalmente.
- La posibilidad de implementar y ejecutar programas de movilidad docente y discente en el ámbito de los programas de maestría y de doctorado.
- El aporte de mayores volúmenes de inversión destinados a la formulación, implantación y fortalecimiento de los sistemas públicos de acreditación de carreras y programas de ES.
- La cooperación a nivel regional como una forma de integración internacional estratégica hacia el desarrollo de los países y de la región.

Las tendencias actuales en el desarrollo de mecanismos de evaluación y acreditación se han visto acogidas en la mayoría de los países, aunque con algunas resistencias en su implementación. Es necesario explorar la mejor forma de equilibrar estos desarrollos en los distintos territorios subregionales y buscar la forma para promover el intercambio de personas, superando así las barreras lingüísticas y culturales. El desarrollo de redes de distinto tipo, así como la promoción de un diálogo permanente entre los organismos regionales, subregionales y nacionales pueden constituirse en mecanismos altamente eficaces, que permitirán avanzar en la legibilidad, comparabilidad y equivalencia de programas, calificaciones y competencias de estudiantes y profesionales.

28 Cf. Dias Sobrinho, J., 2006.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

Ali, E. (2007). Prospects for enhancing higher education policy research: the Trinidad and Tobago model for strategic higher/tertiary education sector development. second regional seminar for Latin America and the Caribbean on research and higher education policies for transforming societies: perspectives from Latin America and the Caribbean. Port of Spain, Trinidad, UNESCO Forum on Higher Education, Research and Knowledge.

Brunner, J.J.(2007). *Educación superior en Iberoamérica*. Informe 2007, CINDA, Chile, p. 101.

Dias Sobrinho, J. (2006). Acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe. En: *La Educación Superior en el Mundo 2007. Acreditación para la garantía de la calidad ¿qué está en juego?* Global University for Innovation-GUNI, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

Didou, S. (2008). *El Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior de la UNESCO: funciones y potencialidades para la homologación de títulos extranjeros en América Latina y el Caribe*. UNESCO-IESALC, [documento no publicado].

Janine Ribeiro, R. (2007) Evaluación del posgrado: experiencia y desafíos en Brasil. En: *Educación Superior y Sociedad: universidades latinoamericanas como centros de investigación y creación de conocimiento*. Año 12, Número 1, Agosto 2007, pp. 223-236.

Lemaitre,M.J. y Atria, J.T. (2006). *Antecedentes para la legibilidad de títulos en países latinoamericanos*, UNESCO-IE-SALC.

Capítulo 9

SENDEROS DE INNOVACIÓN. REPENSANDO EL GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

*Daniel Samoilovich**

NOTA: este texto es parte de un proyecto conjunto de IESALC-UNESCO, la Universidad de Buenos Aires y Columbus. El autor agradece a Pilar Armanet, Manuel Burga, Jocelyne Gacel, Ana María García de Fanelli, Ana Lúcia Gazzola, Lauritz Holm-Nielsen, Rollin Kent, Salvador Malo, Eduardo Mundet, Benjamin Scharifker, Simón Schwartzman, Héliqio Trindade, y a todas las personas entrevistadas tanto a los fines de este trabajo, como en el marco del programa Conversando con Directivos Universitarios. Igualmente agradece los comentarios aportados a la versión preliminar por los participantes en la reunión del comité consultivo del proyecto “Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe” (Caracas, 5 y 6 de septiembre, 2007).

La universidad latinoamericana necesita y merece un mejor gobierno. Sin negar sus contribuciones a la sociedad, desde este punto de vista la universidad se encuentra en un laberinto. En parte, este laberinto resulta de políticas públicas escasamente articuladas e insuficientemente financiadas. En parte, también resulta de la inercia institucional y de la contraposición de intereses corporativos de los sectores académicos.

¿Para qué otro estudio sobre el gobierno de las universidades? Comúnmente, se acepta que la universidad latinoamericana padece un déficit de gobernabilidad, entendida como la capacidad de articular un proyecto institucional y de llevarlo a la práctica. Pero esta apreciación no va acompañada de un consenso sobre las causas por las que resulta tan difícil afrontar este problema. Los estudios sobre el tema suelen agotarse en un diagnóstico, pero difícilmente los responsables institucionales encuentran en ellos inspiración para la acción.

En parte, el carácter insuficiente de los análisis se debe a su orientación. Por un lado, se analizan las políticas públicas que pueden contribuir a un mejor gobierno de las universidades y realizan, en ese sentido, una contribución importante, aunque no siempre den evidencia empírica sobre las consecuencias de dichas políticas ni suelen preocuparse por comprender mejor el vínculo entre ellas y las transformaciones internas en la universidad.

Por otro lado, los estudios que centran su análisis en los procesos de gobierno, en general, agotan sus esfuerzos en construir una tipología de modelos de gobierno: colegial, burocrático, jerárquico, anárquico organizado, etc. Sin embargo, cualquier modelo es contingente de la capacidad de una institución de gobernarse. Estas tipologías terminan donde debieran empezar, es decir, en su utilización para la comprensión de las manifestaciones concretas de gobierno que resultan de la combinación de tales tipos ideales, tales como se dan en la realidad, y en el análisis de sus consecuencias para la vida de las instituciones.

Esta laguna es llamativa si se tiene en cuenta que la variedad de situaciones constituye un suelo fértil para el análisis comparado. Pero se carece de una teoría de alcance medio -y recordemos al tantas veces erróneamente citado Kurt Lewin: no hay nada más práctico que una buena teoría- que permita conceptualizar distintos tipos de situaciones, elevándose por encima del caso singular, pero sin apearse a generalizaciones poco útiles. Nuevamente, la falta de análisis empírico se hace notar.

Por añadidura, en este terreno parece existir un divorcio entre la preocupación de los estudiosos del tema y la percepción de los líderes institucionales, ocupados con las urgencias y dificultades de la gestión institucional.

Este estudio pretende ser de utilidad, ante todo, a los que tienen la responsabilidad de la conducción institucional.

La imagen del laberinto como representación del déficit de gobernabilidad parece oportuna. Imaginemos a Dédalo, prestigioso arquitecto, inventor y escultor, muy respetado en su ciudad natal de Atenas¹. Al servicio del rey Minos, construye en Creta un laberinto de donde jamás pudiera salir del Minotauro. Por los engaños cometidos al rey, y que llevan a la muerte

1 Entre otros inventos construyó el templo de Apolo en Cumas, el autómatas de bronce de Talos, los baños de vapor en Selinunte, una fortaleza en Agrigento, las torres llamadas Dédalos en Cerdeña, el santuario de Ptah en Menfis, imágenes en madera que movían manos y ojos y sabían hablar, el autómatas de bronce de Talos, ... El nombre de Dédalo significa "el ingenioso". Sócrates se hacía pasar por descendiente de Dédalo.

del Minotauro a manos de Teseo, Dédalo y su hijo Ícaro son encerrados en su propio laberinto.

El mito griego nos dice algunas cosas importantes.

En sus *Metamorfosis*, Ovidio nos cuenta el secreto del laberinto: “Dédalo, famosísimo por su pericia en el arte de la construcción, realiza la obra, enmaraña los puntos de referencia, e induce a error a los ojos con las revueltas de múltiples pasadizos”.² En los procesos de decisión en las universidades de América Latina es habitual constatar la existencia de múltiples puntos de referencia, no sólo en relación a las políticas públicas a menudo poco coherentes ellas mismas -sino también por la fragmentación de la propia institución en una multiplicidad de intereses. La dificultad en articular una visión institucional, según nuestra definición uno de los dos pilares de la gobernabilidad, deriva precisamente de la forma en que dichos puntos de referencia tejen una maraña, neutralizando todo tipo de acción colectiva.

El mito nos dice otra cosa sorprendente: no obstante haberlo construido él mismo, Dédalo no puede usar el secreto del laberinto para escapar de él. ¿Podemos asimilar esta impotencia en las dificultades de una institución que se dedica a producir y difundir conocimientos de tan variada naturaleza, incluyendo los de la política, la administración y la gestión y en darse los mecanismos necesarios que hacen a un buen gobierno?

Pero existe otra visión del laberinto, y nos la ofrece Borges, poniéndola en boca del Minotauro: “Otra especie ridícula es que yo, Asterión, soy un prisionero... ¿Repetiré que no hay una puerta cerrada, añadiré que no hay una cerradura?”.³ Esta visión nos remite a la construcción de imposibles en las organizaciones y subraya la importancia del liderazgo institucional en la construcción de posibles. Al fin y al cabo, el pobre Dédalo terminó dando su nombre al sinónimo de laberinto. Pero un matiz importante los diferencia: mientras que laberinto remite a una construcción real -reproducida en piedra, metal o vegetal, Dédalo expresa una confusión deliberada en un ámbito no material.

Si de construcción de posibles hablamos, existe evidencia de que las instituciones están mejorando sus prácticas de gobierno como resultado de los estímulos del contexto y decisiones de las propias instituciones. Estas innovaciones están contribuyendo a una mejor gobernabilidad.

El mito nos ofrece también una clave de lectura sobre el carácter de estas innovaciones: del laberinto, Dédalo y su hijo Ícaro salen por arriba.

En este trabajo, se exploran, en primer lugar, los factores contextuales que requieren una mayor capacidad de respuesta de las universidades públicas: el aumento de la cobertura, una mejora en la retención de estudiantes que provienen de sectores sociales menos favorecidos, una mayor pertinencia y calidad de su oferta formativa.

En una segunda parte, se analizan los obstáculos que habitualmente dificultan la gobernabilidad de las instituciones. A continuación, se centra la atención sobre la desarticulación entre tres funciones claves: la articulación de un proyecto institucional, la gestión académica y la administración financiera. Así, se visualiza al “buen gobierno” como un triángulo entre las funciones de: gobierno, academia y administración.

En una tercera parte, se analizan los principales cambios de los últimos quince años en las políticas públicas, en particular en relación con la normativa, la introducción de sistemas de evaluación y acreditación, y la utilización de mecanismos de financiamiento no tradicionales.

² Ovidio. *Metamorfosis*, Libro VIII.

³ Borges, J. L. La casa de Asterión. En: *El Aleph*. Obras Completas, tomo I.

La última sección se centra en identificar las principales innovaciones institucionales que inciden favorablemente en la capacidad de gobierno de las universidades, ilustrándolas, en la medida de lo posible, con ejemplos.

Para limitar la gran heterogeneidad de situaciones, el trabajo se circunscribe al análisis del problema en las universidades públicas de América Latina, sin desconocer que muchas innovaciones, tal vez las más significativas, se dan en las instituciones privadas. Sin duda, éstas ofrecen un ámbito de análisis muy interesante para otros estudios.

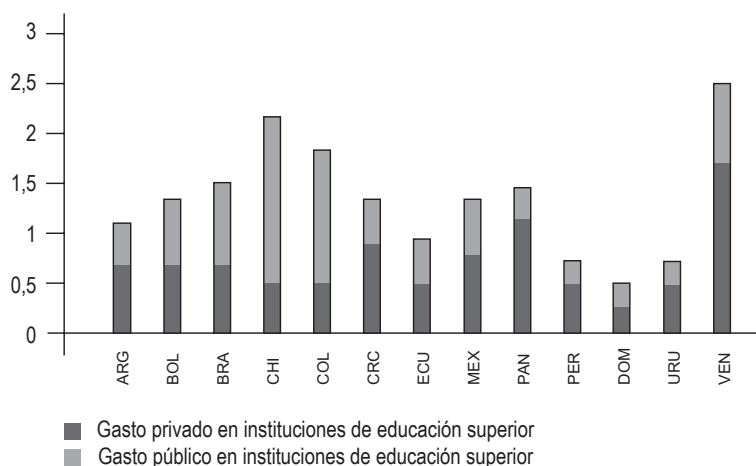
No se encontrará en estas páginas un modelo prescriptivo. Si bien se aboga claramente por una universidad más emprendedora, ellas están animadas por el convencimiento de que no existe una sola forma de dar a la universidad una mayor capacidad de actuación. Partiendo de innovaciones existentes, este trabajo se propone como una contribución a una mejora del gobierno universitario a través de un estímulo a la reflexión de los líderes institucionales, así como a la difusión y aplicación de mejores prácticas.

1. Contextos estratégicos

El concepto de desafío ha sido tantas veces aplicado en el análisis de educación superior, que ya poco quiere decir y debería ser erradicado de cualquier conferencia durante las próximas décadas. No obstante, cualquier análisis sobre el desempeño de las instituciones requiere comenzar por una consideración de los contextos estratégicos en los que ellas se desempeñan, comenzando por una pregunta de base: ¿existe un compromiso efectivo de la sociedad para con sus universidades?

En el caso de las universidades públicas, objeto de este análisis, el contexto o mercado en el que ellas se desenvuelven está creado en gran medida por las políticas públicas, principalmente a través de las políticas de financiamiento del sistema.

GASTO TOTAL PAÍS EN EDUCACIÓN SUPERIOR SEGÚN FUENTES PÚBLICA Y PRIVADA
(Como porcentaje del PIB)



Fuente : Tomado de CINDA, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007, p. 205



El apoyo a la educación superior compite con otras necesidades y requerimientos, comenzando por el financiamiento de la educación primaria y secundaria. La evolución del financiamiento en educación superior de las últimas dos décadas no permite una respuesta unívoca. Como veremos más adelante, en promedio, la región dedica un 1,3% de su PIB a la educación superior, muy inferior al porcentaje dedicado por los países de otras regiones como Europa o Asia. El siguiente cuadro ilustra las grandes diferencias que existen entre los países en cuanto al porcentaje del PIB dedicado a tal finalidad y en cuanto al aporte de recursos públicos y privados.

En el pasado, el financiamiento público no acompañó la matrícula en plena expansión. Desde principios de siglo, la matrícula, en la mayoría de los países de la región, entró en una meseta; al mismo tiempo se dio una relativa consolidación de la plataforma institucional y, en todo caso, el sector privado dejó de crecer al ritmo de las dos décadas precedentes. Los presupuestos, como veremos, continuaron siendo fundamentalmente inerciales. El celo reformador de la autoridad educativa puede ser caracterizado de moderado. ¿Son todos estos indicadores de un relegamiento de las universidades a segundo plano, desplazadas por otras prioridades en la política pública?

Volvamos por un momento al mito del laberinto y sus múltiples interpretaciones. En 1558, Peter Brueghel, pinta “La caída de Ícaro”⁴. Divide al cuadro diagonalmente en dos. La inferior representa la realidad cotidiana, el día a día, en la figura de un labrador, un pastor y un pescador. La parte superior representa el sueño y la innovación. Cuesta trabajo distinguir en primer plano las piernas de Ícaro, a punto de naufragar, y con él la innovación de Dédalo. Los personajes son los mismos presentes en Ovidio, pero la interpretación es radicalmente distinta. En Ovidio, el pescador, el pastor y el labrador admiran la proeza de Dédalo e Ícaro, a quienes toman por dioses. En el cuadro de Brueghel, permanecen indiferentes. “En la inmensidad del paisaje, Brueghel empequeñece la caída de Ícaro hasta la falta absoluta de significación. Nadie toma cuenta de ella. La vida continúa” (Edwin Mullins).

Si bien nuestra percepción sobre la innovación, 450 años más tarde, es radicalmente distinta, la interpretación que Brueghel hace del mito nos permite ilustrar el siguiente punto: ¿cuáles son los órdenes de problema que puede llevar a las sociedades de América latina a “tomar en cuenta” a sus universidades?

⁴ En la más difundida de las versiones, para escapar del Laberinto y de Creta, Dédalo diseñó sendos pares de alas hechas con plumas de ave y cera para él y para su hijo. Antes de volar hacia la libertad advirtió a Ícaro que no debía volar demasiado bajo, a riesgo de que sus alas tocasen el agua y se mojasen, ni tampoco demasiado alto, pues el Sol podría derretir la cera. Pero el joven Ícaro, abrumado por su recién descubierta capacidad de volar, olvidó las advertencias de su padre y voló demasiado alto. La cera de sus alas se fundió y provocó su caída al mar y su muerte.

La ventaja competitiva de las universidades está dada por el valor que agregan a su entorno. ¿Cuál es su rentabilidad social?, ¿Qué temas se instalan en las agendas de las políticas públicas de educación superior y que pueden constituir prioridades en términos de financiamiento público?, ¿Cuáles son las cuestiones que hoy exigen respuestas de parte de las universidades?⁵

Toda generalización es problemática. Las universidades de América Latina se desenvuelven en distintos contextos estratégicos. Tales contextos se diferencian por el tamaño del sistema, el número de instituciones, la tasa de escolarización, la importancia y el rol de las universidades privadas y el nivel de inversión pública, para no mencionar sino algunos de los factores que influyen en ellos. Pero más allá de la diversidad de situaciones, se puede constatar cuáles son los principales requerimientos que ponen en juego su capacidad de gobernarse.

El importante estudio publicado por CINDA⁶ facilita enormemente la tarea. De la comparación de los informes nacionales surgen tres grandes órdenes de problema: un mayor acceso a calificaciones superiores para los jóvenes que estén en condiciones de cursar estudios universitarios y su retención en el primer año del estudio, una enseñanza de buen nivel y la formación de recursos humanos con las calificaciones requeridas para el mundo del trabajo y la investigación. Es decir, cobertura, calidad y pertinencia.

Cobertura

La disminución del crecimiento de la matrícula universitaria expresa una crisis de cobertura antes que una satisfacción de la demanda por parte de la población.

Los procesos de masificación de las últimas tres décadas dieron lugar a situaciones diferentes en cuanto al tamaño de los sistemas y los niveles de masificación alcanzados por ellos.

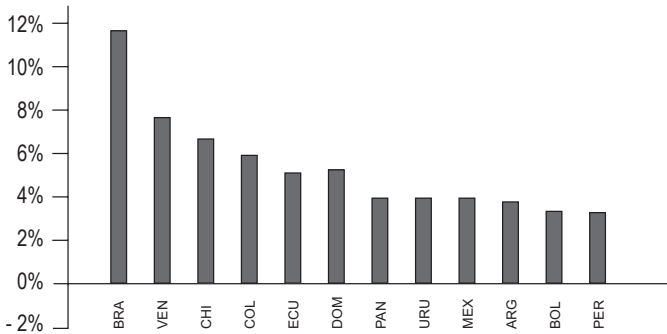
SISTEMAS NACIONALES CLASIFICADOS POR TAMAÑO Y NIVEL DE MASIFICACIÓN ¹

| | | | | | | |
|-----------------------|--------------------------|---------------------------------|------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|
| NIVEL DE MASIFICACIÓN | Alto (55% o más) | | | | | ARG |
| | Medio-alto (46 a 55%) | PAN | | | | |
| | Medio (36 a 45%) | URU | BOL CRC | CHI | VEN | |
| | Medio-bajo (26 a 35%) | | DOM | PER | COL | |
| | Bajo (25% o menos) | SAL GUA HON NIC PAR | ECU | | | BRA MEX |
| | | Pequeño 0 a 150 mil | Medio-pequeño 150 mil a 500 mil | Medio 500 mil a 1 millón | Medio-grande 1 millón a 2 millones | Grande Más de 2 millones |
| TAMAÑO DEL SISTEMA | | | | | | |

1: Tamaño de los sistemas medidos por matrícula total del año 2004 y nivel de masificación por las tasas brutas de escolarización del mismo año. FUENTE: CINDA, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007, p. 107 y Gurria, M. y Wolff, Laurence (2005). Money Counts: Projecting Education Expenditures in Latin America and the Caribbean to the year 2015. UNESCO Institute for Statistics, Montreal.

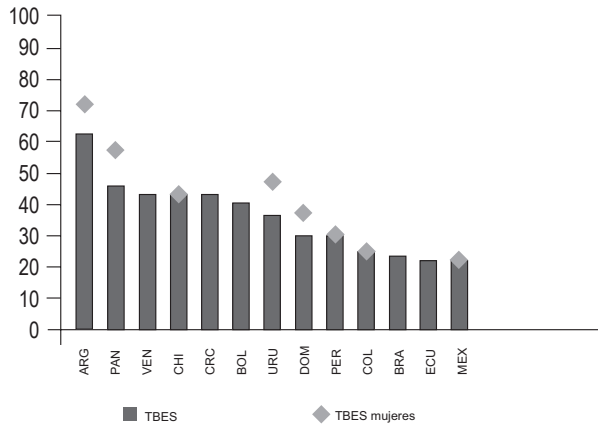
⁵ Sobre el concepto de rentabilidad social aplicado a la universidad, véase la entrevista al rector de la Universidad autónoma de Madrid Gabi-londo Pujol, A. Disponible en: <http://www.madrimasd.org/cienciasociedad/entrevistas/revista-madrimasd/detalleEmpresa.asp?id=119>
⁶ CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007.

TASA PROMEDIO ANUAL DE CRECIMIENTO DE MATRÍCULA, 2000-2004/2005
(En porcentaje)



Fuente : Informes Nacionales, 2006
Tomado de: CINDA, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007, p. 105

TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN SUPERIOR TOTAL Y DE MUJERES



Fuente: Sobre la base de UNESCO, global Education Digest 2006 IESALC.
Informe sobre la Educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005, 2006
Tomado de: CINDA, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007, p. 105

Hoy, independientemente de tales variaciones, en la casi totalidad de los países, la expansión de la matrícula tiende a desacelerarse y, en algunos casos, ha llegado a una meseta. En efecto, con la excepción de Brasil, la tasa promedio anual de crecimiento de la matrícula entre 2000 y 2005 oscila entre 3% y 7%.

Esta estabilización de la matrícula no refleja la satisfacción de una demanda potencial, sino los límites de crecimiento de un sistema en condiciones de desigualdad social. Las tasas brutas de ingreso a la enseñanza superior se sitúan entre un 20 % y un 60% en el nivel de los programas universitarios. Más importante que el número de estudiantes matriculados son las tasas de participación en relación a la cohorte de edad de cursar estudios superiores. Ellas se sitúan hoy, en promedio, en torno a 40%, con significativas diferencias entre los extremos. Mientras que Argentina supera la barrera del 60%, en la parte inferior México, Brasil y Ecuador no llegan a una tasa del 25%.⁷

⁷ CINDA. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007, p. 106

No es previsible que esta situación cambie en el futuro inmediato, de no mediar políticas activas de parte de los gobiernos, acompañadas por una expansión de la matrícula en las universidades, en particular las públicas, ya que en todos los países de la región la matrícula en las instituciones privadas, responsable en el pasado reciente en gran medida del incremento de la tasa de escolarización, tiende a estabilizarse.

Es en Brasil donde se plantea con más agudeza el problema de la cobertura, tal vez por el contraste con su potencial de desarrollo y su peso en la escena internacional. Pese a tener una tasa de crecimiento anual cercana al 12%, “la presión por la expansión continúa siendo el inmenso desafío que el gobierno brasileño enfrenta en el área de educación, ya que los niveles básicos de enseñanza, cuantitativamente, ya están atendiendo la demanda”.⁸

Con 4.676.646 estudiantes matriculados en cursos de grado presencial en 2006 (Censo INEP), se vio casi triplicar el número de estudiantes de enseñanza superior desde 1996, cuando fue aprobada la Lei de Diretrizes e Bases da Educação. El número de matrículas en las instituciones públicas entre 1994 y 2004 aumentó en un 70%, mientras que en las instituciones privadas el aumento fue de más de un 200%. Esta tendencia continuó en el período de 2000 a 2004, cuando la participación del sector privado en el total de matrículas paso de un 67% a casi un 72%.

En ese momento, comprendiendo que, con un nivel constante de financiamiento el sector público era incapaz de satisfacer el aumento de la demanda, decidió liberar la expansión de la enseñanza superior privada. Recientemente, esta política fue ampliada con una política afirmativa que privilegia el ingreso en las universidades públicas de alumnos provenientes de las etnias más discriminadas y de estudiantes egresados de las escuelas públicas.

Sin embargo y a pesar de que en Brasil el alumno de instituciones privadas paga una matrícula media relativamente baja en términos internacionales, la oferta de plazas por parte del sector privado no encontró la demanda esperada. Esto refleja el hecho de que son nuevos sectores sociales los que están en condiciones de acceder a la universidad por haber culminado sus estudios secundarios, pero sin los medios apropiados para costear sus estudios. El rol de la universidad pública brasilera, en este sentido, sigue siendo fundamental. Esto es particularmente cierto en las regiones donde el sector privado tiene interés en instalarse.

Recordemos que el sector público en Brasil está compuesto por tres tipos distintos de universidades: las federales, las estatales y las municipales. Actualmente, la participación de las universidades federales en la matrícula en universidades públicas es de aproximadamente 49%, mientras que las universidades estatales participan con aproximadamente 40% del total de matrículas, siendo el sector que más ha crecido, lo que refleja el interés de los Estados en contar con un sistema propio de enseñanza superior.⁹

México es el otro país de la región con un sistema de gran tamaño pero con un nivel de cobertura bajo: la tasa bruta de escolarización universitaria, pasó de 19,75% en el año 2000 a 23,01% en el 2005.

El incremento de la demanda de educación superior en los últimos años ha generado dos patrones de acceso a la enseñanza superior. Los grupos de mayores ingresos, con intereses profesionales -no científicos- aspiran y se incorporan de manera directa a las instituciones privadas de élite. Si tienen intereses científicos, dado que dichas instituciones no cuentan con programas en esos rubros, aspiran a las públicas.

8 Leal Lobo Silva Filho, R. (2006). A Educação Superior no Brasil. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 5.

9 Leal Lobo Silva Filho, R. (2006). A Educação Superior no Brasil. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 11.

El resto de los demandantes de servicios de educación superior, sin los privilegios de los anteriores, deben emprender un “largo y sinuoso camino”: aspirar a las instituciones públicas federales o estatales, cuyo cupo es limitado; si no logran una plaza en ellas, y ante la imposibilidad de cubrir los costos de inscripción y colegiatura en las instituciones privadas de élite o de calidad intermedia, optar por encontrar un espacio en las instituciones de absorción de demanda. Es importante tener en cuenta que:

el 70% de los nuevos aspirantes son pioneros, no herederos: constituyen la primera generación de sus familias en lograr los requisitos académicos para tocar las puertas de una institución de educación superior. Tienden, en su gran mayoría, a preferir carreras con alta demanda (derecho, contabilidad, administración, odontología...) orientados por la promesa —culturalmente establecida, falsa o no— de la movilidad social asociada a estas profesiones. Ésos son los programas cuyo número de plazas ha decidido no aumentar o reducir el sector público, pero son también los que ofrecen las instituciones de absorción de demanda.¹⁰

En México, como en otros países de la región, el intento de desarrollar un segmento de estudios terciarios no universitarios, por ejemplo las tecnicaturas superiores, ha tenido un impacto limitado. Esto se debe, principalmente, a una percepción cultural muy arraigada: ser licenciado es la meta, y ser técnico no.

El sector público, como en Brasil, conforma un heterogéneo conglomerado de instituciones clasificables, de manera elemental, en alguna de las siguientes categorías: universidades federales, universidades públicas estatales, universidades públicas estatales de apoyo solidario, institutos tecnológicos federales, institutos tecnológicos autónomos, universidades tecnológicas, universidades politécnicas y universidades interculturales. En los últimos 15 años, se ha producido una situación de diferenciación horizontal (variación de tipos institucionales) y vertical (que consiste en establecimiento de jerarquías entre dichos tipos). Esta diferenciación preconizada durante las últimas dos décadas como un proceso de racionalización de la oferta educativa, sumada a una coordinación débil del sistema, en los hechos ha consolidado una desigualdad de oportunidades educativas.¹¹

Por su parte, el sector privado, luego de un crecimiento entre 1990 y 2002 de las instituciones privadas, que hizo pasar su participación en la matrícula total del 15 al 30%, se ha estabilizado, tanto en su proporción como en números absolutos. Esto refleja, también, el límite de las familias e individuos que pueden pagar aranceles. Esto parece confirmado por el hecho de que, instituciones de élite, como el Instituto Tecnológico de Monterrey (ITESM), hayan generado otra modalidad: “Tec. Milenio” para competir con las instituciones de absorción de demanda, bajando los costos en estos nuevos establecimientos.¹²

En el otro extremo del espectro, Argentina también con un sistema de tamaño grande, es el país de la región con una mayor tasa de escolarización. A partir del año 2000, tanto la demanda estudiantil como la apertura de nuevas instituciones se estabilizan. El crecimiento total de la matrícula de grado, entre los años 2000 y 2005, ha sido del 15%, con una tasa media de crecimiento anual de 3%, un porcentaje de crecimiento menor que los registrados en años anteriores. Por su parte, la matrícula de la educación superior no universitaria creció en un 16%.

La tasa bruta de escolarización, estimada según distintos cálculos entre 45 y 50%, puede

10 Gil Anton, M. y, M. J. Pérez García (2006). Educación Superior en México. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, pp. 16-17

11 *Ibid.* p. 24

12 *Ibid.*, p. 18

estar sobredimensionada por incluir a los cursantes de ciclos de iniciación o ingreso y por no haber depurado la matrícula con quienes dejaron de ser estudiantes sin graduarse. “Si bien la tasa bruta de escolarización universitaria es alta... la debilidad de los mecanismos de selección en el ingreso, junto con las deficiencias en la formación preuniversitaria, la transforman en un dato cierto aunque poco consistente, en tanto son jóvenes inscritos en el sistema pero de fácil desgranamiento o larga permanencia”.¹³

Ecuador, con un sistema de educación superior medio pequeño, es el otro país de la región que comparte con Brasil y México una tasa de escolarización baja.

La matrícula ha evolucionado de manera ascendente en los últimos seis años, como consecuencia de una mayor cobertura de la educación secundaria especialmente en las zonas urbano-marginales y en las áreas rurales, y una mayor presencia de mujeres en colegios y universidades. Este aumento de la matrícula se da sobre todo en la enseñanza privada.

Colombia y Perú, dos países con sistemas medianos, tienen una tasa de escolarización medio baja.

En Colombia, luego de un decrecimiento de la matrícula del pregrado, en el lapso 2001 a 2002, la cobertura ha tomado un lugar preeminente en las políticas públicas. Entre los años 2003 y 2004 se ha dado una tendencia de crecimiento de la matrícula. Este crecimiento puede explicarse por el esfuerzo del gobierno en materia de crédito educativo y por la articulación de la acción del Ministerio de Educación Nacional con la acción del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), cuyos programas de carácter técnico y tecnológico fueron fomentados por la Ley 749. El aumento de cobertura entre 2003 y 2005 se debe fundamentalmente a la incorporación “estadística” de 120.000 graduados a la educación superior.¹⁴

En Perú, el sector privado con un crecimiento de un 38% es el principal responsable del aumento el porcentaje de crecimiento de la matrícula de pregrado entre los años 2000-2005, lo cual ha sido de un 22,9%. El sector público creció sólo en un 12,7%. A partir de 2003 la evolución de la matrícula se estabiliza. Por un lado, los presupuestos otorgados a las universidades públicas no han permitido un incremento de vacantes durante el quinquenio. Por el otro, el reducido ingreso familiar no permite el acceso de un considerable sector a las universidades privadas.

En similar período, la matrícula en las instituciones terciarias no universitarias no ha crecido, confirmando así la baja atraktividad que tiene este segmento para los jóvenes que culminan con éxito la escuela media.¹⁵

Chile y Costa Rica tienen un nivel de clasificación medio.

En Chile, entre los años 2000 y 2004, la matrícula de pregrado pasó de 435.660 a 559.492 estudiantes, lo que implicó un crecimiento de 22,1%. El incremento de la matrícula en educación superior ha sido diferente para los distintos sectores socioeconómicos. El más grande ha sido en el nivel de mayores ingresos donde la cobertura alcanza el 74%, mientras que en el nivel de menores ingresos llega al 15%.

Considerando la matrícula de las universidades privadas nuevas y las privadas tradiciona-

13 No hay estudios sistemáticos de seguimiento de cohortes, pero se estima que un porcentaje cercano al 50 % de los inscriptos abandona durante el primer año.

14 “Persiste la tendencia por privilegiar la formación universitaria como ideal de formación para el colombiano, en detrimento de otras modalidades como la técnica y la tecnológica, las cuales carecen de reconocimiento social, siendo considerada en el imaginario social como una modalidad de formación de segunda clase. Más aún, de alguna manera estas últimas se han sentido estimuladas a “ser universidad” con lo cual se produce un fenómeno vía las transformaciones, autorizadas por Ley, de un creciente número de instituciones que no pueden tener los estándares internacionalmente reconocidos para operar, de modo efectivo, como universidad”. Orozco Silva, L. E. (ed). (2006). Educación Superior en Colombia. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 23.

15 Consorcio de Universidades. (2006) Educación Superior en Perú. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007 p. 9.

les del Consejo de Rectores, se concluye que el 40% del alumnado estudia en universidades privadas.¹⁶

En Costa Rica, en las universidades estatales entre 2000 y 2006 la matrícula de estudiantes creció en un 20,6%, principalmente gracias al crecimiento en la Universidad de Costa Rica (UCR) y en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Las universidades estatales son cuatro desde 1975, pero todas ellas han creado centros regionales para responder a la demanda de carreras en las diversas regiones del país. En el sector privado, que durante la década de los años 90 había tenido un crecimiento explosivo, la matrícula entre 2000 y 2005 (último año disponible) creció en un 37,2%.¹⁷

En síntesis, podemos afirmar que, si bien el crecimiento de estudiantes universitarios ha entrado en general en una meseta, el nivel de cobertura, comparado con estándares mundiales, continúa siendo insuficiente, sobre todo, si se tiene en cuenta la baja atraktividad del segmento terciario no universitario.

Retención y graduación

La insuficiente cobertura del sistema universitario se agrava, si se tiene en cuenta que en general va asociada a un desgranamiento y a bajas tasas de graduación.

Nos dice Rollin Kent: “entre profesores de licenciatura se comenta cotidianamente de estudiantes que vienen muy mal preparados de la preparatoria, que ya no saben leer ni escribir”.¹⁸

Como vimos, este problema se plantea con particular agudeza en la Argentina, pero no es exclusivo de este país.

Estudios poco elaborados sitúan la tasa de graduación entorno a un 20%. En algunas carreras, como por ejemplo Ingenierías, la tasa de graduación es apenas del 6%. Esta situación afecta particularmente a las universidades públicas y se plantea la paradoja que, con un nivel bajo de inversión por estudiante, el costo por graduado en Argentina se sitúa a niveles internacionales.

Junto a la Argentina, Bolivia y Colombia son los dos países que requieren mayor número matriculados para “producir” un graduado. En Bolivia, un estudio realizado para determinar las tasas de graduación oportuna entre 1996 y 1999 indicó tasas de eficiencia de titulación muy bajas con niveles entre 19% y 27%, estableciendo elevados indicadores de deserción y de repitencia a nivel global (entre 36% y 40%) e indicadores de deserción específica que alcanzan el 50 % y 60 %. Para Colombia, un estudio llevado a cabo por la Universidad de los Andes, concluye que el nivel de deserción llega a tasas cercanas al 45%.¹⁹

Estimaciones similares en México llegan a la conclusión que en la licenciatura de cada 100 estudiantes que inician los cursos aproximadamente 40 no los culminan.

La falta de sistemas de información fiables que permitan diferenciar cuando un estudiante abandona sus estudios y cuando se escribe en otro curso o en otra universidad, dificulta contar con esti-

16 De acuerdo a su propiedad, del total de instituciones civiles, hay 16 universidades estatales agrupadas en el Consorcio de Universidades Estatales y el resto son privadas. Dentro de las instituciones privadas hay seis universidades creadas antes de 1981 y tres derivadas de éstas a las que el Ministerio de Educación denomina “privadas de carácter público” y que reciben trato similar a las entidades estatales. Estas 25 instituciones se agrupan en el Consejo de Rectores, organismo creado por Ley y presidido por el Ministro de Educación. Entre las instituciones privadas hay quince instituciones confesionales y cinco cuyos socios fundadores son extranjeros.

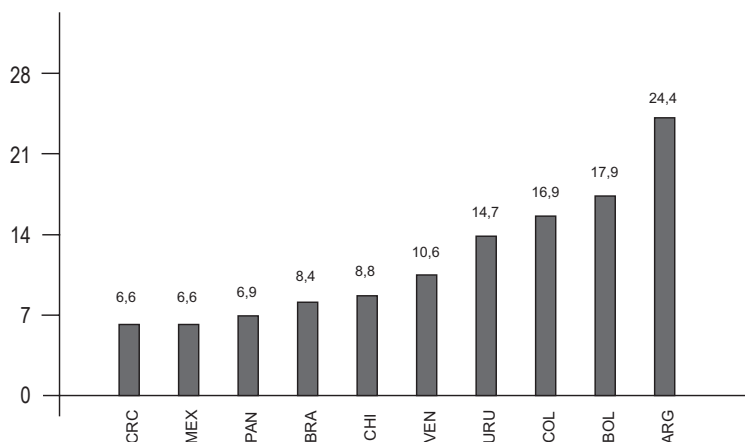
17 Macaya Trejos, G. (2006). Educación Superior en Costa Rica. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*, p. 14.

18 Kent Serna, R. (2007). La educación superior: Falacias y problemas. En revista *Nexos*, No. 355, Julio de 2007.

19 Orozco Silva, L. E. (ed.). (2006). Educación Superior en Colombia. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p.55.

MATRÍCULA NECESARIA PARA PRODUCIR UN GRADUADO

Razón matrícula total / graduados de educación superior en el mismo año



Fuente: Sobre la base de UNESCO, Global Education Digest 2006 y UNESCO Institute for Statistics, Education Database, 2006.

Tomado de: CINDA, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007, p. 134

maciones precisas. En algunos casos, se ha analizado la tasa de graduación oportuna. Por ejemplo, para Brasil, Roberto Lobo, basado en un cálculo del porcentaje de graduados en relación al porcentaje de ingresantes con una presencia de cuatro años, estima el porcentaje de graduación oportuna en un 60%. Un cálculo similar para Chile, que estima en cinco años el promedio de duración de una carrera universitaria, evalúa en un 50% la tasa de graduación oportuna.

En Costa Rica, un estudio reciente en las universidades públicas para el periodo 2000-2004 indica que en los últimos años las universidades estatales han graduado, en promedio, poco menos de la mitad de los estudiantes que se esperaba si se considera las cifras de admisión y la duración promedio de las carreras estipuladas en los planes de estudio.

Los estudios sobre la graduación oportuna deben tener en cuenta que en la mayoría de los sistemas universitarios de América Latina una alta proporción de estudiantes no dedican un tiempo completo a sus estudios. Esto explica, en gran medida, la prolongación de los mismos más allá del tiempo teórico.

Hasta el presente, sólo Colombia con el Sistema de Prevención y Atención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES) y México con el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES), han desarrollado programas específicos para responder a este problema a nivel de sistema. Aquí, como en los restantes países, las universidades requerirán desarrollar mecanismos para acompañar a los estudiantes de mayor riesgo para aumentar sus posibilidades de éxito académico.²⁰

Con la introducción de políticas activas de expansión de la escuela media y/o de ampliación del acceso a la universidad (en especial, mecanismos de crédito educativo y acciones afirmativas), se incorporaran a la educación superior sectores tradicionalmente excluidos con mayores dificultades de aprendizaje. La ampliación de la cobertura, a diferencia de lo ocurrido en el pasado, no necesariamente se canaliza hacia el sector privado.

²⁰ Gil Anton, M y M. J. Pérez García (2006). Educación Superior en México. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 15.

La atención a nuevos tipos de estudiantes obligará a introducir modelos de enseñanza-aprendizaje más apropiados para estudiantes de sectores menos favorecidos. De las respuestas de la universidad pública dependerá su legitimidad y, de alguna manera, su financiamiento.

Pertinencia

Las sociedades contemporáneas “demandan a la educación superior la formación de personal competente para gestionar el conocimiento más avanzado en las diversas profesiones y campos técnicos, así como de los científicos e ingenieros en condiciones de participar en la producción de nuevos conocimientos y contribuir a su utilización a través de los procesos de innovación.”²¹

Entre 2003 y 2007 el producto interno bruto de América Latina ha crecido un 18,5%, equivalente a un 3,5% anual. Este ha sido el mayor crecimiento de los últimos 30 años. Es el resultado de una combinación de factores, principalmente la estabilidad de las políticas macroeconómicas, los altos precios de las materias primas y la inversión extranjera. Sin embargo, a mediano plazo, el crecimiento económico necesita de mayor inversión en ciencia y tecnología y de recursos humanos capacitados. La región invierte sólo 1% del producto bruto en ciencia y tecnología, en comparación con, por ejemplo, el 3% en China. La capacitación de los recursos humanos calificados está en manos principalmente de las universidades.

Sin embargo, “los efectos potenciales de la educación sobre la equidad son de largo plazo y, lo que es más importante, no se producirán si no hay una dinámica generación de empleos de calidad. Aquí está, sin duda, el “talón de Aquiles” de las reformas económicas. [...] Para ello es indispensable promover niveles de inversión y crecimiento”.²²

TASA PROMEDIO DE DESEMPLEO EN LA FUERZA DE TRABAJO DURANTE LOS AÑOS 2000 - 2004 POR NIVEL EDUCACIONAL (En porcentaje)

| | Total de la fuerza de trabajo | Por nivel educacional alcanzado | | |
|-----|-------------------------------|---------------------------------|------------|----------|
| | | Primario | Secundario | Superior |
| ARG | 15,6 | 42,8 | 38,5 | 17,7 |
| BOL | 5,5 | 60,2 | 32,5 | 4,4 |
| BRA | 9,7 | .. | .. | .. |
| CHI | 7,4 | 18,5 | 59,0 | 21,8 |
| COL | 14,2 | 26,9 | 52,9 | 16,5 |
| CRC | 6,7 | 62,2 | 24,1 | 9,9 |
| ECU | 11,4 | 28,8 | 47,7 | 21,9 |
| MEX | 3 | 13,7 | 30,1 | 46,4 |
| PAN | 13,6 | 35,9 | 37,3 | 26,0 |
| PER | 10,3 | 9,4 | 61,4 | 28,6 |
| DOM | 15,6 | .. | .. | .. |
| URU | 16,8 | 54,8 | 31,3 | 13,9 |
| VEN | 16,8 | .. | .. | .. |

Fuente: Sobre la base de The World Bank Development Indicators 2006
Adaptado de CINDA, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007, p. 136

21 CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 131.

22 Ocampo, J. A. (2000). *Un Nuevo Pacto Social para América Latina*. CEPAL, p.7.

Una forma de estimar la pertinencia de la oferta educativa en relación con las demandas del mercado laboral es comparar las tasas promedio de desempleo y la fuerza de trabajo con las tasas de desempleo de la población con estudios superiores. Un cuadro del estudio de Cinda (página 136) muestra que para Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú, la tasa de desempleo entre los universitarios es más elevada que en el total de la fuerza de trabajo. En México, por ejemplo, dada la escasa producción de empleos, las plazas laborales de los técnicos están siendo ocupados por licenciados.

Esto estaría indicando que no existen mecanismos de información y ajuste para orientar a los estudiantes hacia segmentos con mayor demanda. Anticipar dichas demandas no es un asunto sencillo, ya que depende de numerosos factores. Así, la fluctuación es menor en el sector servicios que en la industria, ya que puede estimarse la cantidad necesaria de profesionales en el sector de la educación, la salud, etc. en función de la pirámide de población.

Sin embargo, las demandas del mercado laboral han tenido un impacto limitado sobre la oferta de las universidades. Una encuesta realizada en marco del proyecto Gradua2 pone evidencia que sólo un bajo porcentaje de universidades llevan a cabo un seguimiento sistemático de sus graduados para conocer su desempeño laboral y el grado de satisfacción con la formación recibida.²³

La globalización, requerirá una mayor capacidad de las instituciones para reaccionar a, y aun anticipar, los cambios en la demanda de nuevos perfiles profesionales. Será un factor clave de su competitividad, del que dependerá la atención de nuevos tipos de estudiantes en el mercado de la educación continua, fuente de innovación de los contenidos, de recursos y de incentivos de las unidades académicas y su personal.

Otra forma de evaluar la pertinencia de los estudios superiores es analizar la contribución de las universidades a la investigación y la innovación. En esto, cabe a las universidades públicas un rol destacado, tomando en cuenta su acceso preferencial al financiamiento público dedicado a la investigación. En la actualidad:

sólo unas pocas instituciones de cada país pueden operar plenamente como universidades de investigación en la frontera del conocimiento... los recursos humanos ocupados en labores de producción de ciencia y tecnología son escasos y se hayan concentrados, precisamente, en este grupo de universidades. Asimismo, la producción de conocimiento académico original en la región, aunque reducido en publicaciones internacionales registradas, sin embargo es el único y más activo vínculo con la comunidad científica mundial y ofrece la base para el desarrollo de los programas de enseñanza más avanzada, a nivel de doctorado. La baja inversión en ciencia y tecnología es (...) la principal causa del rezago que se observa en los países de la región en el frente de la producción de conocimiento... pero... hay además problemas de organización de las labores de I+D en las universidades, escasa vinculación con las empresas del sector productivo, ausencia de prioridades gubernamentales, sistemas nacionales de innovación desarticulados, baja productividad del trabajo académico de inves-

23 Ver Red Gradua2 y Asociación Columbus. En: *Manual de Instrumentos y Recomendaciones sobre el seguimiento de egresado*. (2006). Disponible en: <http://www.gradua2.org.mx>

tigación y desarrollo todavía frágil, en la mayoría de los sistemas de educación superior, de los programas de formación de nuevos investigadores.²⁴

Calidad

Como veremos, uno de los cambios en curso más visibles en la educación superior es la gradual introducción de sistemas, regímenes y procedimientos de aseguramiento de la calidad.

A través de estos sistemas y procedimientos se busca estimular el mejoramiento continuo de las instituciones y su desempeño, así como garantizar estándares de formación en los diferentes campos profesionales y programas de posgrado, conjuntamente con principios y prácticas de buena gestión de las instituciones.²⁵

El rápido desarrollo y difusión de estos sistemas y procedimientos es atribuible a tres factores:

- La acelerada expansión de la matrícula de nivel terciario durante los años 1980 y 1990, con la consiguiente creación de nuevas universidades públicas, a veces como desprendimientos de las ya establecidas, por un lado, y por el otro la mayor presión sobre los recursos públicos no siempre disponibles en tiempos de restricción fiscal;
- el explosivo crecimiento de las instituciones privadas, frecuentemente alimentado por un déficit de regulaciones públicas. Por esto, en muchos de los países de la región los sistemas de evaluación y acreditación fueron percibidos por las universidades más establecidas, en un inicio, como un sistema de protección de mercado, si bien los sistemas fueron "arrastrando" en su dinámica también a las instituciones tradicionales, públicas o privadas;
- una mayor internacionalización de la educación superior, lo que supuso, por un lado, mantener un cierto nivel de reconocimiento internacional para facilitar la movilidad de estudiantes y los acuerdos de cooperación académica, y por el otro, un deseo de controlar el establecimiento de filiales de universidades extranjeras en el territorio nacional.

Frente a este desarrollo de los sistemas de control de la calidad, las universidades "deben dedicar tiempo, energía y recursos para llevar adelante procesos de autoevaluación; deben sujetarse a procedimientos, a veces engorrosos, de evaluación externa y, en general, hacer más transparentes sus modalidades de organización, gestión y enseñanza".²⁶

Como derivación de los sistemas de evaluación y acreditación, han surgido también diversos *rankings* nacionales e internacionales, el último de ellos el llevado a cabo por la Universidad de Shanghai, basado especialmente en las actividades de investigación. En Brasil, desde 1994 y hasta 2003, el examen nacional de curso, conocido como *Prova* - es decir la "gran prueba" - dio lugar a *rankings* por disciplina que eran publicados en la prensa con gran repercusión.

Es previsible que los *rankings* nacionales e internacionales sigan encontrando eco en los medios de comunicación y en el imaginario social, diferenciando, de manera justificada o no, a las instituciones en función de la calidad de su oferta académica o simplemente su prestigio internacional. En todo caso, la cooperación a nivel internacional y la formación de redes académicas entre instituciones tiende a basarse, cada vez más, sobre mecanismos de intercompa-

²⁴ CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 162.

²⁵ *Ibid.*, p. 295.

²⁶ CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 295.

ración sobre los resultados del aprendizaje.

Cabe mencionar finalmente otra consecuencia importante de los procesos de evaluación y acreditación: la competencia por la atracción y retención de docentes, ya que éste es uno de los indicadores habituales a la hora de juzgar la calidad de los programas académicos. Por lo tanto, las universidades compiten por la atracción de docentes con formación de posgrado, en particular en determinados segmentos profesionales, lo que requiere además una gestión integral de los recursos humanos.

Esta sección se trazó un panorama de las grandes cuestiones a las que está llamada a dar respuesta la universidad en América Latina: cobertura, retención, pertinencia, calidad e internacionalización. Todas ellas requieren de un fortalecimiento de la capacidad de gobernarse. Veamos ahora en qué consiste dicha capacidad y cuáles son sus obstáculos.

2. El gobierno de las universidades y sus obstáculos

Todo el mundo a sus puestos!- rugió la Reina con voz de trueno, y la gente empezó a correr en todas direcciones, tropezando unos con otros, hasta que, al cabo de unos minutos de confusión, cada cual encontró su sitio y comenzó la partida²⁷.

La respuesta de las universidades a los requerimientos anotados de mayor cobertura, calidad y pertinencia, depende en gran medida de la capacidad de gobierno de las instituciones. Más aún, un gobierno eficaz, innovador y responsable ante el Estado y la sociedad permite preservar la autonomía de la institución; inversamente, un gobierno débil e ineficaz al mantener las inercias institucionales e intereses creados, legitima medidas de control e intervención externa en diversas dimensiones de la vida universitaria.²⁸

Recordemos que, en nuestra definición, la gobernabilidad es lo que permite a una institución darse un proyecto compartido y llevarlo a la práctica.

No hay forma de gobierno que garantice la gobernabilidad. Sus distintas formas son contingentes a la gobernabilidad, y responden a situaciones y contextos que efectivamente existieron, pero que, con toda probabilidad, han cambiado profundamente. Donde hay una mayor gobernabilidad es donde se tienen claras las “reglas del juego”.²⁹

Durante mucho tiempo, se consideró que la clave de la gobernabilidad radicaba en una planificación estratégica. ¿Por qué fracasan y han fracasado tantos ejercicios de planificación? La principal razón no es técnica. A diferencia de lo que sucede en una empresa comercial, en una universidad la posibilidad de los directivos de afectar recursos y reasignar personal es muy limitada. Terminan, por esto, siendo simples rituales.

Pero hay además otra razón. Las universidades son entidades complejas, integradas por grupos de profesionales con una propia identidad, unidades académicas cada una con su propia historia, programas de enseñanza a distintos niveles, etc. Cuanto mayor es su tamaño y mayor el espectro de disciplinas, mayor es su complejidad.

Pero definir a la universidad como una organización compleja no es suficiente. Analicemos esta heterogeneidad desde el punto de vista del posicionamiento de los actores en relación con

27 El partido de críquet en: Carroll, L. (1864). *Aventuras de Alicia en el País de las Maravillas*.

28 Gómez, V. M. (en colaboración con Forero y Zarur) (2001). *Gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas*, p. 8.

29 López Zarate, R. (2001). Las formas de gobierno en las IES mexicanas. En *La Revista de la Educación Superior*, ANUIES y López Zarate, R. (2007). *Normatividad, formas de gobierno y gobernabilidad*. (Documento de discusión 1). UAM Azcapotzalco.

dos parámetros críticos para el desempeño de la organización: su mayor o menor grado de identidad y su mayor o menor grado de sensibilidad a las señales del entorno. Es en la tensión entre identidad y apertura que se define la vocación de una universidad.

Burócratas, artesanos, mercenarios y árbitros



Comencemos por llamar los actores al campo de juego.³⁰

En primer lugar, toda universidad está integrada por sus académicos. Su principal lealtad es hacia su disciplina y su principal grupo de referencia son los colegas a nivel nacional e internacional. Podemos representarlos por un tótem, para subrayar su pertenencia a una “tribu”. Desde el punto de vista de la organización, estos actores son muy importantes ya que constituyen la base de las formas colegiales-corporativas de autogobierno. También pueden ejercer su influencia haciendo valer su prestigio o a través de una acción gremial.³¹

En la realidad, los académicos no constituyen un sector homogéneo. A título de ejemplo, es ilustrativa la segmentación que hace Simón Schwartzman de la profesión académica en Brasil. Distingue cuatro sectores: a) una masa importante de profesionales que enseña a tiempo parcial en las universidades en tareas docentes mal remuneradas pero prestigiosas; b) los académicos de alto prestigio, con estudios de doctorado, a menudo en universidades extranjeras, con posibilidades de desarrollar actividades que les proporcionan ingresos adicionales de subsidios de las agencias financiadoras de la investigación o de contratos (son el “alto clero”); c) un ejército de profesores “full time”, menos capacitados, contratados con la expansión de la matrícula de manera provisoria, pero luego incorporados como funcionarios públicos y que constituyen la base de los sindicatos docentes (constituyen el “bajo clero”); y d) docentes “part time” que trabajan un gran número de horas, especialmente en instituciones privadas, es un grupo muy heterogéneo que puede incluir a profesionales bien calificados, como también a jóvenes con menor calificación.³²



Un segundo tipo de actores, está igualmente representado por colegas académicos, que a diferencia de los anteriores, están claramente insertados en un medio profesional y en contacto con organizaciones externas, públicas o privadas, a quienes ofrecen sus servicios. Podemos representarlos por una antena parabólica para simbolizar su apertura al entorno. A menudo, estos actores forman enclaves de excelencia en la organización, la que difícilmente aprovecha sus conexiones y competencias. Muchas veces es a la inversa: la pertenencia a la universidad otorga una “chapa” que el profesional valoriza en sus actividades principales. Al ser éstos los grupos más productivos, tienen acceso a recursos externos y esto les permite negociar niveles de autonomía considerables.

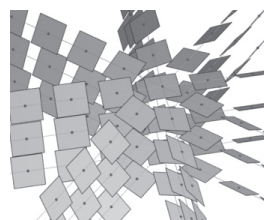


30 La sección está inspirada en Buhler y Fauvet. *La socio-dynamique du changement* y Fauvet. *La Sociodynamique. Concepts et méthodes*.

31 “Diversas razones dan cuenta del poder del estamento docente. En las instituciones públicas, la gran mayoría de quienes ingresan a la ‘carrera’ docente tiene asegurada la estabilidad laboral durante su permanencia en la institución. Comúnmente, las evaluaciones de desempeño académico son laxas, realizadas por colegas inmediatos (lo que genera solidaridades implícitas) y autorreferidas a la cultura y estándares académicos prevalecientes en la institución (...), todo lo cual garantiza larga estabilidad laboral salvo casos extremos de conductas penales o violación de normas éticas.” En: Gómez, V. M. (en colaboración con Forero y Zarur). (2001). *Op.cit.*, p. 36.


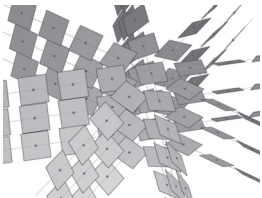


32 Schwartzman, S. (1998). *Higher Education in Brazil: The Stakeholders*. Publicación del Banco Mundial, Departamento de Recursos Humanos. Paper series No. 28, p. 16.

Un tercer tipo de actores está constituido por los funcionarios y empleados administrativos. Los académicos suelen considerarlos como obstáculos a la innovación, pero cuando una administración funciona adecuadamente son un componente invaluable. En las universidades de América Latina, las funciones administrativas están poco profesionalizadas, principalmente debido a las dificultades que tiene la institución en competir por la atracción de personal calificado en el mercado de trabajo. Podemos representar a estos actores por los engranajes cuyo funcionamiento facilitan o dificultan. Tenemos, finalmente, a un cuarto tipo de actores muy importante: los directivos institucionales, en los distintos niveles de responsabilidad de la organización: rectores, vicerrectores, pro rectores, secretarios generales, decanos, directores de instituto, etc. En general, tienen escaso poder y capacidad para liderar cambios, sea por condicionamientos políticos, financieros o de otro tipo. Para evidenciar su responsabilidad en la orientación de la universidad, los representaremos por estructuras holomórficas.



La diferenciación entre estos cuatro tipos de actores no debe ser considerada como una taxonomía. Es de mucha utilidad para poder trazar el mapa de una determinada universidad. Cada una de las unidades académicas, programas, proyectos, enclaves, segmentos, estructuras, oficinas, etc. puede ser representada como un punto en un eje de coordenadas que determina su grado de apertura y su grado de identidad. La institución puede ser así visualizada como un campo de fuerzas en equilibrio y tensión.

Una determinada acción puede modificar el posicionamiento de uno de los actores en el sistema. Así, por ejemplo, un proyecto de formación del personal administrativo puede reforzar su identidad, dando lugar a un movimiento vertical en la matriz. Un programa de mejora de la calidad de los servicios y atención a los estudiantes puede reforzar el grado de apertura a los requerimientos de los beneficiarios directos dando lugar a un movimiento horizontal en la matriz. Más adelante, esta matriz permitirá visualizar mejores prácticas en cada uno de los cuadrantes, con un quinto cuadrante reservado a procesos que permiten integrarlos.

| | | |
|------------------|---|--|
| + |  |  |
| Identidad | | |
| - |  |  |
| | - | Apertura |
| | | + |

En el cuadrante inferior izquierdo encontramos a los actores que tienen bajo grado de identidad y escasa apertura al entorno; típicamente, son los “burócratas”. En el cuadrante superior izquierdo, tenemos sectores con un alto grado de identidad, pero refractarios a la influencia de actores externos ajenos a su “tribu”; son los “artesanos” y hacen un culto de su quehacer. En el cuadrante inferior derecho, tenemos actores con un grado importante de apertura al entorno, sus mercados, con un bajo grado de identidad con la institución, con la que mantienen relaciones de oportunidad; son los “mercenarios”. Finalmente, en el cuadrante superior derecho, tenemos a aquellos directivos que tienen un alto grado de identificación con la institución y, al mismo tiempo, una particular sensibilidad a los requerimientos del entorno. Son los “árbitros”.

Cada uno de estos actores tiene sus intereses, sus paradigmas mentales, sus símbolos. La interacción entre ellos, muchas veces se asemeja al partido de críquet que le toca presenciar a Alicia en el país de las maravillas.

Alicia no había visto nada parecido en su vida. El terreno de juego era un campo surcado de ondulaciones, las bolas de críquet eran erizos vivos, tan vivos como los pájaros flamencos que con sus largos cuellos hacía las veces de palos, y los soldados doblaban la cintura y se ponían en cuatro patas para formar los arcos... A la confusión reinante se añadía el hecho de que todos los jugadores jugaban a la vez, sin guardar turno, riñendo por cada jugada y disputándose las bolas de erizo...

-¿Qué tal?, ¿cómo te va?-articuló el Gato (...)

-Esta gente no juega limpio -le dijo Alicia al Gato en tono de queja- y además se pasan la vida peleándose y armando tal escándalo que no hay quien se entienda. Para ellos, el juego no tiene reglas, o si las tiene nadie se molesta en cumplirlas... y no tiene usted idea de lo confuso que es jugar con tanto bicho viviente.

Mundos vagamente acoplados

Un juego confuso, con múltiples actores que interactúan con relativa independencia unos de otros, compitiendo por recursos. La metáfora del juego vuelve a aparecer en una comunicación que hace James March a Kurt Weick en el contexto de una discusión sobre el liderazgo en situaciones ambiguas.

Imagínese que usted es árbitro, coach, jugador o espectador de un juego de fútbol no convencional: el campo de juego es redondo, hay varios arcos distribuidos al azar alrededor de los bordes, la gente puede entrar y dejar el juego cuando lo desean, pueden tirar pelotas hacia donde lo desean, pueden decir “este es mi gol” tantas veces como lo deseen: todo el juego tiene lugar en un campo en pendiente y el juego es jugado como si tuviera sentido.

Este es el comienzo de un muy influyente artículo publicado por Weick en 1974 dedicado a analizar las instituciones educativas como sistemas vagamente acoplados (loosely coupled systems).³³ Más útil que calificar este tipo de situaciones como absurdas, afirma Weick, es comprender las organizaciones caracterizadas por un bajo nivel de interacción entre sus partes

33 Weick, K.E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. En: *Administrative Science Quarterly*.

en su especificidad para poder actuar mejor en ellas.

Sus componentes, de alguna forma, responden unos a otras, pero de manera que cada uno de ellas también preserva su propia identidad y las señas de su separación física o lógica. A cada uno de nosotros, la situación resulta familiar:

- Las mega-universidades, asimilables a verdaderas confederaciones de facultades.
- La coexistencia en las universidades federales de Brasil, según la descripción que hace Claudio de Moura Castro, de cuatro universidades: la de postgrado, la de grado, la de las fundaciones y la de los profesores.³⁴
- La fractura que existe a menudo entre el Rector y su equipo. Por un lado el Rector y los decanos de facultades o directores de departamentos por el otro. Un ejemplo extremo de esta fractura es la situación que se presenta a menudo en las universidades venezolanas, cuando el rector de una “plancha” está obligado a cohabitar con el vicerrector de otra “plancha”.
- La impotencia de los servicios centrales para obtener información sobre las actividades con terceros que se realizan en las unidades académicas.
- Una poderosa facultad dispuesta a defender su propio sistema de admisión de estudiantes y con los medios y el poder suficiente para poder implementarlo o para poder influir en las reglas que lo regulan.
- Otra facultad que se opone a centralizar todas las clases en un edificio común, prefiriendo dar clases en sus propios espacios, pese a que esta no es la manera más eficiente de utilización del espacio.
- Un Decano de la Facultad de Medicina con jefes de departamentos semiautónomos que controlan sus propios fondos de investigación.
- La organización fragmentada y poco flexible de los programas académicos, que dificulta la movilidad de los estudiantes más allá de estos “túneles especializados”.

En organizaciones de este tipo:

- Los vínculos suelen ser acotados, aleatorios, ocasionales, discontinuos, indirectos, con efectos recíprocos débiles y lentos en producirse.
- Las fuerzas de especialización son más importantes que las fuerzas de integración, es decir la preocupación por el conjunto, su identidad, su integridad y su futuro.
- La autonomía de cada una de las partes puede ser mayor que la autonomía del conjunto, y de hecho así es interpretada muchas veces cuando, por ejemplo, una facultad recurre ante un tribunal para defender un punto de vista contrapuesto ante la institución.
- La estructura no determina los procesos de la organización y resulta difícil comprender cómo funciona esta simplemente a la vista de un organigrama.

Los cambios y las reformas deben siempre vencer intereses dispuestos a neutralizarlos; la natural dispersión de la atención y los propósitos de los integrantes de la organización obliga a cualquier iniciativa de cambio a generar un contenido simbólico importante, como condición previa; esto, sin embargo, implica una inversión de tiempo y recursos que la desgasta considerablemente.³⁵

No son burocracias fallidas, son simplemente otro tipo de organización, una que es, “al

34 De Moura Castro, C. (2005). *Un punto de vista sobre las instituciones de educación en Brasil*. Entrevista para: “Conversando con Directivos universitarios”, Uniersia y COLUMBUS. Disponible en: <http://www.columbus-web.com>

35 Arechavala Vargas, R. (2001). El gobierno de las universidades públicas: ¿es posible comprender un sistema caótico? En: *Revista de la Educación Superior*, número 118, abril-junio, ANUIES, p. 112.

mismo tiempo”, abierta y cerrada, indeterminada y racional, espontánea y deliberada. Su buen funcionamiento requiere, por un lado, desarrollar mecanismos de compensación, y, por el otro, maximizar sus ventajas potenciando el grado de satisfacción y motivación de sus empleados, aprovechando las oportunidades de experimentación, maximizando las posibilidades de adaptación al entorno.

En 1990, J. Douglas Orton y Karl E. Weick, identificaron tres tipos de mecanismos de compensación: el fortalecimiento del liderazgo, la focalización en prioridades y el énfasis en los valores compartidos.

Pero, ¿qué significa dirigir y orientar organizaciones vagamente acopladas?, ¿Cómo puede el Rector, el Decano, influir en el desarrollo de un centro con numerosos centros de poder y situaciones políticas complicadas?

Un tipo de autoridad intrínsecamente débil

En las universidades públicas de América Latina, la principal limitación al gobierno de sus universidades no es el déficit de autonomía, ya que aún en los casos en que ella se ve seriamente limitada, esto se debe principalmente a que es la propia institución la que no desea asumir las consecuencias de una autonomía responsable sin garantías ciertas de estabilidad financiera. Por el contrario, la principal limitación es el escaso poder que tienen los directivos para ejercer el margen de autonomía otorgado por la norma.

Esta situación de debilidad intrínseca se debe a que la autoridad de la administración central deriva en gran medida de sus componentes, quienes al mismo tiempo dependen de la autoridad central, creándose así una situación ambivalente que nutre un intercambio de favores que subyace en el ejercicio de las respectivas responsabilidades.

Así las cosas, los altos directivos de una organización universitaria tienden a inclinar sus decisiones en favor de las personas que piensan que les son leales. La intención subyacente es la de estabilizar coaliciones que permitan generar consensos. Pero los compromisos que esto genera rápidamente neutralizan el poder de iniciativa (de los directivos)³⁶. Como anota Simón Schwartzman, los rectores asumen sus mandatos “con un poder secuestrado por sus compromisos de campaña, casi siempre inevitables.”³⁷

“Al rector se le reprocha porque es más poderoso de lo que debería ser, y se le desprecia y está frustrado porque es más débil de lo que se cree que es”.³⁸

“El poder está distribuido en forma desigual - y en este sentido la organización adopta reglas autocráticas más que democráticas -y su distribución tiende a ser fluida”.³⁹

Como en el teorema o la cinta de Möbius, las funciones son conmutables. Podemos recurrir a los instrumentos de la topología analítica para caracterizar este tipo de situaciones. Uno se desplaza en la organización y cree estar del lado exterior (o en el vértice de la organización) y está en el interior (o en una zona subalterna) y viceversa, ya que en realidad, no hay dos lados

36 Arechavala Vargas, R. (2001). El gobierno de las universidades públicas: ¿es posible comprender un sistema caótico? En: *Revista de la Educación Superior*, número 118, abril-junio, ANUIES, p. 106.

37 Schwartzman, S. (2005). *A nova reforma do MEC: Mais polimento, mesmas idéias*, p.25.

38 Cohen, M. & March, J. G. (1976). Decisions, presidents, and status, Citado por: Mintzberg, H. (1983). *Power in and around organizations*, cap. 22.

39 Mintzberg, H. (1983). *Power in and organizations*. Prentice Hall.

distintos. En otras palabras, el flujo de poder circula posibilitando una inversión entre distintas posiciones en la organización. Nuevamente, se nos aparece la imagen del laberinto que “no tiene ni anverso y reverso” y donde vemos “rectas galerías que se curvan en círculos secretos al cabo de los años”.⁴⁰

El sistema funciona porque cada quien conoce a cada cual y sabe más o menos “de qué se trata”. La perspectiva que cada uno de los componentes de la organización tiene del core business es dispar, y por lo tanto las metas fijadas por los directivos tendrán un alto grado de ambigüedad, a veces disimulada en objetivos demasiados genéricos.

Un sistema de relaciones de este tipo tiende a ser, al mismo tiempo, inestable e inercial. Los costos de transacción de cualquier alteración de la distribución histórica de atribuciones y recursos es tan alto, que los directivos deben medir bien sus fuerzas antes de lanzarse a una nueva batalla.

¿Quién manda en la universidad pública?, se pregunta Claudio de Moura Castro. “El rector es como un jockey de dinosaurio. Allí va él, feliz de la vida, montado en el lomo de un dinosaurio, blandiendo su latiguito y fingiendo que está comandando al bicho. Pero él sabe justamente que no lo está”⁴¹.

El carácter intrínsecamente débil de la autoridad lo que hace anhelar es liderazgos fuertes. Pero, ¿cuál es el margen de acción real de que dispone un rector? Curiosamente, es la fluidez misma de las estructuras que dirige así como su posición central en el interior de ellas lo que le otorga a un directivo su margen de maniobra.

Los directivos son más frágiles, pero no están desprovistos de poder. Su poder es, en gran medida, informal y tiene dos fuentes principales. En primer lugar, el ser un mediador en los conflictos entre las unidades académicas. “Es un mediador, un negociador, alguien que manioobra entre los bloques de poder tratando, a la vez, de establecer una línea de acción posible”.⁴² La segunda fuente de poder de un directivo deriva del hecho de ser el principal interlocutor frente a la autoridad educativa principal proveedor de fondos.

Estas dos fuentes de poder informal son reforzadas por su voluntad y su habilidad política. Tiene el tiempo y la energía para dedicarse a su función y es muy posible que haya sido la habilidad política la que le ha permitido llegar a un cargo de responsabilidad.⁴³

Esta caracterización no implica desconocer que, a menudo, la habilidad política de un rector pueda tender a ocultar el carácter intrínsecamente débil de su autoridad. En este tipo de situaciones, el poder de los rectores puede ser discrecional y apoyarse en el manejo de los recursos y el apoyo de la autoridad educativa.

Una forma empírica de constatar el rol de los directivos en organizaciones vagamente acopladas es analizar el empleo de su tiempo, que es su principal recurso. ¿Qué es lo que hace? ¿Qué es lo que deja de hacer? Una indagación de este tipo nos diría cosas muy interesantes:

- Dada la ambigüedad de las situaciones, una parte importante de su tiempo seguramente está dedicada a negociar acuerdos con los distintos niveles de la organización, una suerte de construcción permanente de la realidad social.

40 Las imágenes provienen de dos poemas de Jorge Luis Borges, *Laberinto y El laberinto*, incluidos en sus obras completas, volumen II, páginas 364 y 365.

41 De Moura Castro, C. (2005). *Da arte de governar o ensino superior*. Ponencia presentada en el 7º Fórum Nacional: Ensino Superior Particular Brasileiro – FNEP.

42 Baldrige, J. V., Curtis, D. V., Ecker, G. and Riley, G. R. (1978). *Policy Making and Effective Leadership. A National Study of Academic Management*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. Citado por: Mintzberg, H. (1983). Cap. 22.

43 Mintzberg, H. (1983). Cap. 22.

- Cotidianamente recibe un cúmulo de solicitudes e iniciativas, lo que determina "una sobrecarga de los sistemas de decisión por exceso de propuestas y una competencia feroz por los recursos que implica su implementación".⁴⁴
- La gestión de los órganos colegiados, espacio natural para la defensa de intereses corporativos y el intercambio de favores, puede consumir un tiempo enorme de la agenda del rector.
- En tanto árbitros, los componentes recurren a los directivos en caso de conflictos internos o con la autoridad externa para una mediación; a menudo los rectores se describen a sí mismos como "bomberos" sin contar con el material adecuado para "apagar los incendios". Este tipo de situaciones refuerza la imagen heroica del "primus inter pares", pero lo urgente termina desplazando lo importante.
- La negociación con las autoridades educativas, para defender los presupuestos históricos u obtener nuevos recursos, es otra de las actividades que más consumen tiempo en la agenda de un rector.

Aduanas institucionales

Como vimos, otra de las formas de integración en organizaciones vagamente acopladas es la focalización en prioridades institucionales. Teniendo en cuenta las limitaciones anotadas de los órganos unipersonales para tomar decisiones "fuertes", consideremos por un momento la situación de los órganos colegiados.

La forma colegial está muy arraigada en las tradiciones académicas [...]. Ofrece, sin duda, ventajas en la medida en que facilita un elevado nivel de consenso interno y garantiza una gran autonomía en el plano académico. Pero, en cambio, dificulta la gestión de la institución en diversos aspectos: los procesos de decisión se hacen, a menudo, pesados y lentos; los intereses corporativos de los distintos estamentos que participan en los órganos colectivos suelen pesar más que el interés general de la institución; la necesidad de llegar a amplios acuerdos para tomar una decisión conduce a restringir las alternativas posibles, lo que en muchas ocasiones produce una mengua de eficiencia en la decisión que finalmente se adopta; la responsabilidad por las decisiones tomadas –en consecuencia– se diluye en la "lógica de la situación", de forma que resulta difícil corregir errores de los que nadie se hace claramente responsable; se presta, finalmente, a llenar de contenido político procesos de toma de decisiones que, en realidad, sólo deberían tener un carácter técnico.⁴⁵

Por esta razón, los órganos colegiados enfrentan serias limitaciones para definir el rumbo y los destinos de la institución. En el caso de México, por ejemplo, se aduce un agotamiento de los grandes cuerpos colegiados. Como órgano máximo de la institución, tiene la tendencia a abordar todo asunto con independencia de que le competa o no, con la consiguiente imposibilidad de analizar con detenimiento todos los asuntos que le competen (tanto por su multiplicidad como por el número de personas que conforman ese órgano), los que terminan

⁴⁴ Arechavala Vargas, R. (2001). El gobierno de las universidades públicas: ¿es posible comprender un sistema caótico? En: *Revista de la Educación Superior*, número 118, abril-junio, ANUIES.

⁴⁵ Bricall, J. M. (coord). (2005). *Informe Universidad 2000*. Cap. VIII, p. 405. Una discusión exhaustiva sobre este capítulo puede ser consultada en "Gobierno y administración de las universidades". Entrevista para: "Conversando con Directivos universitarios", Universia y COLUMBUS. Disponible en: <http://www.columbus-web.com>

siendo tratados superficialmente.

En la práctica,

los órganos colegiados han funcionado como válvulas de control para atender y en ocasiones dirimir conflictos institucionales, para comentar problemas reiterados en la institución que traen a colación los nuevos miembros, un espacio para enterarse de los “chismes” de la administración, para atender y convalidar los nombramientos honoríficos, para dar solemnidad a algunas ceremonias, señaladamente en el informe del rector. Este modo de funcionar relega el análisis de los asuntos “académicos importantes.” Como consecuencia, tienden ya no ser la “máxima autoridad” sino a la “aduana institucional” para legalizar decisiones cocinadas en otros ámbitos.⁴⁶

Aún en los casos en que dicha autoridad es ejercida,

la extrema autonomía de los órganos colegiados en las cuestiones académicas y su poca percepción de las cuestiones administrativo-financieras, tiene como resultado una fragilización de los liderazgos institucionales y de su capacidad de implantar programas de planeamiento institucional y evaluaciones con consecuencias concretas.⁴⁷

Dicha autonomía se refiere también a la ausencia de presiones externas.

Alcanzado un cierto equilibrio en el funcionamiento interno en términos de intereses, estructuras y procedimientos, las instituciones universitarias continuarán funcionando del mismo modo para preservar el status quo alcanzado. Es en ese sentido en el que cabe calificar a las instituciones universitarias de organizaciones conservadoras por su menor permeabilidad para recibir las influencias de los cambios externos.⁴⁸

Esto hace que la expectativa de un cambio, a menudo, se deposite en presiones del entorno, en particular de la autoridad educativa.

Hay una cosa que es un defecto de las universidades, yo no sé si todas pasarán por lo mismo, pero debemos reconocer que los agentes de cambio, las palancas que producen el cambio muchas veces no son internos, sino que los cambios profundos vienen por exigencias externas. Eso es malo, pero bueno, es la realidad.⁴⁹

Eslabones perdidos

En nuestro planteamiento, el desacoplamiento, una forma de autoridad débil y la impotencia de los órganos colegiados explican, en gran medida, las dificultades de gobernabilidad que padecen las universidades públicas de América Latina. No obstante su potencial en términos

46 López Zarate, R. (2007). *Normatividad, formas de gobierno y gobernabilidad*. Documento de discusión 1. UAM Azcapotzalco., p. 3

47 Silva F., Leal Lobo R. (2006). *A Educação Superior no Brasil*. Em: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 47.

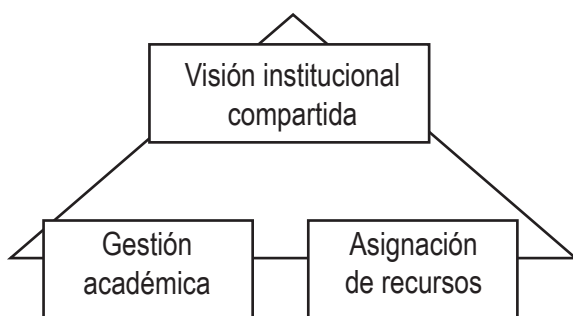
48 Villareal, E. (2000). *Innovación, organización y gobierno en las universidades españolas*, p. 71, citado por Víctor Manuel Gómez, Carlos H. Forero y Xiomara Zarur. *Op. cit.*

49 Kandel, V. (2005). *Formas de gobierno en la universidad pública: reflexiones sobre la colegiación y la democracia*. Entrevista a un funcionario, mayo de 2003.

de recursos humanos, se comportan como organizaciones inestables e inerciales, en las que subsisten enclaves de excelencia.

Hasta ahora, vimos al desacoplamiento como resultado de la coexistencia de unidades académicas con una débil identificación institucional y de actores con distintas percepciones de organización y sus objetivos. También podemos considerar el desacoplamiento como una desconexión entre tres funciones claves que, en teoría, deberían permitir, al mismo tiempo, dinamizar y estabilizar la organización.

Estas tres funciones son: el desarrollo de una visión institucional compartida, la gestión académica y la asignación de recursos. La gobernabilidad puede ser visualizada como un triángulo entre ellas.



Visión institucional compartida: Es lo que impulsa la institución hacia delante. Puede ser asimilada con el proceso de decisión estratégico, pero “no es” un plan estratégico (a menudo un grueso documento, lleno de lugares comunes, que representa la visión de un reducido número de personas o la compilación de planes de las unidades académicas.⁵⁰ Tiene una dimensión política (¿a dónde vamos?) y una dimensión técnica (¿cómo vamos?).

Obstáculos: el primer gran obstáculo al desarrollo de una visión institucional compartida en las universidades públicas de América Latina es la politización, la no cohesión de los valores, la intervención de fuerzas políticas externas. En los casos de países con conflictos políticos importantes, el ejemplo extremo es Colombia, este factor se ve exacerbado⁵¹. De la politización se deriva la utilización prebendaria de los recursos⁵². Enumeraremos otros obstáculos: la parálisis institucional; la búsqueda a toda costa de “equilibrios” que se neutralizan entre sí; las metas vagas o en disputa; la fragmentación institucional en intereses corporativos (diferenciación sin integración); el parlamentarismo de los órganos colegiados; la no separación y el desequilibrio entre las funciones de orientación estratégica, ejecución y administración en los órganos de

50 Keller, G. (1983). *Academic strategy: the management revolution in American higher education*. Baltimore, Md. Johns Hopkins University Press, p. 140.

51 En Colombia, han sido habituales los conflictos suscitados por el proceso de designación de rector en diversas universidades: Distrital, Cauca, Industrial de Santander, Pedagógica Nacional, Surcolombiana, Córdoba, Cartagena, Antioquia, etc. “En algunos casos dicho proceso ha estado acompañado de diversas manifestaciones violentas como paros, bloqueos de instalaciones, retención temporal de funcionarios, presiones y amenazas a la integridad física, etc. En otras, han primado diversas manifestaciones de violencia “simbólica” en contra de determinados candidatos.” Gómez V. M., Forero C. H. y X. Zarur. *Op. cit.*

52 “Durante ciertos momentos de irracionalidad política y cultural, ha cundido la idea y -peor aún- la práctica de “repartir” el botín universitario en una suerte de proporcionalidad con las fuerzas políticas actuantes en el ámbito nacional. Se ha llegado así a la increíble aberración de que en una Universidad se hable de que tal Facultad corresponde al partido “x”, o de que tal Cátedra debe adjudicarse al partido “z”... De ninguna manera el aparato universitario puede ser entregado al botín, como en las viejas costumbres del *spoils system*, practicadas en el período de la democracia jacksoniana”. Vanossi, J. R. (2007). *¿Necesidad, oportunidad, metas y orientaciones de una legislación orgánica para las funciones universitarias?* Comunicación leída en la sesión del 3 de septiembre de 2007 de la Academia Nacional de Educación, de la cual es miembro titular.

gobierno; competencias a menudo redundantes de cada órganos de autoridad; las agendas sobrecargadas y no jerarquizadas y la falta de instrumentos para monitorear el cumplimiento de planes y proyectos. Como consecuencia de todos estos factores, no debe sorprender el fracaso, en términos generales, de los esfuerzos de planeación: “o los planes son irrelevantes, o los que debieran estar involucrados no están dispuestos a aceptarlos y participar en ellos”.⁵³

Gestión académica: La educación superior es un negocio de recursos humanos: un elevado porcentaje de su presupuesto se gasta en docentes. La calidad de una institución es juzgada principalmente por la calidad de sus recursos humanos. Funciones claves son: atracción y retención de profesores / investigadores; focalización de la estrategia académica: creación /supresión de programas académicos; procesos de reforma curricular; las políticas de admisión de estudiantes; su seguimiento a lo largo de la carrera, etc.

Obstáculos: dificultad de planificar a largo plazo, limitada autonomía para gestión de recursos humanos, rigidez en la carrera académica, intereses disciplinarios, incrementalismo académico y la creación de programas académicos respondiendo a demandas internas más que a demandas externas.

La ideología académica es una barrera prácticamente infranqueable. Los actores universitarios están acostumbrados a vestir siempre sus acciones y decisiones con el ropaje de los principios de la vida académica: la autonomía, la libertad de cátedra, la decisiones “colegiadas”, la primacía de lo académico sobre lo burocrático y lo político.⁵⁴

Asignación de recursos: el control de los recursos puede ser una compensación en organizaciones vagamente acopladas. El proceso de preparación y aprobación del presupuesto es crítico: la asignación de recursos al interior de la universidad y su congruencia con las prioridades institucionales en contextos de una gestión centralizada o descentralizada de los recursos; las unidades académicas como centros de costos; los mecanismos de reequilibrio; la captación de fondos propios; fundaciones u órganos similares para su gestión de fondos propios.

Obstáculos: autonomía financiera limitada, financiamiento insuficiente, proporción elevada del presupuesto comprometida en gastos de personal o gastos corrientes, incongruencia entre la unidad que recibe los recursos y la que los ejecuta, falta de análisis de los costos reales de las operaciones y poco margen de maniobra. En situaciones de reducción de recursos, los componentes de la organización tienden a pensar que la historia es la guía más justa para asignar recursos. Por lo tanto, los recortes a lo largo de la organización permiten preservar la posición relativa de cada unidad. Todo intento de cambiar las prioridades en tiempos de crisis financiera son contemplados como destructivos e injustos, y la ecuanimidad de los directivos, no su capacidad de orientar la institución, tiende a ser su principal virtud.

La clave y lo que más dificultades plantea a la universidad es atar, vincular y relacionar los tres procesos entre sí. A título de ejemplo: las evaluaciones institucionales externas de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) han constatado una habitual falta de coordinación entre los distintos niveles (institucional, académico, presupuestario, científico, extensión, etc.).⁵⁵

Como consecuencia, para decirlo con palabras de Peter Drucker “universities are overadmi-

53 Laverde, M. (2003). Institutional Analysis of the Tertiary Education Sector. Anexo II en: *Tertiary Education in Colombia. Paving the Way for Reform*. A World Bank Country Study, p. 96.

54 Arechavala Vargas R. *Op. cit.*, p. 116.

55 García de Fanelli, A. M. y Trombetta, A. (2004). *Debilidades del sistema universitario según las evaluaciones externas de la CONEAU*, IIPE. (trabajo inédito).

nistrated and undermanaged”⁵⁶ y se pueden observar diversas patologías.

- Una visión institucional sin un correlato en la gestión académica es puro teatro. A menudo, los planes institucionales se limitan a resultar de la reflexión de un pequeño núcleo, sin consecuencias para el nivel de las unidades académicas.
- Una visión institucional sin un correlato en la asignación de recursos es poesía. Toda planificación estratégica debe culminar en un presupuesto. El problema es cuando una institución tiene pocos fondos no comprometidos. Las alternativas son dos: captar fondos adicionales y utilizarlos como palanca, o bien promover un debate interno para decidir una reasignación de recursos. Los fondos concursables ofrecen una alternativa, no siempre aprovechada por los directivos institucionales, quienes prefieren elevar todas las propuestas que les llegan antes que promover un debate para su priorización. La mencionada revisión de las evaluaciones externas de la CONEAU constata la precariedad en la formulación de planes de equipamiento y obras para laboratorios, edificios y bibliotecas de las instituciones académicas.
- Una gestión académica parroquial sin relación con el proyecto institucional es comedia costumbrista. Un ámbito típico donde se expresa la disociación es en la creación de nuevos planes de estudio cuando éstos no tienen correlato con una demanda claramente percibida ni con un eje estratégico de la universidad. La mencionada revisión de las evaluaciones externas en Argentina pudo constatar: a) la relativa falta de planificación académica que se percibe en los planes de estudio y en la oferta de carreras con estudios de grado débilmente articulados con los correspondientes ciclos de postgrado; b) el carácter poco complementario de la oferta académica agregada; c) la relativa falta de organización académica en las tareas de investigación científica, las que suelen desenvolverse en ausencia de áreas o líneas prioritarias definidas que las justifiquen y con escasa o nula complementación de los niveles institucionales y regionales; e) el bajo impacto institucional de las tareas de extensión y de transferencia.⁵⁷
- Una asignación de recursos inercial es una tragedia. La reasignación de recursos suele ser muy conflictiva, sobre todo en tiempos de crisis cuando los criterios históricos son la última trinchera en la defensa de espacios conquistados en el pasado.
- Una gestión académica sin asignación de recursos es retórica. Un análisis de la gestión de las instituciones de enseñanza superior públicas en Brasil “indica que las decisiones académicas de los cuerpos colegiados poco tienen en cuenta las restricciones administrativo-financieras, que están centralizadas en las manos de las rectorías, o de los directores, que liberan los recursos en la medida de su disponibilidad. Esto significa poco planeamiento estratégico y financiero/pre-supuestario”.⁵⁸ La mencionada revisión de las evaluaciones externas de la CONEAU, constata la virtual ausencia de estudios de costos de carreras y programas académicos.

3. Reformas en palacio del Rey Minos: nuevas políticas públicas

La sección anterior nos da una fotografía simplificada de la gobernanza de las universidades. Pasa por alto, necesariamente, la enorme variedad de situaciones, tanto de sistemas como de instituciones, pero permite focalizar la atención en algunos puntos críticos de su comporta-

56 Drucker, P.F. (1997). The future that has already happened. In *Harvard Business Review*. September-October: 20-24

57 García de Fanelli, A. M. y A. Trombetta. (2004). *Debilidades del sistema universitario según las evaluaciones externas de la CONEAU*. Op. cit.

58 Leal Lobo Silva Filho, R. (2006). A Educação Superior no Brasil. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 47.

miento organizacional. Es útil considerar ahora la evolución del escenario en el que las instituciones se han encontrado en las últimas dos décadas. Teniendo en cuenta el carácter público de las organizaciones que estamos analizando, podemos suponer que la evolución de las formas de gobierno de las universidades es sensible a la evolución de las políticas públicas.

Confrontados con la necesidad de mejorar el desempeño de las universidades por todas las razones ya conocidas y descartada la posibilidad de inducir un cambio mediante una imposición de tipo político, los gobiernos comenzaron a principios de la década de los 90 a desarrollar nuevas políticas. Los instrumentos a disposición eran de tres tipos: un cambio en la normativa, la introducción de sistemas de evaluación y acreditación y la aplicación de nuevos mecanismos de financiamiento.

Evolución de la normativa

Luego de un largo período de dictaduras, durante el que la principal preocupación era la de controlar a las universidades “políticamente”, se podría esperar una ola de reformas del marco legislativo de educación superior. Como lo demuestra el cuadro siguiente, no es así.

Nuevas leyes de educación superior en países de América Latina

| Año | País | Norma |
|------|------------|--|
| 1945 | Guatemala | Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala |
| 1957 | Costa Rica | Ley Fundamental de Educación (+ Leyes orgánicas de c/universidad) |
| 1958 | Uruguay | Ley Orgánica N° 12.549 que define a la Universidad de la República (UDELAR) como ente autónomo |
| 1968 | Brasil | Ley N.º 5.540, en materia de gobierno universitario, reconoce los órganos de gobierno y establece las directivas para su composición. |
| 1970 | Venezuela | Ley de Universidades |
| 1973 | México | Ley Federal de Educación |
| 1982 | Ecuador | Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas |
| 1983 | Perú | Ley 23.733 Ley universitaria. |
| 1984 | Uruguay | Ley 15.661 Autorizando el funcionamiento de universidades privadas |
| 1989 | Honduras | Decreto N° 142-89. Ley de Educación Superior (+ Constitución de la República que crea la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH). |
| 1989 | Brasil | Decreto 29.598 sobre disposiciones para promover la autonomía universitaria; en el Estado de São Paulo. |
| 1990 | Nicaragua | Ley 89. Ley de Autonomía de Instituciones de Educación Superior |
| 1990 | Chile | Ley 18.962. Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) |
| 1991 | Chile | Ley 19.054. Modifica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), en especial el artículo 52° y el párrafo 6° del título III, relativo a las instituciones dependientes del Ministerio de Defensa |
| 1992 | Colombia | Ley 30, por la cual se organiza el servicio público de educación superior |
| 1993 | Paraguay | Ley 136. Ley de Universidades |
| 1994 | Bolivia | Ley N° 1.565. Ley de Reforma Educativa (+ Constitución Nacional y Leyes orgánicas de c/universidad) |
| 1994 | Chile | Ley 19.305. Modifica estatutos de universidades en materia elección de Rector y establece normas para la adecuación de los mismos. |

| | | |
|------|-------------|---|
| 1995 | Argentina | Ley 24.521 de Educación Superior |
| 1995 | Panamá | Ley 34 que introduce modificaciones a la Ley Orgánica de Educación N° 47 de 1946 |
| 1995 | Brasil | Ley 9.192, que define el proceso para escoger los dirigentes de las universidades federales |
| 1996 | Brasil | Ley 9.394, de Directrices y Bases de la Educación |
| 1996 | El Salvador | Decreto N° 917. Ley General de Educación. |
| 1999 | Chile | Decreto Supremo 51 del Ministerio de Educación. Crea la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) |
| 1999 | Chile | Decreto Supremo 225 del Ministerio de Educación. Crea la Comisión de Evaluación de Calidad de Programas de Postgrado de Universidades Autónomas (CONAP) |
| 2000 | Ecuador | Ley 2000-16. Ley de Educación Superior (13 de abril) |
| 2002 | Costa Rica | Ley 8.256 del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) |
| 2003 | Perú | Ley N° 28.044 General de Educación |
| 2005 | Chile | Ley 20.027. Establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior (créditos) |
| 2006 | Perú | Ley 28.740, del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. |
| 2006 | Chile | Ley 20.129 Establece sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior |
| 2006 | Paraguay | Ley 2.529, que modifica los artículos 4°, 5°, 8° y 15° de la Ley N° 136/93 “de universidades” |

Este recuento nos indica que, en los últimos 20 años solo 13 países han modificado su ley de educación superior, la lista se deduce a 5 si se tienen en cuenta los últimos 10 años.

Esta vocación reformadora es limitada en comparación con lo sucedido en similar período en Europa ⁵⁹. Se explica, ante todo, por la habitual falta de consenso en el parlamento, el que a menudo, bajo presión de las propias universidades llega a acumular una cantidad enorme de proyectos o bien discute su aprobación indefinidamente. Enfrentados con esta situación, los gobiernos pueden decidir no tomar la vía del cambio legislativo, considerando además que es muy probable que esto no contribuya a resolver problemas que son estructurales. Por otra parte, puede que los gobiernos no se sientan con fuerza para iniciar un debate que pueda suscitar fuerte oposición política de estudiantes y sindicatos docentes y simplemente prefieren no abrir un frente de conflicto que suele tener grandes repercusiones en la opinión pública.

La consecuencia es, a menudo, una obsolescencia y anacronismo de la actual legislación. En México, por ejemplo, “las modificaciones al tercero constitucional en los últimos 50 años no han dicho algo sobre la educación, con excepción de la inclusión de la autonomía en 1980. La ley para la coordinación data de 1976”.⁶⁰

Las principales excepciones son Argentina, Brasil, Chile y Colombia. Estos cuatro países, en particular Argentina y Chile, optaron por cambios importantes en las leyes de educación superior. Chile lo hizo en 1990: con el retorno a la democracia creó una comisión para discutir si se continuaría con el régimen instaurado por la dictadura 10 años antes con modificaciones, o se retrotraería la situación a la normativa vigente durante el último gobierno constitucional. Se optó por lo prime-

59 Ver Samoilovich, D. (2007). *Escenarios de gobierno en las universidades europeas*. Colección documentos CyD – 8/2007. Fundación CyD. Barcelona, España.

60 López Zarate, R. (2007). *Normatividad, formas de gobierno y gobernabilidad*. Documento de discusión 1. UAM Azcapotzalco, pp. 1 y 2.

ro.⁶¹ Argentina lo hizo en 1995 con una ley que dio gran autonomía a las universidades y creó un sistema de evaluación y acreditación, entre otros cambios muy importantes.⁶²

Marcos regulatorios

Independientemente de la mayor o menor vocación legislativa de los gobiernos, estos han intentado regular el funcionamiento de las instituciones mediante la introducción de regulaciones adicionales. El paradigma subyacente es que si se otorga a las instituciones un mayor grado de autonomía y se las somete a una evaluación de resultados, introduciendo el “mix” adecuado de incentivos financieros y de otro tipo, las universidades deberían incrementar su calidad, relevancia y eficiencia.

Autonomía

Para analizar esta variable, podemos atribuir el grado de autonomía de las instituciones en un determinado país teniendo en cuenta cinco funciones principales:

- La autonomía académica, es decir para determinar su estructura académica y aprobar carreras y el contenido de los cursos,
- la autonomía para determinar el número y procedimiento de admisión de estudiantes,
- la autonomía para firmar y rescindir contratos con el personal académico, y para fijar sus salarios,
- la autonomía para asignar y reasignar recursos de su presupuesto incluyendo el capítulo de personal, ser propietario de sus edificios y equipos y tomar créditos,
- la autonomía organizacional, es decir para determinar sus órganos de gobierno, su composición y el modo de elección o designación.

En el cuadro que se incluye en la página siguiente, se desagregan estas cinco categorías en diez criterios para 9 países de la región, diferenciando en los casos de Brasil, Chile y México entre distintos tipos de institución.

De acuerdo con estos datos, las principales limitaciones a la autonomía se plantean en cinco de los diez criterios considerados: la autonomía organizacional, reasignación de recursos, tomar créditos, firmar y rescindir contratos con el personal académico y fijar sus salarios.

Sin ignorar las diferencias importantes entre los países- situaciones impensables en un país pueden ser consideradas como normales en otro-, en términos generales, las universidades de América Latina tienen un margen de autonomía relativamente amplio. Las principales excepciones son las universidades federales en Brasil, los institutos tecnológicos de México y, en menor medida, las universidades en Colombia. En el caso de las universidades federales de Brasil⁶³, pese a un anuncio del Ministro de la época en 1999 en el sentido de otorgarles plena autonomía, como veremos, esto nunca ha sido llevado a la práctica.

61 Brunner, J. J. (2005). *Más allá del mercado: hacia una segunda reforma de la educación superior en Chile*. Entrevista para “Conversando con Directivos universitarios”, Uniersia y COLUMBUS. Disponible: <http://www.columbus-web.com>

62 Del Bello, J. C. (2005). *Políticas públicas para la institucionalización de una autonomía responsable*. Entrevista para: “Conversando con Directivos universitarios”. *Op. cit.*

63 Roberto Lobo, al referirse al sistema público, opina que “ese sector, principalmente en el área federal, sufre de un profundo infantilismo gerencial derivado de la ausencia de autonomía”. Ver: Leal Lobo Silva Filho, R. (2006). *A Educação Superior no Brasil*. En CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, pp. 5-6.

Sistemas de evaluación y acreditación

La segunda variable del marco regulatorio es la creación de sistemas nacionales de evaluación y acreditación. Como ya vimos, su generalización obedece fundamentalmente a tres factores: la acelerada expansión de la matrícula de nivel terciario durante los años 1980 y 1990 con la consiguiente presión sobre los recursos públicos; el explosivo crecimiento de las instituciones privadas y el deseo de “proteger el mercado” de parte de las universidades más establecidas; y una mayor internacionalización de la educación superior acompañada de la necesidad de mantener un cierto nivel de reconocimiento internacional para facilitar la movilidad de estudiantes y los acuerdos de cooperación académica.

Incentivos financieros

La tercera variable de los marcos regulatorios son los modelos de financiamiento. En la región, los financiamientos históricos siguen siendo la práctica habitual y el modelo dominante. A pesar de los esfuerzos de algunos gobiernos se mantienen en general modelo tradicional vía asignaciones inerciales o negociadas políticamente.

GRADO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE AMÉRICA LATINA (Países seleccionados)

| Criterio evaluado | Determinar sus órganos de gobierno, su composición y el modo de elección o designación | Determinar su estructura académica | Aprobar carreras y el contenido de los cursos | Asignar y reasignar recursos de su presupuesto, incluyendo el capítulo de personal | Ser propietarios de sus edificios y equipos | Tomar créditos | Firmar y rescindir contratos con el personal académico | Fijar sus salarios | Determinar el número y procedimiento de admisión de estudiantes | Decidir sobre el pago de matrículas |
|--|--|------------------------------------|---|--|---|----------------|--|--------------------|---|-------------------------------------|
| País / Tipo de universidades | | | | | | | | | | |
| Argentina | S | S | S | S | S | ? | S | S | S | S |
| Brasil/ Federales | P | S | S | P | S | N | N | N | S | N (1) |
| Brasil/ Estaduais | P | S | S | V | S | N | S | V | S | S |
| Chile/ Tradicionales Estatales | N (2) | S | S | S | ? | P (3) | N | ? | S (4) | S |
| Chile/ Tradicionales Privadas | S | S | S | S | S | S | S | S | S (4) | S |
| Colombia/ Nacionales y Territoriales | P | S | P | S | S | P (5) | S | N | S | S |
| Costa Rica | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S |
| México/ Autónomas Federales | S (6) | S | S | S | S | S | S (6) | S (6) | S | S |

| | | | | | | | | | | |
|-----------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| México/ Autónomas Estatales | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S |
| México/ Inst. tecnológicos | P | P | S | N | S | S | P | N | N | S |
| Panamá | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S |
| Perú | N | S | S | P | S | N | S | N | S | S |
| Uruguay | S | S | S | S | S | ? | S | S | S | S |

Leyenda:

S Tiene autonomía **P** Autonomía Parcial **?** No sabe
N No tiene autonomía **V** Variable

Notas:

- (1) Con excepciones
- (2) Excepto la Universidad de Chile
- (3) Sólo durante la duración del mandato del Presidente
- (4) Excepto el procedimiento (examen nacional)
- (5) Excepto la Universidad Nacional que tiene autonomía plena para tomar créditos
- (6) Excepto el Instituto Politécnico Nacional

Fuente: elaboración propia.

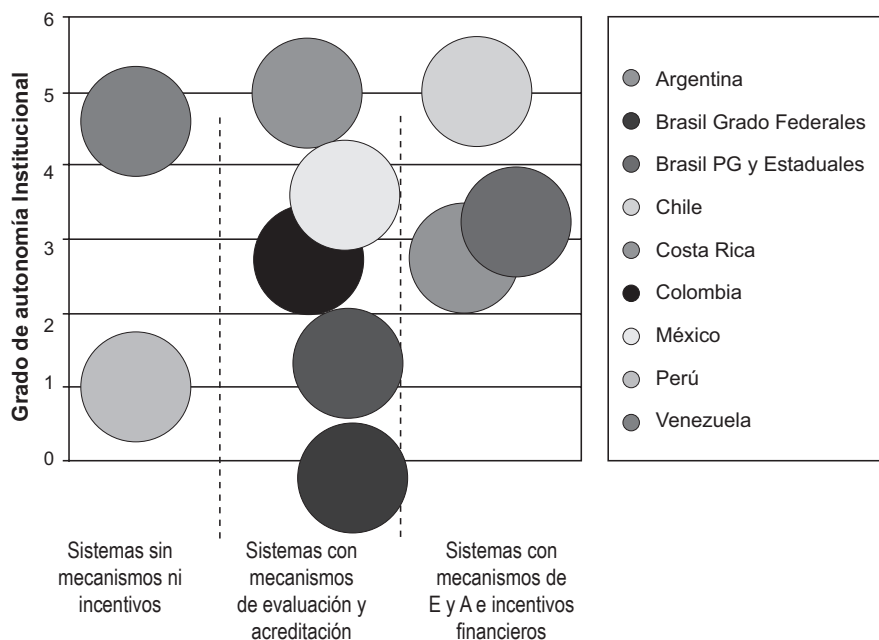
Es cierto que la viabilidad de incentivos se da a partir de un determinado umbral de financiamiento. El presupuesto público de la educación superior en América Latina prácticamente se duplicó entre 1995 y 2002, pero la expansión de la matrícula hizo que el promedio regional de gasto público por estudiante, en el mismo período, pasara de 2.024 dólares a 2.381 dólares. En relación al PIB, sigue siendo bajo: en promedio un 0,87 %, con variaciones que van del 0,14 % en El Salvador al 2,77 % en Venezuela.⁶⁴ La baja inversión pública explica, en general, la dificultad en introducir nuevos modelos de financiamiento, los que en general han estado asociados a préstamos de organismos internacionales. Sus principales modalidades han sido los fondos concursables, las partidas centralizadas discrecionales, los financiamientos para fines específicos, los contratos plurianuales y los contratos de gestión. Todas estas constituyen formas de cuasi-mercado.

Sin pretender analizar en detalle las reformas introducidas en los últimos 20 años, puede ser útil referirse brevemente a ellas teniendo en cuenta el grado de implementación de estas tres variables.

Imaginemos un mapa conceptual (ver página siguiente) en el que su eje vertical es el grado de autonomía dado a las instituciones, expresado por la sumatoria de las facultades que se le atribuyen, y en el eje horizontal la implementación de los procesos de evaluación/acreditación y de incentivos financieros. En él podemos representar los casos de los países a los que nos referiremos brevemente a continuación.

⁶⁴ García Guadilla, C. (2005). Financiamiento de la educación en América Latina. En GUNI-UNESCO, *Educación Superior en el Mundo 2006. El Financiamiento de las Universidades*.

MARCO CONCEPTUAL DE LAS RECIENTES REFORMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR



Una genealogía de reformas

Chile: el descubrimiento del cuasi-mercado

La reforma en los años 80 había implantado un modelo mixto de autorregulación de las instituciones que combinaba dispositivos de financiamiento centralizado con la presencia de mecanismos competitivos o de mercado. El gobierno democrático que asumió en 1990 adoptó una estrategia de “continuidad con reforma”, formulando para ello una nueva Ley Orgánica Constitucional de Educación y poniendo en marcha un proceso de supervisión de las nuevas universidades públicas e institutos profesionales privados a cargo de un Consejo Superior de Educación. Al mismo tiempo, comenzó a incrementar gradualmente los recursos públicos destinados a la educación superior, diversificando las modalidades de financiamiento ⁶⁵. Por primera vez se introduce en América Latina un mecanismo de cuasi-mercado.

El nuevo modelo de financiamiento estimula una competencia entre las universidades. El financiamiento continúa siendo público, pero el Estado pasa a adquirir servicios de oferentes independientes. En la transacción interviene la decisión de los usuarios, siempre y cuando dispongan de la información necesaria y puedan ingresar y transitar dentro del sistema (lo que, hasta el momento en Chile no es facilitado por las propias instituciones). Se busca aumentar la eficiencia y eficacia del sistema siendo las instituciones, en principio, controladas a través de los usuarios. A diferencia de lo que ocurre en un sistema centralizado, la integración del sistema no

65 Brunner, J. J. (coord.) (1994). *Educación Superior en América Latina – Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*. CEDES. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cedes/brunner.rtf>

ocurre a través de decisiones burocráticas, sino de mecanismos competitivos.⁶⁶

Hacia 1980 el financiamiento público representaba alrededor del 80% de los ingresos del sector y en años recientes no alcanzaría a representar un 30% en el conjunto del sistema. La importancia del financiamiento privado resulta del “efecto combinado de cuatro factores: (1) un sistema con una alta proporción (más de la mitad) de la matrícula en instituciones que se financian exclusiva o principalmente en el mercado; (2) un gasto fiscal relativamente bajo en las instituciones de educación superior que se benefician del subsidio estatal; (3) la destinación de una parte de este gasto hacia un grupo de universidades privadas (tradicionales y derivadas de ellas) que reciben aportes públicos en las mismas condiciones que las estatales, y (4) el arancelamiento generalizado de los estudios superiores, tanto en instituciones con y sin aporte fiscal directo”.⁶⁷

En la actualidad, los aportes fiscales se dan básicamente a través el Ministerio de Educación por la vía de aportes basales o directos que corresponden al 45% de los aportes entregados a las instituciones y a los cuales sólo acceden las universidades del Consejo de Rectores (incluye 16 universidades estatales y nueve universidades privadas fundadas con anterioridad al año 1980).⁶⁸ Otros fondos estatales corresponden al aporte fiscal indirecto que representa un 7% y que está dirigido al cuartil de mejores resultados en la prueba de selección.⁶⁹ Por otra parte, las ayudas estudiantiles representan el 35% de los aportes y se otorgan mediante la modalidad de becas y créditos que se entregan directamente a las instituciones. Además, existe un conjunto de otros fondos estatales, en su mayoría concursables que se otorgan para investigación y mejoramiento de infraestructura.

Si se considera el aporte del sector estatal únicamente se puede concluir que entre los años 1999 y 2003 este ha decrecido en 0,2% tomando el PIB como referencia. En cambio, los aportes del sector privado se han incrementado de 1,3% a 1,9% en el lapso arriba mencionado.⁷⁰

El principal fondo concursable es el Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior (MECESUP) financiado con recursos estatales y un crédito del Banco Mundial. Se otorga en el nivel de pregrado y postgrado y en algunos de los concursos se abre también a entidades privadas. Ha transferido más de 250 millones de dólares destinados a inversiones, incremento de recursos humanos de alto nivel de especialización y reformas curriculares en las instituciones de educación superior. El Fondo de Desarrollo institucional (FDI), otro fondo concursable con propósitos similares al MECESUP, paulatinamente ha disminuido en la medida que se ha ido fortaleciendo el programa MECESUP. Existen otros fondos concursables para financiar actividades de investigación, innovación y desarrollo y de creación artística entre los cuales cabe mencionar: el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT), el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF), el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Fondo Nacional de la Cultura y las

66 Samoilovich, D. (2007). *Escenarios de gobierno en las universidades europeas*. Colección documentos CyD – 8/2007. Fundación CyD, p. 11.

67 Brunner, J. J. (2005). “Transformaciones de la Universidad Pública”, en *Revista de Sociología*, No. 19, Chile. Disponible en: http://mt.educarchile.cl/archives/UPub_blog.pdf

68 El Aporte Fiscal Directo “consiste en un subsidio de libre disponibilidad asignado en un 95% conforme criterios históricos y el 5% restante de acuerdo con indicadores de eficiencia anuales. Los indicadores se basan en la proporción de académicos con postgrado, número de proyectos y número de publicaciones indexadas.” González, L. E. (coord.) (2006). *Educación Superior en Iberoamérica: El caso de Chile*. Op. Cit., p. 61.

69 El Aporte Fiscal Indirecto “es un subsidio indirecto a la demanda destinado a incentivar la captación de los 27.000 puntajes mas altos en la prueba de selección a las universidades. (Sobre aproximadamente 180 000 que rinden la Prueba) De este modo se beneficia a las instituciones públicas o privadas que por su calidad reclutan a los mejores estudiantes de cada promoción.” González, L. E. (coord.) (2006). *Educación Superior en Iberoamérica: El caso de Chile*. Op. Cit., p. 61.

70 González, L. E. (coord.) (2006). *Educación Superior en Iberoamérica: El caso de Chile*. Op. Cit., p. 60.

Artes (FONDART), el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC), el Fondo de Áreas Prioritarias (FONDAP), la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) y otros adscritos a ministerios y otras entidades públicas.

En 2006 se aprobó la Ley que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad, vinculando el financiamiento a los resultados de la evaluación y la acreditación.

El establecimiento de mecanismos de aseguramiento de la calidad siguió un camino largo y no exento de dificultades. En un comienzo, se limitó al control de las universidades privadas y públicas de reciente creación y las universidades tradicionales lo consideraron un mecanismo de protección de mercado, pero, paulatinamente, se ha ido generalizando, tanto la acreditación institucional como la de programas.

El mayor impacto público de la CNAP (Comisión Nacional de Acreditación de Programas de pregrado) está dado por las decisiones de acreditación a nivel institucional.

Número de universidades acreditadas y no acreditadas

| Acreditación abril 2006 | | | | | |
|-------------------------|-----------------|-------------------------|-------------------|-----------------------------|------------------------------|
| Situación | Univ. Estatales | Univ. Privadas CRUCH | Univ. Privadas | Institutos Profesionales | Centros Formación Técnica |
| Acreditada | 12 | 9 | 13 | 6 | 4 |
| No acreditada | 3 | 0 | 4 | 1 | 1 |
| No presentada | 1* | 0 | 12 | 41 | 112 |
| TOTAL | 16 | 9 | 39 | 48 | 117 |

Fuente: Acuerdo de la CNAP del 20 de enero del 2006.

(*) Está en proceso de acreditación.

En cuanto a la acreditación de carreras también los logros son importantes ya que se han sometido a acreditación 570 carreras sólo en el pregrado. Uno de los factores que ha sido importante para motivar a las instituciones a incorporarse a la acreditación es la posibilidad que se les abre de acceder a algunos fondos estatales concursables y que sus estudiantes puedan optar al crédito con aval del Estado. Las carreras acreditadas constituyen un alto porcentaje de la matrícula total del sistema que incluye a las universidades más prestigiosas del país y, por tanto, tiene un enorme impacto en el sistema.⁷¹

Cobertura en matrícula de pregrado en relación al sistema (2005)

| Estado | Matrícula Total | | Nº de Instituciones |
|-------------------|-----------------|-----|---------------------|
| | Nº | % | |
| Acreditadas | 379.854 | 68 | 44 |
| En Proceso | 63.829 | 11 | 16 |
| No Acreditadas | 62.186 | 11 | 9 |
| Fuera del Proceso | 57.680 | 10 | 23 |
| Total Sistema | 563.549 | 100 | 92 |

Fuente: González y Torre (2006). Acreditación y fomento de la calidad. La experiencia chilena de las últimas décadas. Mimeo.

En lo que compete a acreditación de programas de postgrado la Comisión Nacional de Acreditación de Programas de posgrado (CONAP) ha acreditado 174 programas de postgrado de un total de 584 (469 maestrías y 115 doctorados).

⁷¹ González, L. E. (coord.) (2006). *Educación Superior en Iberoamérica: El caso de Chile. Op. Cit.*, p. 21.

Estas acreditaciones han introducido en las instituciones:

- El desarrollo de una cultura institucional por el aseguramiento de la calidad en los diferentes niveles de formación,
- la creación al interior de las Instituciones de Educación Superior de “organismos” cuya función es el aseguramiento continuo de la calidad,
- la declaración, de parte de las autoridades, de políticas institucionales en esa dirección.

Los principales obstáculos en este proceso han sido⁷²:

- Un proyecto de ley que ha tenido innumerables enmiendas en la cámara,
- un reducido aporte del PIB a la educación superior,
- costos importantes que deben ser financiados por las instituciones.

Es interesante observar que estos cambios, en las universidades públicas, no supusieron una modificación del sistema de elección del Rector, Decanos, Directores de departamentos, escuelas o institutos, el que se efectúa en forma habitual por parte de sus pares académicos. Las universidades tienen una relativa autonomía organizacional para decidir sus órganos de gobierno, con la excepción de la participación de los estudiantes, salvo en la Universidad de Chile.

La experiencia chilena tuvo un importante impacto en el debate sobre la educación superior en otros países de América Latina, principalmente a través de un amplio proyecto de investigación financiado por la Fundación Ford, entre 1990 y 1995, con participación de investigadores de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.⁷³

Colombia: un sistema de acreditación sin incentivos financieros

El principal mérito de la reforma colombiana de 1992 es que crea un esquema de evaluación de la calidad que se aparta del control burocrático sin referentes académicos vigente hasta ese momento. La consecuencia había sido una proliferación desordenada de programas académicos de calidad diversa.

Con el inicio efectivo del Sistema Nacional de Acreditación, se empieza a hacer práctico un “cambio de paradigma” en la evaluación de la calidad, cuando un grupo importante de instituciones decide, en la perspectiva de la autorregulación, someter sus programas académicos a la acreditación voluntaria con el propósito de hacer reconocimiento público del logro de niveles de calidad.⁷⁴

Desde 2000 el sistema fue evolucionando gracias al establecimiento de estándares básicos de calidad para los programas de pregrado y postgrado, el estímulo a la acreditación voluntaria tanto de programas como de instituciones y la implantación de exámenes de calidad de la educación superior. Al mismo tiempo. Se creó también el Observatorio del Mercado Laboral.

Para noviembre de 2005, existían 367 programas de pregrado (46 % de universidades públicas) acreditados y 10 universidades acreditadas institucionalmente.

72 González, L. E. (coord.) (2006). *Educación Superior en Iberoamérica: El caso de Chile. Op. Cit.*, p. 24.

73 Brunner, J. J. (coord.) (1994). *Educación Superior en América Latina – Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000.*

74 Orozco Silva, L. E. (ed) (2006). *Educación Superior en Colombia.* En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica.* Informe 2007.

El Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) se transformó recientemente orientando su misión principalmente a la evaluación del aprendizaje de los estudiantes. Las pruebas de Estado para ingreso a la Educación Superior están bajo su responsabilidad, así como los ECAES (Exámenes de Calidad de la Educación Superior), que evalúan conocimientos y competencias de los estudiantes de último semestre en las distintas áreas de la formación profesional. Los ECAES contribuyen efectivamente a la evaluación curricular de los programas académicos y ofrecen información sobre las fortalezas y debilidades de dichos programas en términos de los resultados de la formación profesional.

El Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en el país, ha logrado diseñarse formalmente pero está a la espera de una mayor consolidación e integración. Su principal logro ha sido activar la capacidad de las instituciones académicas de autorregularse y comprometerse de manera autónoma en su proceso de mejoramiento para garantizar la prestación de un servicio de calidad.

Sin embargo, el sistema no fue acompañado por la implementación de un sistema de incentivos. La Ley 30 de 1992 estableció la financiación de las universidades públicas de manera automática sin tener en cuenta criterios de gestión o de calidad. En este contexto, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación le otorgan una bolsa anual al Ministerio de Educación Nacional (aproximadamente 1% del PIB) que es indexada de acuerdo a la inflación vigente a precios constantes de 1993. Las universidades públicas lo distribuyen internamente a través de los Consejos Superiores, que se constituyen en la máxima entidad con poder decisorio dentro de las universidades. En el caso de las universidades territoriales se asignan los recursos de acuerdo con el presupuesto de las entidades territoriales (municipios, departamentos).⁷⁵

El Ministerio de Educación Nacional propuso un modelo que pretendía enfatizar la competencia entre universidades, entendido como un juego de suma cero en el cual se descontaba progresivamente cada año un porcentaje del presupuesto compartido por todas las universidades para ser repartido entre aquellas instituciones que lograran el mejor desempeño de acuerdo a parámetros fijados por el Ministerio de Educación Nacional. El modelo propuso que en el primer año se descontara el 4 %, el segundo año el 8 % y el tercer año el 12 %. La aplicación de este modelo hubiera exigido un cambio en la administración presupuestaria interna de las universidades ya que suponía un acuerdo entre las unidades académicas sobre metas de desempeño y un proyecto institucional.

El modelo tuvo varias críticas. La primera fue el peso que otorgó a los indicadores de cobertura en lugar de la calidad, con lo que las universidades de mayor complejidad y costos hubieran perdido recursos. Asimismo ponían riesgo el financiamiento de las inversiones realizadas por estas mismas universidades.

Más allá de la polémica sobre los indicadores, existía de parte de las universidades incertidumbre sobre la sostenibilidad financiera del modelo. En palabras de un Rector: “hubiéramos aceptado un modelo que premiara o no premiara, pero no uno que premiara o castigara”. Las universidades plantearon una demanda ante la Corte Constitucional, quien declaró la medida inaplicable.

El modelo de asignación de recursos continuó siendo el histórico. Teniendo en cuenta que una alta proporción del mismo está dedicado a salarios y gastos fijos, las instituciones tienen

⁷⁵ Orozco Silva, L. E. (ed) (2006). Educación Superior en Colombia. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p.65.

poco margen para inversiones y nuevas iniciativas. En estas condiciones, las instituciones presionan sobre el gobierno o el parlamento.

En cuanto a la autonomía, la norma limita la capacidad de las universidades de darse una forma de organización. La ley 30/92 definió para todas las universidades una forma homogénea de gobierno, basada en los órganos principales de toma de decisiones: el Consejo superior universitario y el Consejo académico. Asimismo, se plantea una sobrerrepresentación del sector gubernamental en el Consejo superior universitario, pudiendo llegar al 30% de sus miembros, siendo presidido por el representante del Presidente o el Gobernador del Estado, lo que obviamente tiene un efecto negativo sobre la autonomía universitaria⁷⁶.

El resultado es que se siguen planteando los problemas estructurales que afectan a las universidades públicas. Ni las políticas públicas, ni las regulaciones gubernamentales, ni los actuales mecanismos de financiamiento, ni las fuerzas del mercado parecen ofrecer a las instituciones de educación superior un apropiado “mix” de incentivos que podría estimular su desarrollo.⁷⁷

Argentina: una reforma comprensiva para un sistema bloqueado

En 1995, la nueva legislación modificó sustancialmente el marco regulatorio⁷⁸. Anteriormente, las universidades no podían crear carreras y programas sin autorización del Ministerio. La ley habilitó a las universidades para crear carreras en forma directa, minimizando el control ministerial. Por el contrario, se estableció un rígido régimen para los programas de posgrado, respondiendo así a su explosión descontrolada en los años 80. La nueva oferta de maestrías contribuía a mejorar las finanzas de las universidades pero sin garantías de calidad.

La nueva legislación estableció la obligación de la acreditación de la calidad de los postgrados a diferencia de Colombia, por ejemplo, donde es voluntaria. La primera experiencia de evaluación de los postgrados fue llevada a cabo por la Comisión de Acreditación de Postgrados (CAP).

Las otras dos patas de la reforma fueron la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), que asumió entre otras las funciones de la CAP, y el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA). Las otras funciones de la CONEAU son la evaluación institucional, la aprobación de creación de nuevas universidades, la evaluación de los programas de grado que afectan a la salud o a la seguridad de la Nación y la supervisión de otras eventuales agencias de evaluación, permitidas por la Ley.

Una de las líneas de financiamiento del FOMECA apoyó el mejoramiento de la calidad docente mediante becas para la formación de postgrado (menos del 6 % del plantel docente universitario poseía título de postgrado). Se preveía una graduación de incentivos financieros al nivel de calidad tomando la experiencia de CAPES en Brasil. Los postgrados A de las universidades estatales se beneficiaban con becas libres para cada programa acreditado, mientras que las categorías C y D recibían apoyo para mejorar bibliotecas, laboratorios y asistencia técnica

76 Gómez, V. M. (2001). *Gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas*. Universidad Nacional de Colombia. *Op. Cit.*, pp. 57 y 76.

77 Brunner, J. J. (2002). *The Colombian Higher Education System: Problems and Challenges*. Latin American and Caribbean Region, World Bank, p. 8

78 Nota: la descripción de los sistemas de evaluación se basa en el estudio de Del Bello, J. C. (2002). *Desafíos de la Política de la Educación Superior en América Latina: reflexiones a partir del Caso Argentino con énfasis sobre la Evaluación para el mejoramiento de la calidad*, pp. 40 -59.

para la mejora académica.

A diferencia de la CAP, la acreditación de la CONEAU no tiene consecuencias sobre el financiamiento, ya que el FOMECE fue discontinuado en 2001 (aunque sí tiene consecuencias para el otorgamiento de becas por parte del CONACYT). Sí tuvo un impacto sobre la calidad de la oferta, sea porque una fracción de los programas fue discontinuada o porque se desalentó la creación de programas de baja calidad.

En el cuadro siguiente se puede apreciar los resultados de las dos primeras convocatorias de acreditación de postgrados (1999 y 2002).

**Postgrados acreditados según tipo de carrera,
hasta mayo de 2006**

| Tipo de carreras | Condición | | | Total |
|-------------------|-----------------|----------------|---------------|----------------|
| | Acreditadas | No Acreditadas | En Trámite | |
| Doctorados | 247 (76.2%) | 69 (21.3%) | 8 (2.5%) | 324 (100%) |
| Maestrías | 577 (65.0%) | 254 (28.6%) | 57 (6.4%) | 888 (100%) |
| Especializaciones | 791 (65.4%) | 336 (27.8%) | 82 (6.8%) | 1209 (100%) |
| Total | 1615 (66.7%) | 659 (27.2%) | 147 (6.1%) | 2421 (100%) |

Fuente: Marquis, C. y Toribio, D.I. (2006). Capítulo sobre Argentina, para CINDA, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007, p. 27

La evaluación en general y la acreditación de postgrados en general fueron en un comienzo objeto de resistencias. Las críticas mayores provinieron de la Universidad de Buenos Aires, la que durante un año se retiró del sistema, reincorporándose por presión de algunas facultades sobre las autoridades institucionales. Otras objeciones se relacionan con resoluciones contradictorias por parte de los pares, fruto de la falta de experiencia al inicio y de una definición poco precisa de los estándares.

La Ley prescribe que también las carreras de grado reguladas por el Estado deben ser acreditadas, pero no define cuáles son esas carreras, así que el primer paso para la implementación de esta exigencia fue establecer las carreras que están comprendidas. Las primeras en ser incluidas fueron Medicina, varias ramas de la Ingeniería y Agronomía, debido a que había un trabajo previo en las asociaciones de decanos respectivas que permitió acordar los contenidos curriculares básicos, los criterios sobre la intensidad de la formación práctica y los estándares para la acreditación, aspectos todos que luego fueron aprobados por el Consejo de Universidades del Ministerio de Educación. Logrados estos acuerdos, la CONEAU implementó los procesos de acreditación.⁷⁹

La acreditación de las carreras de grado comenzó con las de Medicina. A diferencia de la acreditación de postgrados, esta modalidad respondió a un criterio mixto de aseguramiento/mejoramiento de la calidad. Aún cuando la Ley preveía la acreditación por 6 años, se adoptó además un plazo de 3 años cuando los comités de pares encontraban que no se cubrían plenamente los estándares pero que la carrera asumía compromisos de mejoras verificables, reflejados en un contrato entre la CONEAU y la carrera, refrendado por las autoridades de la

⁷⁹ Marquis, C. y D. Toribio (2006). Capítulo sobre Argentina. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, pp. 26-27.

universidad.

Los resultados de estos procesos de acreditación de carreras reguladas, se pueden apreciar en el cuadro siguiente:

Acreditación de carreras universitarias reguladas por CONEAU, hasta abril de 2006

| Carreras | Acreditadas | | No acreditadas | Total |
|------------|--------------|----------------|----------------|---------------|
| | Por 6 años | Por 3 años | | |
| Medicina | 2 (8,3%) | 20 (83,3%) | 2 (8,3%) | 24 (100%) |
| Agronomía | 6 (21,4%) | 18 (64,3%) | 4 (14,3%) | 28 (100%) |
| Ingeniería | 17 (7,0%) | 194 (80,2%) | 31 (12,8%) | 242 (100%) |
| Total | 25 (8,5%) | 232 (78,9%) | 37 (12,6%) | 294 (100%) |

Fuente: Marquis, C. y Toribio, D. (2006). Capítulo sobre Argentina, para CINDA, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007, p. 26

Cabe aclarar que la Ley prevé que la CONEAU puede recomendar que se suspenda la inscripción en una carrera no acreditada (de grado o de postgrado), pero ello todavía no se ha practicado. Sin embargo, la no acreditación de una carrera, especialmente si es de grado, es un hecho grave para la universidad. A las carreras de grado no acreditadas, para continuar su oferta, se les recomienda asociarse con otras que estén acreditadas.

En Argentina, como en la mayoría de los países de la región, las tareas políticas y técnicas que debieron desarrollarse para instalar un sistema de evaluación y acreditación de la calidad universitaria, resultaron arduas⁸⁰. Paulatinamente la CONEAU fue ganando legitimidad como organismo independiente inscripto en la Ley (lo que en los momentos más críticos le aseguró un cierto “blindaje”).

El Fondo para el Mejoramiento de Calidad Universitaria (FOMEC) tuvo su máximo nivel de actividad entre 1997 y principios de 2001⁸¹, momento en que el Ministerio de Educación suspendió la mayoría de las actividades de ejecución de los proyectos y sólo mantuvo el compromiso con los becarios. En ese período asignó unos 200 millones de dólares a casi 500 proyectos distribuidos entre las 36 universidades nacionales. Este monto representaba el 7 % del financiamiento anual para la educación superior. Además de la formación de recursos humanos, el FOMEC financió la actualización del equipamiento dedicado a la enseñanza y la gestión. En su tercera convocatoria incorporó unas líneas de financiamiento para proyectos institucionales. La apertura de esta línea se realizó sin un diagnóstico claro sobre los problemas y por lo general este tipo de proyectos tuvo un impacto muy bajo con excepción de los proyectos dedicados a la informatización de la gestión.

Otra línea de actuación financiada con el préstamo del Banco Mundial fue la creación del Sistema de Información Universitaria (SIU), integrado por 5 módulos: gestión económico-financiera presupuestaria, gestión del personal, gestión académica, sistema de información estadística universitaria, sistema gerencial sobre información de personal, presupuesto, conta-

⁸⁰ Marquis, C. y D. Toribio (2006). Capítulo sobre Argentina. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, pp. 28.

⁸¹ Oszlak, O. (coord.) (2003). *Evaluación del Programa “Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC)”*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, pp. 74 y subsiguientes.

bilidad y finanzas. La situación previa en las universidades era de gran precariedad. Luego de una resistencia inicial por temor a la pérdida de control sobre la información y por lo tanto percibido como amenaza para la autonomía de las universidades, los sistemas fueron ampliamente utilizados. El impacto del programa en las instituciones fue muy importante, aunque su utilización no fuera homogénea. También permitió que la autoridad educativa contara con información fiable.

Paralelamente a las actividades de la CONEAU y el FOMECA, a iniciativa del Ministerio de Hacienda la autoridad educativa había intentado, a partir de 1992, con la Ley de Presupuesto introducir por primera vez una transferencia global sin afectación específica (block grant). Esto marcaba un punto de inflexión en el modo en que el Estado financia a las universidades nacionales, al dejarse de lado la distribución del presupuesto por objeto del gasto. A partir de ese año se inicia además una política orientada a conceder a la institución universitaria mayor autarquía en la administración de su patrimonio y de su presupuesto.⁸²

Hasta ese momento, el sistema usual de asignaciones, al ser automático e incremental, según la coyuntura fiscal, hacía prácticamente imposible que los gobiernos pudieran formular y aplicar políticas de desarrollo de la educación superior más o menos coherentes. Primaba una negociación independiente que cada universidad desarrollaba tanto con el Ministerio de Educación, con el de Economía y con el propio Parlamento, que aprueba el presupuesto nacional. Esta modalidad creaba un contexto poco estimulante para la eficiencia, la productividad y el rendimiento de las instituciones públicas.

Estas políticas de cambio en la forma de financiamiento se concretaron entre los años 1992 y 1994 a través de modificaciones del régimen administrativo - financiero de las universidades que luego fueron plasmadas en la Ley de Educación Superior que, entre otros aspectos, establece que las universidades de gestión estatal tienen facultad para fijar su régimen salarial, reglamentar la generación de recursos propios y promover la constitución de fundaciones, sociedades u otras formas de asociación civil destinadas a facilitar sus relaciones con el medio.

A partir de 1993 la Secretaría de Políticas Universitarias y el Consejo Interuniversitario Nacional diseñaron un modelo objetivo de asignación de los fondos incrementales, mientras que se mantenía la base histórica de los presupuestos asignados hasta ese período. Aunque inicialmente se trataba de montos relativamente marginales, el modelo implicaba un cambio sustantivo en los procedimientos que se habían mantenido hasta ese momento.

En la práctica, no se logró una modificación sustancial del régimen de financiamiento porque, además de las resistencias de las universidades, la crisis económica de 2001 impidió que el presupuesto creciera en forma continua y todas estas políticas apuntaban a introducir mecanismos novedosos en la distribución de los incrementos porque no había posibilidades políticas de recortar el presupuesto de ninguna institución.

En el 2002 el financiamiento bajó abruptamente, con una disminución en términos reales del 24 % respecto al de 1995, cuando se aprobó la Ley. Cuando en el 2006 comienza a recuperarse el nivel de financiamiento anterior a la crisis, los aumentos se aplican a la masa salarial. Pero, es la Secretaría de Políticas Universitarias la que negocia en forma directa con los gremios, retomando así la dirección de la política salarial.

Ante el fracaso de la aplicación del nuevo modelo de financiamiento propuesto, a partir de

82 Marquis, C. y D. Toribio (2006). Capítulo sobre Argentina. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, pp. 46-47.

2004 la Secretaría de Políticas Universitarias intentó aplicar una modalidad alternativa: los contratos plurianuales⁸³. La iniciativa no prosperó, fundamentalmente porque el incremento presupuestario fue absorbido por la demanda de mejoras salariales. De haberse aplicado, el sistema hubiera exigido el fortalecimiento de la capacidad de regulación de la autoridad educativa y una mayor capacidad institucional para aglutinar los intereses de los distintos segmentos de la institución.⁸⁴

En materia de gobierno universitario, la Ley de 1995 dio un gran margen de autonomía, incluyendo la organizacional. El único recaudo que tomó es el de asegurar la hegemonía del claustro docente en todos los órganos colegiados, con una participación de al menos un 50% de los miembros. También procuró otorgar a los órganos unipersonales de gobierno las funciones más ejecutivas y a los colegiados funciones normativas. Se dio a las universidades la posibilidad de elegir sus autoridades utilizando un sistema electoral directo, con voto ponderado o indirecto. Asimismo, estimuló la participación de sectores externos a la universidad en una nueva figura, inspirada del caso español: el Consejo Social.

En los hechos, las universidades no aprovecharon el amplio margen de la Ley para innovar en los órganos de gobierno. La mayoría, exceptuando nueve de ellas, siguió utilizando un sistema electoral indirecto a través de la asamblea universitaria y los consejos directivos de las unidades académicas; en el contexto argentino esto siguió dando pie a la partidización política y a prácticas clientelares. Sólo las universidades nacionales de Quilmes, Lanus, Formosa, La Matanza y San Juan Bosco crearon un Consejo Social. Puede afirmarse, por esto, las instituciones optaron por una opción conservadora en cuanto a su forma de gobierno⁸⁵.

Brasil: viaje de ida y vuelta

Brasil ha sido pionero en la introducción de sistemas de acreditación, con la creación de la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Su creación respondió a una estrategia para fortalecer todo el sistema de posgrado en el marco de los planes de desarrollo nacional del gobierno militar de la época. El primero de estos planes data de 1974. A pesar de surgir durante un período de dictadura militar, el sistema se apoyó en gran medida sobre un mecanismo de pares, quienes de esta manera encontraron un canal de participación en el desarrollo de su disciplina.

El éxito que alcanzó rápidamente se debe a que el sistema fue complementado con una importante masa de recursos, en un momento llegaron a ser 45.000 becas para estudiantes de maestría y doctorado en Estados Unidos y Europa. De esta manera, CAPES indujo un sistema nacional de postgrado “desde fuera de la universidad”, previamente concentrado sobre todo en Sao Paulo. Con el tiempo, el sistema se fue consolidando y adquiriendo una gran sofisticación ofreciendo, por un lado, a cada programa de postgrado una evaluación sobre sus fortalezas y debilidades y una referencia sobre el estado de desarrollo alcanzado en relación a un padrón de calidad, y, por el otro, una evaluación sobre el desarrollo de la disciplina del país.⁸⁶

83 Marquis, C. y D. Toribio (2006). Capítulo sobre Argentina. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, pp. 50-51.

84 García de Fanelli, A. M. (2006). Los contratos-programa en las universidades: Lecciones de la comparación internacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, pp. 18 y subsiguientes.

85 Del Bello, J. C. y Del Bello, M. J. (2007). *Crisis del autogobierno universitario*. Ponencia presentada en el V Encuentro nacional y II latinoamericano: La universidad como objeto de investigación, pp. 10-11.

86 Entrevista al profesor Hélgio Trindade, realizada por el autor y Leal Lobo Silva Filho, R. (2006). A Educação Superior no Brasil. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, pp. 30 y 31.

Fue necesario esperar hasta 1997, con la aprobación de la Ley de directrices y bases de la educación, para que la evaluación fuera extendida a las carreras de grado. Al año siguiente comenzó a operar el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB). Fundamentalmente un programa de autoevaluación de carreras. En Brasil⁸⁷, de manera similar a lo que ocurre en México, los principales proyectos de evaluación de la calidad en el grado se han llevado a cabo a nivel de los cursos, siendo poco lo realizado en lo que se refiere a las instituciones como un todo, exceptuando cuando la institución debe pedir una acreditación o autorización para establecer un campus fuera de su sede.

La experiencia del PAIUB tuvo corta vida ya que, al mismo tiempo el Ministro Paulo Renato Souza se implicó personalmente en un examen nacional de carreras (ENC), más conocido como Provão, la gran prueba.

El Provão consistía en una prueba anónima aplicada a todos los estudiantes que se graduaban en carreras específicas en todo el país. Los resultados eran publicados en una escala de 5 puntos, de la "A" a la "E", luego simplificada en 3 puntos. La experiencia comenzó con las carreras de Derecho, Administración e Ingeniería Civil, las más concurridas. En 2003 el examen incluyó a 400 mil estudiantes que se graduaban en 26 áreas disciplinarias en 6.500 carreras de todo el país. El objetivo era proveer información al público sobre la calidad de los cursos, además de generar un proceso de discusión y consulta entre los académicos sobre los contenidos y los estándares de las distintas carreras.

El Provão supuso un procedimiento muy elaborado descrito por Simon Schwartzman en *The National Assessment of Courses in Brazil* (2007). Para Schwartzman el impacto indirecto fue muy importante: los estudiantes empezaron a seleccionar los cursos mejor conceptuados; el 65 % de las carreras introdujo modificaciones en sus programas, la mitad de ellas atribuidas directamente al Provão; los datos de rendimiento académico combinados con una encuesta socio-económica permitió identificar los factores críticos del desempeño de los estudiantes, algunos de ellos inesperados. Como se menciona, desató muchas discusiones y negociaciones sobre los estándares de calidad y, según Schwartzman, hay muchas historias de instituciones recurriendo a ayuda externa para mejorar sus cursos.

El Ministerio combinó los resultados del examen con otros criterios como el porcentaje de los profesores de la misma carrera con título de doctor o máster, el porcentaje de profesores full time y una evaluación de las instalaciones físicas y del proyecto pedagógico. Con esto construyó un ranking de instituciones en cada una de las disciplinas que tuvo un gran impacto en la opinión pública. Los resultados eran a veces sorprendentes, siendo evaluados como los mejores cursos algunos que, hasta ese momento, no eran visualizados como tales.

El sistema enfrentó grandes críticas y resistencias de la comunidad académica. En 2003, el Provão es sustituido por el ENADE, que es hecho por área en forma rotativa cada año con otro tipo de normalización y con la inclusión de los ingresantes para poder inferir el valor agregado de un curso. Se hace por muestreo. En 2004 se introduce también el Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Está formado por tres componentes principales: la evaluación de las instituciones, de los cursos y el desempeño de los estudiantes.⁸⁸

El nuevo sistema no exige de la universidad la explicitación de planes con metas cuantitativas, pero tampoco compromete recursos para atender metas fijadas de común acuerdo. De

87 Leal Lobo Silva Filho, R. (2006). *A Educação Superior no Brasil*. *Op. Cit.*, pp. 30-31.

88 Trindade, H. (2007). *Desafios, Institucionalização e Imagem Pública da CONAES (Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior)*. Ministério da Educação e UNESCO.

confirmarse esta tendencia, ella implicaría una cierta degradación del proceso con el consiguiente riesgo que enfrenta toda evaluación: la acumulación de datos difíciles de interpretar.

En ningún momento se intentó vincular en Brasil los resultados de los procesos de evaluación al financiamiento. En este sentido, es necesario diferenciar entre el financiamiento de las universidades federales y las estatales.⁸⁹

Los sistemas estatales son variados. São Paulo, el sistema más fuerte y que incluye a tres de las mayores universidades del país (la Universidade de São Paulo, la Universidade de Campinas e la Universidade Estadual Paulista), los recursos provienen de un porcentaje del impuesto sobre la circulación de mercaderías y prestación de servicios (ICMS), representando en la actualidad un 9,53% de recaudación. Los recursos son transferidos, mes a mes, en forma de doceavos como una lump sum, sin discriminación de partidas, correspondiendo a las universidades decidir su distribución interna. Los niveles salariales son establecidos por las universidades en conjunto, por medio del Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas.

Es muy interesante recordar el origen de este modelo de financiamiento. En 1988, una huelga docente de 57 días para reclamar un aumento salarial paralizó las universidades paulistas. Quiriendo “autonomizarse” de las luchas salariales, el gobierno del Estado firmó un decreto en febrero del año siguiente, asignando porcentaje del impuesto mencionado a las universidades ha distribuido entre ellas teniendo en cuenta la media de su presupuesto hasta ese momento.⁹⁰

Respecto al financiamiento de las universidades federales, el Ministerio nunca llevó a la práctica sus propósitos de dotar a las universidades con un presupuesto global plurianual. El 90 % del financiamiento recibido del Estado asignado al personal, y el que en su gran mayoría tiene el estatus de funcionario público, lo que constituye la principal limitación a la autonomía de las instituciones.

Dos son las razones que han impedido hasta ahora que las universidades federales - que pueden ser consideradas en América Latina las que más responden a un modelo de institución con una fuerte actividad de investigación y posgrado, y desde ese punto de vista las mejor financiadas y más consolidadas en términos de potencial académico – gocen de autonomía. La principal de ellas es la negativa del personal académico y administrativo de las universidades de cambiar su actual situación laboral. La mayoría son funcionarios públicos contratados bajo el régimen jurídico único, con estabilidad independientemente de su desempeño y con una negociación colectiva de salarios. La segunda razón es que actualmente el 30 % del presupuesto del personal (aproximadamente 1 billón de dólares) corresponde a los funcionarios jubilados y las instituciones no quieren asumir este compromiso sin una transferencia de esta erogación al tesoro público, para evitar los posibles inconvenientes de una fluctuación presupuestaria.⁹¹

De todos modos, Brasil cuenta con el sistema más desarrollado de fundaciones de apoyo a la investigación y de fondos concursables, lo que ofrece múltiples oportunidades de financiamiento adicional para las universidades públicas. Para gestionar estos fondos, las universidades a su vez han creado fundaciones que dan flexibilidad a su administración financiera.

En relación a la forma de organización, la gestión de las universidades públicas es en general

89 Leal Lobo Silva Filho, R. (2006). *A Educação Superior no Brasil*. *Op.cit.*, p.55.

90 Mazon, L. y Moraes, A. (2007). *A conquista da autonomia financeira*. Disponible en: <http://pedagoemgreve.blogspot.com/2007/06/conquista-da-autonomia-financeira.html>

91 Schwartzman, S. (2005). *O Anteprojeto da Lei Orgânica da Educação Superior: Uma Visão Crítica* (com De Moura Castro, C.) y WORLD BANK (2001). *Higher Education in Brazil: Challenges and Options*. A World Bank Country Study. Human Development Department, Latin America and the Caribbean Region, The World Bank Publications, Washington.

bastante uniforme siendo sus características esencialmente colegiadas en lo que se refiere a las decisiones académicas, centralizadas y burocráticas y en lo que se refiere a la gestión administrativo-financiera.

Los rectores son elegidos por lista triple, elaboradas por los colegios electorales internos de las universidades y deben estar conformados por un mínimo del 70% de los docentes. Los sistemas estatales son diversos pero el sistema de lista es mayoritario.⁹²

*Costa Rica: contratos plurianuales en un sistema autorregulado*⁹³

En términos absolutos, Costa Rica tiene la inversión más alta en educación superior de América Central. El financiamiento está garantizado por la Constitución en su artículo 85. La severa crisis económica que experimentó el país en la década de los 80 y los elevados índices de inflación impidieron que el gobierno pudiera mantener las transferencias a las universidades en términos reales. Como respuesta a esta situación el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) propuso mecanismos de reajuste automáticos para mantener el Fondo Especial para la Educación Superior Estatal (FEES) en términos reales.

En este marco se han aprobado cuatro convenios de financiamiento que han regido por períodos quinquenales. Gracias a estas negociaciones se logró un crecimiento real en el financiamiento a las instituciones públicas. El cuarto convenio (2004–2009), vigente, cambia la indexación a la inflación por una con respecto al PIB, con una progresividad de un 0,90% del PIB en 2005 a un 1,05% en el 2009.

Los convenios quinquenales de financiamiento han demostrado ser un instrumento valioso para asegurar una perspectiva financiera clara, de mediano plazo para las universidades estatales y ordenar su financiamiento y crecimiento. Las tensiones y negociaciones del pasado con el Poder Ejecutivo, muchas veces anuales y con medidas de presión, por un presupuesto justo, han cedido ante un mecanismo quinquenal de negociación, intenso pero que garantiza una relativa seguridad financiera. Estos convenios se negocian en el seno de la Comisión de Enlace, órgano mixto del Gobierno y CONARE, integrado por los cuatro rectores (as) de las universidades estatales, los Ministros de Educación Pública, quien preside, de Hacienda, de Planificación y de Ciencia y Tecnología. El Gobierno ha cumplido con todos los compromisos de los convenios.

El criterio que ha prevalecido para la distribución del FEES es fijarlo de acuerdo con el tamaño y las características de cada institución. En tanto cada una de las universidades defiende sus intereses para financiar sus necesidades el Poder Ejecutivo intenta racionalizar el gasto e inversión pública. El porcentaje que ha correspondido a cada universidad ha permanecido casi constante durante el período 1989-2005. Es la universidad de Costa Rica (UCR), la que obtiene un mayor porcentaje del FEES (58%), a esta le sigue la Universidad Nacional (UNA) con un 23%, luego el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) con un 11%, y la Universidad Estatal a Distancia (UNED) con un 7%. El 1% restante se utiliza para financiar al Consejo Nacional de Rectores (CONARE).

Una cuestión muy interesante de subrayar: cuando la indexación ligada al Producto Interno Bruto produjo, ya en el primer año de aplicación del nuevo convenio, un ingreso suplementario a aquel que se hubiese obtenido usando las fórmulas ligadas a la inflación, las universidades

92 Leal Lobo Silva Filho, R. (2006). A Educação Superior no Brasil. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 47.

93 Toda esta sección se basa en el documento: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, pp. 224-227.

estatales tomaron la decisión de que una parte creciente de estos recursos frescos, hasta llegar a un 50% de los mismos, se dedicaran al financiamiento de proyectos interuniversitarios. Se buscó con esta decisión incrementar la articulación y coordinación entre las universidades estatales, en acciones prioritarias y de mayor impacto en el desarrollo nacional.

Paralelamente a la firma del tercer convenio, se creó, en 1999, el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) al que se invita a participar, inicialmente, a cuatro universidades privadas. Este convenio es institucionalizado en el 2002 mediante la Ley del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), Ley 8.256. Se crea como órgano adscrito al Consejo Nacional de Rectores (Universidades del Estado). Actualmente, además de las cuatro universidades estatales son parte también nueve universidades privadas.

La creación del Sistema Nacional de la Acreditación de la Educación Superior es un hecho que marca el desarrollo de la educación superior en Costa Rica. Si bien el Sistema puede considerarse en sus inicios, el proceso es irreversible, y su institucionalización mediante una Ley de la República le da carácter oficial y permanente. Esta Ley y la organización del SINAES le da independencia de actuación frente al grupo de universidades estatales que lo originaron. El Consejo Nacional de Acreditación (CNA) es el cuerpo directivo del SINAES y está conformado por ocho miembros, cuatro nombrados por las universidades estatales y cuatro representantes de las universidades privadas.

El SINAES es pionero en la región centroamericana en los procesos de acreditación de carreras y programas. El proceso es voluntario y la evaluación abarca aspectos vinculados con el personal académico, el currículum, los estudiantes, la infraestructura, el equipamiento, la administración y el impacto y proyección de la carrera. La acreditación de un plan, carrera o programa tiene una vigencia de cuatro años. Una vez vencido el período se puede solicitar su revisión y reacreditación. El SINAES realiza una revisión anual del cumplimiento de planes de mejoramiento de la carrera acreditada.

El SINAES reporta 35 carreras acreditadas en abril 2006. De estas carreras 10 son a nivel de bachillerato y 25 de licenciatura. Han iniciado formalmente el proceso de acreditación 59 carreras.

La cultura de la calidad se va estableciendo lentamente. Deben confrontarse las 35 carreras acreditadas con el total de 1.263 carreras ofrecidas. En las universidades estatales, las 18 carreras acreditadas representan un 3,8 % del total y un 2,2 % en las privadas. Parece evidente que no todas las carreras se acreditarán en un primer tiempo, pero en el mediano y largo plazo se espera que el conjunto de carreras permanentes se encuentre bajo un sólido sistema de aseguramiento de la calidad.

El proceso de acreditación de los programas de postgrado está en sus inicios, dentro del mismo SINAES y se espera las primeras acreditaciones ocurran a corto plazo.

Es importante señalar la existencia de una iniciativa regional centroamericana de acreditación, el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SICEVAES), surgido en el 2005 como un acuerdo del Consejo Superior Universitario Centroamericano, consejo que reúne al conjunto de universidades estatales de Centro América. El SICEVAES actúa como un sistema de acreditación de organismos nacionales de acreditación. Paralelamente, y dentro del marco del Sistema de Carreras y Postgrados Regionales (SICAR) del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), se creó la Agencia

Centroamericana de Acreditación de Postgrados (ACAP), cuyo Consejo se encuentra en vías de constitución. En años recientes, y dentro del SICAR, se han acreditado diferentes carreras, reconocidas como centros de excelencia y formación por el CSUCA. Actualmente 33 postgrados son considerados por el SICAR como acreditados en el ámbito centroamericano.

El caso de Costa Rica ilustra un punto importante: el tamaño cuenta. La creación de un marco regulatorio basado en un grado importante de autonomía institucional, evaluación de resultados (si bien, como vimos en forma muy insipiente) e incentivos financieros se ve favorecido en gran medida por la escasa complejidad y tamaño del sistema. Tal vez esto explique que sea el único caso de América Latina en el que se haya podido implementar un sistema de contratos plurianuales con metas negociadas entre las partes.

México: en el laberinto de la modernización

Como en todos los restantes países de América Latina, paulatinamente se pasó de un rechazo a los sistemas de evaluación, considerados como una violación de la autonomía de las instituciones públicas, a una aceptación de la “cultura del evaluación”. Una de las razones de esta aceptación ha sido que la evaluación y acreditación de programas de estudio ha pasado a ser un requisito para la obtención de recursos adicionales en el sector público (así como una medida de atracción de estudiantes en el sector privado). Debido a la enorme proporción de los recursos fiscales otorgados que se encuentran comprometidos cada año (irreductibles, alrededor del 80 o 90%), los fondos adicionales proveen los recursos con los cuales mejorar la infraestructura, desarrollar programas de innovación y otras acciones.⁹⁴

Los procesos de acreditación se refieren a programas de estudio – de pregrado o postgrado – y no a las instituciones como conjunto. Fueron establecidos sin necesidad de modificar la legislación respectiva.

El sistema no ha cesado de crecer en complejidad debido a que cada administración en general se ha mantenido sin suprimir los programas ya existentes, aunque vaciándolo de recursos. Por esto, la acumulación de programas se ha ido “estratificando”, hasta que en el gobierno 2000/2006 las autoridades educativas del sector decidieron agregarlos en Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y en su homólogo para el postgrado: Programa Integral para el Fortalecimiento del Postgrado (PIFOP).

Número de programas de pregrado y postgrado acreditados
(situación a mayo 2006)

| Programas de pregrado | | | | | | | Programas de posgrado | |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------|------------|
| Nivel | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Nivel | 2006 |
| Nivel 1 | 473 | 587 | 800 | 989 | 1,213 | 1,337 | AN | 212 |
| Nivel 2 | 578 | 798 | 1,052 | 1,126 | 1,092 | 1,058 | CNI | 32 |
| Nivel 3 | 237 | 481 | 522 | 520 | 504 | 483 | Total | 244 |
| Total | 1,288 | 1,866 | 2,374 | 2,635 | 2,809 | 2,878 | | |

Fuente: Gil Antón, M. y Pérez García, M. J. (2006). Educación Superior en México, para CINDA, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007, p.29

Los programas de pregrado son evaluados por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), órganos que asignan “nivel 1” a aquellos programas de calidad comparable internacionalmente; “nivel 2” a los programas que requieren hacer un

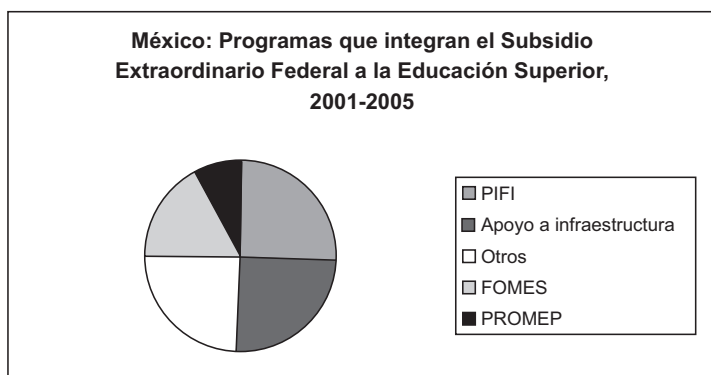
⁹⁴ Gil Anton, M. y M. J. Pérez García. (2006). Educación Superior en México. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 27.

mayor esfuerzo para mejorar sus estándares y “nivel 3” a los que requieren de una transformación profunda o de su cierre definitivo. Para los programas de postgrado, AN significa “Alto Nivel”; CNI “Competente a Nivel Internacional”.

Con la introducción de mecanismos se ha ampliado la influencia de la autoridad educativa en las instituciones. Pero, ¿cuál ha sido el impacto de estas evaluaciones y acreditaciones? Las opiniones están divididas y seguramente esto responde a un impacto diferenciado dependiendo de las instituciones y programas. En algunos casos han tenido efectos reales, como por ejemplo un incremento en la proporción de profesores de tiempo completo con un postgrado en las universidades públicas (porcentaje que hoy llega a 27% cuando hace 12 años era casi nulo). En muchas instituciones, los Programas Integrales han otorgado un grado mayor de racionalidad a sus procesos y más claridad en la rendición de cuentas.

“Sin embargo, en otros casos – o en la mayoría a juicio de ciertos analistas – estos cambios en el rubro de aseguramiento de la calidad han sido sólo aparentes, derivados de la “sed” de dinero adicional. La adaptación a los formatos, afirman, es la regla, y si los formatos cambiaran no habría problema en ajustarse a los nuevos: el dinero es poderoso caballero, pero no suficiente para modificar o generar ambientes académicos consolidados.”⁹⁵

Las instituciones públicas obtienen la mayoría de sus recursos de los fondos fiscales. En 2005 el gasto federal en educación superior representó un 0,61% del PIB. El cambio más relevante es el paso de la discrecionalidad prevaleciente durante la época previa a la alternancia política (antes del 2000) a un proceso de negociación y cabildeo con el Congreso, con el fin de obtener más fondos. Este cambio no significa la reducción de dicha discrecionalidad, sino quizás la adopción de formas más complejas, pues el incremento de actores en la arena y sus intereses específicos han dificultado la introducción de esquemas racionales en la distribución de los fondos. Un modelo de asignación de recursos propuesto por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), con base en ciertos indicadores y que cuenta con el consenso de las instituciones de educación superior afiliadas, no ha podido ser aplicado.⁹⁶



Fuente: Aspectos financieros del Sistema Universitario de Educación Superior, SEP, SESIC, Abril, 2005.

⁹⁵ Gil Anton, M. y M. J. Pérez García. (2006). Educación Superior en México. *Op. cit.*, p. 29.

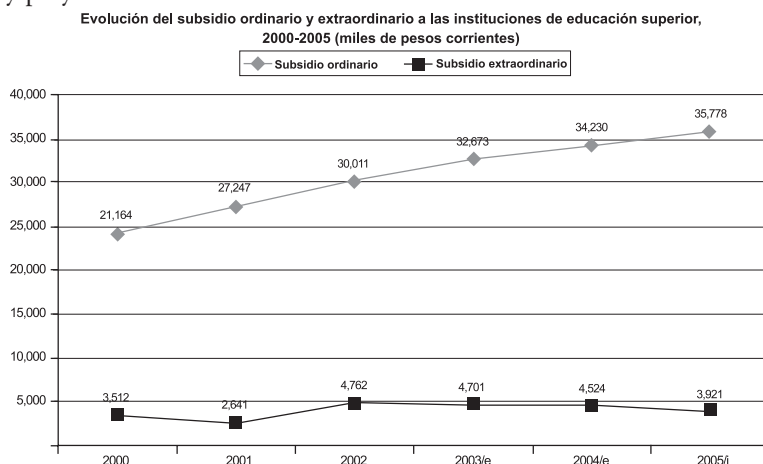
⁹⁶ Gil Anton, M. y M. J. Pérez García. (2006). Educación Superior en México. *Op. cit.*, p. 25.

Desde hace más de 15 años se han establecido programas especiales de naturaleza competitiva, cuyos fondos se incluyen en la categoría del subsidio extraordinario, que tienen una gran importancia para las instituciones dado que el grueso del presupuesto ordinario ya está comprometido en el gasto corriente.

Como lo demuestra el gráfico precedente, en el período 2001/2005 los principales programas han sido:

- El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), el cual distribuye a las universidades públicas fondos del Gobierno Federal desde el año 2001 con el objetivo de mejorar la calidad de sus programas educativos y de los servicios que ofrecen, así como la calidad de los programas acreditados por organismos especializados o de los procesos de gestión que han sido certificados por las normas correspondientes (Normas ISO-9000). La operación del PIFI persigue dos objetivos generales: 1) la mejora del sistema público de educación superior mediante el fortalecimiento y desarrollo de las IES que lo integran y 2) el logro del reconocimiento social de las IES como resultado de la mejora de sus indicadores de desempeño y la transparencia de su operación.
- El Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), orientado a coadyuvar con los objetivos de los Programas Integrales para el fortalecimiento de las universidades públicas, impulsando la mejora de la calidad de los programas educativos.
- El Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), cuyo fin es alcanzar (entre 1996 y 2006) estándares internacionales tanto en la formación como en el desempeño del personal académico de carrera.
- El Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales con programas evaluados y acreditados (FIUPEA) tiene la finalidad de coadyuvar con los objetivos de los Programas Integrales de Fortalecimiento de las Universidades Públicas.
- Otros fondos: Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU), Programa Integral de Fortalecimiento del Postgrado (PIFOP), Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas (FAEUP).

El siguiente gráfico muestra la relación entre el subsidio ordinario y el extraordinario, el que siendo la relación entre ambos en el año 2005 de aproximadamente 1/9. Su impacto resulta muy significativo si se tiene en cuenta su relación con los fondos de libre disponibilidad para inversiones y proyectos.



Fuente Gil Anton, M. y M. J. Pérez García. (2006). Educación Superior en México. En: CINDA. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007, p. 29.

Es importante tener en cuenta que la extensa gama de fondos concursables, a veces superpuestos entre sí, obedece a que las sucesivas administraciones educativas han optado a menudo por crear nuevos mecanismos, los que eran financiados con los recursos de los mecanismos preexistentes, los que por consecuencia eran “vaciados”. Obedece a la misma lógica la estratificación de mecanismos de evaluación a veces redundantes, ya que los nuevos mecanismos no integraban los precedentes.

Según el estudio de CINDA:

El sector público la tendencia predominante en el periodo es la adopción de gobiernos institucionales no plebiscitarios, que se contraponen a una trayectoria previa -en la cual, por ejemplo, la elección del Rector o de los Directores ocurría mediante procesos de elección directa y secreta de los estudiantes, trabajadores administrativos y académicos-. En los últimos años, a través de nuevas leyes orgánicas, la gran mayoría de las universidades públicas han adoptado formas de gobierno en las que juntas directivas, o cuerpos colegiados con participación mayoritaria de académicos, asumen estas funciones.⁹⁷

Puede resultar ilustrativo contrastar estos marcos regulatorios con los ejemplos de Perú y Venezuela, sin cambios significativos en las políticas públicas en las últimas dos décadas.

Perú: sin autonomía ni recursos

Sólo en 2006 ha sido aprobada la Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. Por esto, con excepción de la acreditación de carreras de Medicina, no existen organizaciones ni universidades acreditadas por el organismo nacional.⁹⁸

En Perú, el financiamiento de la educación superior en las universidades públicas es uno de los más bajos de la región: 0,55 % del PIB en 2002. Se lleva a cabo básicamente con las asignaciones del Tesoro Público. Una parte de estos recursos, muy pequeña en términos relativos al total del presupuesto, provienen del Canon y Sobrecanon petrolero. Los ingresos por canon minero ingresan como transferencias que hacen los gobiernos regionales a las universidades públicas y que por ley deben utilizarse exclusivamente en programas de investigación y desarrollo. Desde el año 2000 hasta el 2005, de los recursos asignados por el Estado a las universidades públicas, se han mantenido en un porcentaje constante y está prácticamente circunscrito a financiar gastos corrientes.

Las universidades públicas se rigen por la Ley Universitaria N° 23733, que establece un sistema de gobierno por elección, tercios entre autoridades, docentes y alumnos determinando los órganos de gobierno y su constitución. Los Consejos Universitarios y de Facultad para las universidades públicas tienen una representación similar de tercios y de miembros.

Este marco regulatorio ha perjudicado las universidades públicas del Perú, las que para subsistir han debido recurrir a diversificar sus ingresos apelando, a veces, a fuentes tan poco ortodoxas como comercializar los cursos para la presentación al examen de ingreso a la universidad. Con un nivel de financiamiento tan reducido, no es sorprendente que los ingresos

⁹⁷ CINDA. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007. *Op.cit.*, p. 272.

⁹⁸ CONSORCIO DE UNIVERSIDADES, Conformado por: Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Peruana Cayetano Heredia, Universidad del Pacífico, Universidad de Lima (2006). Informe de Perú. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, pp. 23-25.

propios de las instituciones públicas totalizan en 2006 un 34%, porcentaje sólo superado en la región por Chile.

Venezuela: autonomía sin incentivos

Tiene el porcentaje del PIB dedicado a la educación superior más alto de la región, un 2,5%. Junto con Brasil, es el país en el que históricamente se asigna a la educación superior la proporción más alta del gasto educativo, un 42 % en 2002, sin que el país tenga un sistema de postgrado comparable al de Brasil. Como en Brasil, en el presupuesto de las instituciones de educación superior de Venezuela, están incluidos los pasivos y la proporción de presupuesto para los jubilados aumentó de un 20% en 1999 a 31% en el 2004.⁹⁹

La asignación del aporte del Ejecutivo Nacional se realiza a través del Consejo Nacional de Universidades. Tomando como base un estudio que hace la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), que toma en cuenta para su propuesta las hechas por las distintas instituciones, adoptando como criterios de distribución indicadores tales como: cantidad de estudiantes y graduados, personal a dedicación exclusiva, profesores adscritos al Programa de Promoción del Investigador (PPI), programas de postgrado y producción científica cuantificable. En los hechos, el 95% del presupuesto universitario se ha venido distribuyendo de acuerdo al comportamiento histórico de cada institución y sólo un 5% se distribuye entre aquellas instituciones que demuestran un mejor desempeño.¹⁰⁰

A nivel de las instituciones, particularmente en las universidades, se realiza un proceso semejante, en el cual la repartición del presupuesto para el año siguiente entre las diferentes dependencias se hace con base en una propuesta del Vicerrectorado Administrativo u organismo equivalente y la aprobación final que es dada por el Consejo Universitario u órgano equivalente, quien la remite a la OPSU para su revisión técnica y posterior envío a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE).

En los procesos de formulación de los presupuestos de los años 2001, 2004 y 2005 la OPSU pudo instrumentar algunas modificaciones en la asignación con miras a establecer criterios de asignación presupuestaria basados, por un lado, en incentivar y premiar el desempeño académico y administrativo en la gestión universitaria y por otro lado, en reducir las desigualdades en la distribución de los recursos. Sin embargo, para los años 2002 y 2003 no fue posible realizar el mismo procedimiento, debido a la agudización de los conflictos políticos que repercutieron negativamente en la economía del país, por lo que no se pudieron otorgar la totalidad de los recursos aprobados para el año 2002 y se redujo en 11% el presupuesto aprobado para el año 2003. Por otra parte, el programa de la OPSU quedó en suspenso, al ser desplazado su equipo de dirección a finales del 2004.

La tendencia actual es la de un estancamiento del financiamiento a universidades establecidas y un crecimiento del financiamiento para el sector de las nuevas universidades bolivarianas, acompañado de una centralización de los recursos financieros a través del nuevo Ministerio de Educación Superior como ejecutor directo de las políticas públicas.

En relación con los sistemas de aseguramiento de la calidad, luego de múltiples intentos, en el año 2001 se crea el Sistema de Evaluación y Acreditación (SEA), por resolución del CNU. Se desconoce la situación actual de esta iniciativa.

⁹⁹ García Guadilla, C. (2006). Informe de Venezuela. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p.70.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p.67.

La política pública de este último período ha estado dirigida, fundamentalmente, a aumentar el acceso a través de la creación de instituciones paralelas a las convencionales, sin ningún interés por la evaluación, ni de las instituciones establecidas ni de las nuevas instituciones creadas dentro del esquema de municipalización.¹⁰¹

El gobierno de las universidades (públicas y privadas, autónomas y experimentales) se rige fundamentalmente por la Ley de Universidades vigente desde 1958 y modificada en 1970. En esta se establece que la autoridad suprema de cada universidad (pública o privada) es el Consejo Universitario, el cual está compuesto por el Rector (quien lo preside), los Vice-Rectores (Académico y Administrativo), el Secretario, los Decanos de las Facultades, cinco representantes de los profesores, tres representantes de los estudiantes, un representante de los egresados y un delegado del Ministerio de Educación. Una particularidad venezolana es que, en las universidades autónomas, es común que sean elegidos rectores y vicerrectores de diferentes sectores políticos o “planchas”, lo que obliga a una cohabitación, no siempre sencilla.

Las universidades nacionales experimentales fueron creadas con el propósito de ensayar nuevas formas de gobierno, organización y funcionamiento. A diferencia de las universidades autónomas, las propias instituciones son las que proponen ternas de candidatos al Ejecutivo a través de un proceso interno de votaciones en el que participan miembros del profesorado y del cuerpo estudiantil. Casi todas las universidades experimentales están organizadas por departamentos y programas, en contraposición con la estructura tradicional de facultades y escuelas que caracterizan a la universidad autónoma y generalmente tienen un Consejo Superior asesor, además de un Consejo Directivo de carácter ejecutivo, en el cual participan representantes de sectores externos a la universidad. Ese cuerpo tiene como función la formulación de políticas de desarrollo, la supervisión general y la evaluación de la institución.

¿Cuánta agua bajo qué puentes?

Una parte importante de la literatura sobre las reformas en las políticas de educación superior en América Latina expresa una confrontación entre dos puntos de vista diametralmente opuestos: mercados versus bien público, emprendedorismo versus valores académicos, etc. Así, mientras algunos textos consideran algunos ejemplos aislados como preanuncio de una tendencia irreversible, otros denuncian lo que temen que ocurra. Dentro de los límites de este trabajo, esta sección procuró describir las formas concretas en que se produjeron innovaciones importantes en las políticas educativas y en qué contexto ello ocurrió. Hay un vínculo, complejo, no unívoco entre la planificación “contextual” y la gobernabilidad de las instituciones, objeto de este trabajo.

¿Qué es lo que podemos concluir de este breve recorrido?

Implantación paulatina e irreversible de los mecanismos de evaluación y acreditación

La evaluación y la acreditación llegaron para quedarse. En principio, estos mecanismos han tenido algún impacto, directo o indirecto sobre las instituciones, como por ejemplo:

101 CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 314.

- Sanciones directas o potenciales de los entes evaluadores (discontinuidad de un programa o requerimiento de medidas correctivas).
- Sanciones indirectas a través del mercado ocasionadas por la publicación de resultados negativos de una evaluación.
- Estímulos financieros para mejora de los aspectos identificados como críticos.
- Cambios relacionados con una necesaria mejora de los indicadores en términos comparativos con los de otras instituciones similares.
- Acceso a fondos concursables que requieren como condición haber completado un proceso de evaluación o acreditación.

Las instituciones han ido desarrollando una cultura de la evaluación y la acreditación, no sin resistencias, pero difícilmente aceptan que los resultados de la evaluación puedan ser vinculados a alguna forma de financiamiento.

Desarrollo aún incipiente de los mecanismos de cuasi-mercado

Los intentos de apartarse de los modelos de financiamientos históricos e inerciales, han dado pocos resultados concretos. Sea por temor a los compromisos de los gobiernos, por crisis económicas, o simplemente por defensa de los “derechos adquiridos” no ha sido posible establecer fórmulas financieras más sofisticadas basadas por ejemplo en indicadores de “output” (por ejemplo, número de egresados) o “throughput” (por ejemplo, los exámenes rendidos). Ante esta resistencia de las instituciones, los gobiernos han optado por apelar a mecanismos de cuasi-mercado, siendo los más difundidos los fondos concursables. Sin embargo, han demostrado ser eficaces sólo cuando han logrado movilizar una cantidad significativa de recursos en relación a los fondos de libre disponibilidad de las universidades y cuando han logrado mantenerse en el tiempo, más allá de los cambios políticos y de las circunstancias macroeconómicas.

Los marcos regulatorios no han estimulado suficientemente una innovación en las organizaciones

Esto se verifica en los procedimientos de elección o designación de los órganos unipersonales, en la composición de los órganos colegiales y en la creación de un cuerpo de funcionarios administrativos con cargos de responsabilidad. Aún en los casos en que la norma alienta a la incorporación de personalidades externas en los órganos de gobierno, llama la atención las dificultades para institucionalizar su participación en los procesos de decisión. Este es un aspecto en el que cualquier cambio debiera ser inducido, ya que cualquier imposición de la norma sería un contrasentido para la autonomía organizacional.

Las nuevas políticas requieren una mayor capacidad de planificación y gestión de la autoridad educativa...

Las reformas descritas representan un desafío para las instituciones, pero también lo es y no en menor medida para las propias instituciones educativas, las que deben desarrollar una mayor capacidad de dialogar con los líderes institucionales, negociar metas, implementar mecanismos y monitorear resultados, aptitudes todas estas muy distantes de las administraciones burocráticas. El “control a distancia” no significa una renuncia a las responsabilidades de la autoridad educativa, pero sí requiere de reglas de juego transparentes y aceptadas por todas las partes.

... y mejores sistemas de información

Algunos gobiernos han desarrollado sistemas de información más fiables y completos, utilizándolos a veces como fuente de información pública. Este es el caso de las bases de datos del Ministerio de Educación de Chile (MINEDUC), del sistema de información del SIU y del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) en Colombia.

¿Controlar o inducir?

Es evidente que muchas de las reformas en las políticas educativas se originan en una desconfianza en la capacidad de gobierno de las instituciones. Esta desconfianza puede llevar a inducir un comportamiento diferente de las instituciones. Los colegas mexicanos parecen particularmente sensibles a los límites de intervención gubernamental. Cuando la autoridad educativa saca a relucir “el baúl de los indicadores”, es posible que el monitoreo a distancia se convierta, en los hechos, en un marcaje cuerpo a cuerpo. “¿Quieres más dinero? a llenar el formulario y pronto, que se vence el plazo”. La rendición de cuentas-valor indispensable se transforma en un rendirse de las instituciones ante las cuentas que los formularios y señales incentivan porque, los académicos se dividen entre “indicadofílicos” e “indicadofóbicos”.¹⁰²

“La desconfianza hacia académicos y estudiantes es la premisa no expresada que recorre el paradigma modernizador. No es la que necesitamos para mejorar. No estoy apelando a una supuesta bondad innata de profesores y estudiantes en contra de la supuesta maldad de los funcionarios: la academia puede ser tanto o más miserable en sus prácticas internas como cualquier otro sector social. Sin embargo, la academia también encierra el potencial de innovar, explorar y abrir nuevos caminos¹⁰³”.

4. Senderos de innovación: una hoja de ruta

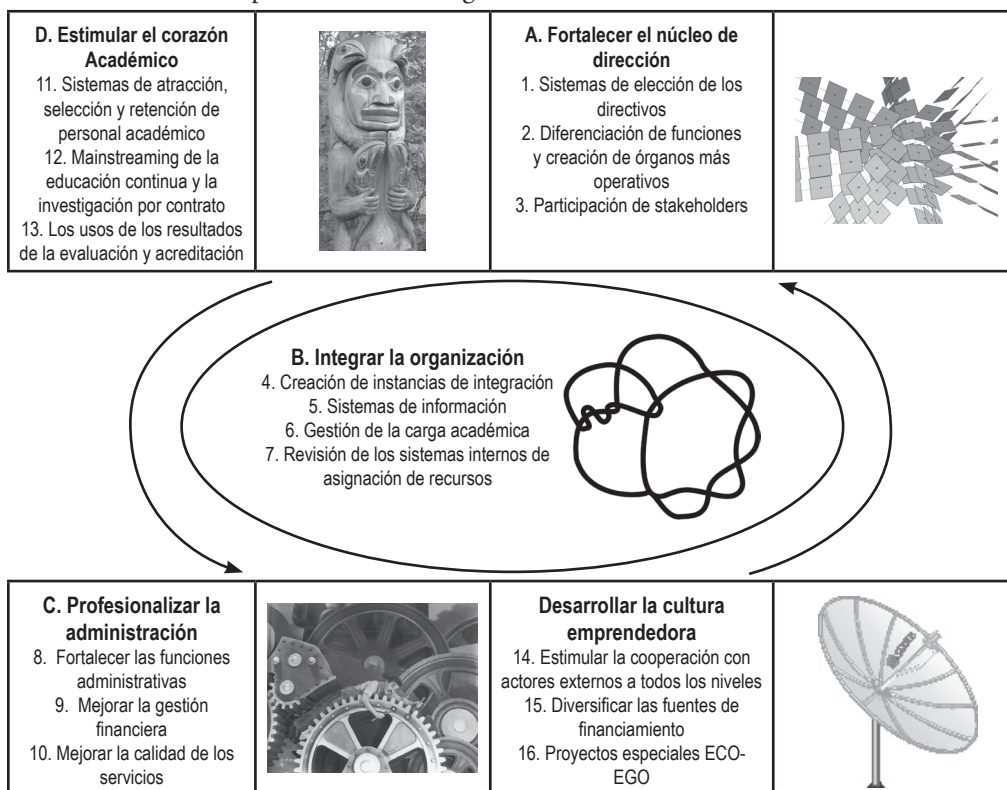
1. Hemos definido a la gobernabilidad como la capacidad de articular una visión institucional compartida y de ponerla en práctica (lo que equivale a la racionalidad de fines y racionalidad

102 Acosta Silva, A. (2006). *Señales cruzadas: una interpretación sobre las políticas de formación de cuerpos académicos en México*, pp. 81-22.
Gil Anton, M. (2006). Out entre primera y segunda en *Revista de la educación superior*, Vol. 35, No. 139, p. 93-96. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2219242>

103 Kent Serna, R. (2007). *La educación superior: Falacias y problemas*. Op. Cit., p. 5.

dad de medios en Max Weber).

2. La hipótesis es que, no obstante que los gobiernos sólo hayan podido implementar parcialmente nuevas políticas públicas, se están produciendo innovaciones claves en el gobierno de las instituciones.
3. Identificar las innovaciones supone analizar en detalle ciertos procesos en instituciones en términos de gobernabilidad. En palabras de George Keller: “Forget the Grand Plan ...concentrate on details”. Esta sección constituye un mapa conceptual, una hoja de ruta con dos propósitos:
 - Inspirar a los líderes institucionales en los tipos de procesos que deberían ser mejorados o impulsados en sus universidades.
 - Orientar la investigación empírica sobre los procesos de gobernabilidad.
4. A continuación se identifican 16 procesos con un impacto sobre la gobernabilidad de acuerdo con observaciones en universidades bien gobernadas. No constituyen acciones aisladas. Suelen relacionarse para producir una secuencia de cambios. Debemos a Burton Clark el concepto de “organizational pathways”. “Pathways” puede ser traducido como senderos, es decir el camino a recorrer, pero también como procesos neurológicos o metabólicos. Los procesos neurológicos son redes de neuronas interconectadas a través de las cuales viaja un impulso nervioso. Los procesos metabólicos se refieren a una secuencia de reacciones catalizadas por encima, mediante la cual una sustancia se convierte en otra. La metáfora es útil para intuir y comprender el proceso que se da en las organizaciones. Cada uno de los procesos descritos a continuación puede estimular la transmisión de un “impulso nervioso” o la transformación de una sustancia en otra. Impulso y sustancia pueden considerarse útiles para la vida de la organización.



5. Los procesos se presentan agrupados en cinco categorías que se inspiran en gran medida en las categorías desarrolladas por Burton Clark, en “Creating Entrepreneurial Universities” (1998) con ligeras modificaciones. Las cinco categorías propuestas son:

- A. Fortalecer el núcleo de dirección.
- B. Integrar la organización.
- C. Profesionalizar la administración.
- D. Estimular el corazón académico.
- E. Desarrollar una cultura emprendedora.

A. Fortalecer el núcleo de dirección

1. Sistemas de elección de los directivos ¿Cómo influyen en la formación del liderazgo? “El sine qua non de la innovación es la controversia”. El surgimiento y elección de un líder es uno de los aspectos más importantes de la vida de una universidad y es un indicador de su calidad institucional. El Rector es el principal articulador entre los intereses institucionales y el poder de los ministerios. Combinación entre elección y designaciones. Liderazgos fuertes y el síndrome de la “fatiga institucional”.
2. Creación de órganos colegiados de gobierno más operativos. Diferenciación y equilibrio entre las funciones de orientación estratégica, ejecución y administración en los órganos de gobierno para evitar un exceso de administración y un déficit de gestión.
3. La participación de stakeholders en los órganos colegiados. Mecanismos formales e informales para favorecer su participación en el desarrollo de estrategias y de la oferta académica y de servicios. La internalización de las presiones externas.

B. Integrar la organización

4. Creación de instancias de integración para lograr una coherencia en los objetivos institucionales en los distintos niveles de la organización (\neq cohesión de valores): estructuras académicas matriciales, órganos no estatutarios para compensar la baja efectividad de los órganos colegiados. (Comités Conjuntos para las Grandes Decisiones)¹⁰⁴, otros mecanismos para compensar la diferenciación habitual en los colectivos académicos.
5. La Información cuenta! impacto de los programas para mejorar la calidad de la información, de los programas de evaluación y acreditación y de los fondos concursables en la información disponible para la toma de decisiones (\neq datos y noticias favorables / montañas de información). Información sobre graduados, deserción de estudiantes, costos, etc. Características de la información útil: selectividad, tiempo útil, fiable. Rol de las redes informales.
6. La gestión de la carga académica. Normas para la determinación de la carga académica y su

104 Seis criterios para analizar los CCGD (Comités Conjuntos de las Grandes Decisiones):

- ¿Composición: directivos, académicos influyentes, funcionarios de la administración?
- ¿Quién lo preside?
- Frecuencia de las reuniones
- Principales tareas
- Actas públicas o secretas
- ¿Qué ocurrió con sus principales decisiones?

distribución, consolidación por unidades académicas, márgenes de desarrollo estratégico, control de gestión.

7. Revisión de los mecanismos internos de asignación de recursos: transparentes y con indicadores de seguimiento. Vincular la gestión académica con la gestión financiera: procesos de preparación y aprobación del presupuesto. Modelos de asignación de recursos al interior de la universidad. Reglas de juego para el establecimiento de proyectos o inversiones prioritarias. Las unidades académicas como centros de costos. El control de gestión: mecanismos de seguimiento.

C. Profesionalizar la administración

8. Fortalecer las funciones administrativas: experiencias de emergencia de carreras de administrador universitario: secretarios generales, gerentes (vs. spoils systems como expresión de influencia de la politización y clientelismo en los procesos electorales).
9. Mejorar la gestión financiera:
 - Monitorear de manera continua los flujos de ingreso;
 - desarrollar políticas de precios;
 - compartir los ingresos obtenidos y los excedentes generados entre la universidad a nivel central y sus departamentos;
 - mantener la confianza de los académicos en el proceso de obtención de recursos en el mercado, evitando que esta actividad sea visto como una estratagema que choca con los valores académicos o perjudica las funciones centrales de la universidad;
 - desarrollar capacidades y profesionalizar la gestión de estos procesos comerciales tanto a nivel central como de departamentos y facultades¹⁰⁵
10. La mejora de la calidad de los servicios: Prácticas habituales. Racionalización de procesos.

D. Estimular el corazón académico

11. Sistemas de atracción, selección y retención de personal académico: el rol del postgrado y la investigación, incentivos; mecanismos de promoción; planificación de la renovación del plantel académico.
12. Mainstreaming de la educación continua y la investigación por contrato para la innovación de las funciones centrales de la institución. Remontar la corriente. Consecuencias institucionales de la captación de recursos y la venta de servicios. Organizaciones periféricas (Extended periferias: Burton Clark vs. privatización de espacios) Estímulos al emprendedorismo académico.
13. La utilización de los resultados de la evaluación y la acreditación. Los usos de la adversidad.

E. Desarrollar una cultura emprendedora

14. Estimular la cooperación con actores externos a todos los niveles.
15. La diversificación de las fuentes de financiamiento: captación de recursos para proyectos

¹⁰⁵ Shattock, M. (2003). *Managing Successful Universities*.

estratégicos, constitución de una cartera de proyectos para la captación de recursos públicos o privados, círculos virtuosos de financiamiento: obtención de resultados – credibilidad institucional – nuevos recursos, el rol del rector.

16. Proyectos especiales ECO (outward looking) – EGO (construcción de una identidad): la tensión entre identidad institucional y apertura al entorno.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

Andion Gambia, M. (2006). Políticas públicas de educación superior. En : Reencuentro. Análisis de Problemas Universitarios. Revista de Investigación Educativa, mayo, No. 045. Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco, México. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/340/34004513.pdf>

Arriaza, R. (2003). Reformas y tendencias de cambio en la educación superior y sus instituciones en Centroamérica. Informe para el Programa Observatorio de la Educación superior en América Latina y el Caribe. Las reformas en la educación superior en la última década en América Latina y el Caribe. IESALC/UNESCO. Disponible en : http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/reformas/centroamerica/ref_centroamericana_final.pdf.

Balan, J. (2006). Reforming Higher Education in Latin America: Policy and Practice. Latin American Research Review - Volume 41, Number 2, 2006, pp. 228-246.

Becerra, M., Cetrangolo, O., Curcio, J. y Jimenez, J. P. (2003). El gasto público universitario en la Argentina. Documento de trabajo N.8/03. Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Buenos Aires.

Bernasconi, A. y Rojas, F. (2003). Principales innovaciones en la educación superior chilena: 1987-2002. Santiago de Chile. Preparado para IESALC/UNESCO. Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/reformas/chile/Reformas%20en%20la%20ES%20Chilena.PDF>

Bernasconi, A. y Gamboa Valenzuela, M. (2002). Evolución de la Educación Superior en Chile. Informe preparado para IESALC/UNESCO, Proyecto Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Disponible en: http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/legislacion/nacionales/chile/leg_cl.pdf

Bernasconi, A. y Rojas, F. (2004). Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003. Preparado para IESALC/UNESCO. Editorial Universitaria. Santiago de Chile.

Bricall, J. M. (2005). Gobierno y administración de las universidades. Entrevista para “Conversando con Directivos universitarios”, Uniersia y COLUMBUS. Disponible en: <http://www.columbus-web.com>

Broto, A. y Macchi, J. (2002-2003). El financiamiento universitario. En: Políticas de estado para la universidad argentina: balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional, p. 166-170, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires.

Brunner, j. j. (2002). nuevas demandas y sus consecuencias para la educación superior en américa latina. En Políticas públicas: demandas sociales y gestión del conocimiento. CINDA. Santiago de Chile. Disponible en: http://mt.educarchile.cl/archives/DemandasES_versionDEF.pdf

Brunner, J. J. y Tillett, A. (2005). Universities: Conditions for changing organizational culture. Santiago de Chile. Disponible en: http://mt.educarchile.cl/archives/Dubrovnik_def.pdf

Brunner, J. J. (2006). Mercados Universitarios, Ideas, Instrumentaciones y Seis Tesis en Conclusión. Proyecto FONDECYT: Educación Superior Universitaria 1990-2004: Mercado y Regulaciones. Santiago de Chile. Disponible en: <http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/Imprimir.pdf>

Clark, B. R. (1988). Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation. IAU Press. Issues in Higher Education. Pergamon. Paris, France.

Del Bello, J. C. (2003). La Agenda de la Política Universitaria para la Primera Década del Milenio. Documento preparado para el Banco Mundial. Buenos Aires.

Del Bello, J. C. (2007). Gobernanza de los Institutos Públicos de Investigación en América Latina y el Caribe. Primera Reunión Hemisférica de CTI.

Dias, C. L., Horiguela, M. de L. M. and Marchelli, P. S. (2006). Policies for the assessment of higher education in Brazil: a critical review. Educ. Pesqui., Sept./Dec. 2006, vol.32, no.3, p.435-464. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v32n3/a02v32n3.pdf>

Didriksson, A. (1994). Gobierno universitario y poder. Una visión global de las formas de gobierno y la elección de autoridades en los actuales sistemas universitarios, en Perfiles Educativos. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13206403>

Espinoza, O. (2002). The global and national rhetoric of educational reform and the practice of (in) equity in the Chilean higher education system, 1981-1998. Doctoral dissertation, School of Education, University of Pittsburgh.

Fauvet, J.-C. (1995). La Sociodynamique. Concepts et méthodes. Editions d'Organisation, Paris.

Fielden, J. (2006). Global Trends in University Governance. Informe y Apéndices no publicados / revisados.

Fortes, M. y Malo, S. (2004). An Assessment of Peer Review Evaluation of Academic Programmes in Mexico. En: Terti-

ary Education and Management, Volumen 10, Número 4, pp. 307-317. Springer Netherlands.

García de Fanelli, A. M. (2001). La gestión universitaria en tiempos de restricción fiscal y crecientes demandas sociales: Universidad de Belgrano. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/documentosinteres/argentina/La%20gesti%C3%B3n%20universitaria%20en%20tiempos%20de%20restricci%C3%B3n%20fiscal.pdf>

García de Fanelli, A.M. (2005). Universidad, Organización e Incentivos. Buenos Aires, Fundación OSDE.

García de Fanelli, A. M. (2005). Acceso, abandono y graduación en la educación superior argentina. SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina). DEBATE 5: Educación superior. Acceso, permanencia y perfil social de los graduados comparados con los egresados de la educación media. IESALC-UNESCO, IIPE, OEI.

García de Fanelli, A. M. (2006). Los contratos-programa en las universidades: Lecciones de la comparación internacional. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 14(11). Recuperado [fecha] de <http://epaa.asu.edu/epaa/v14n11/>

García-Sicilia, F. y Moreno Castaño, B. (coords) (2006). Compilación de documentos presentados durante la 1era Reunión de la IAUGB (International Association of University Governing Bodies). La sociedad se encuentra con la universidad. Granada. Colección Madrid.

Gil Anton, M. (2006). Out entre primera y segunda. En Revista de la educación superior, Vol. 35, No. 139. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2219242>,

Gornitzka, Å., Kogan, M., Amaral, A. (eds). (2005). Reform and Change in Higher Education: Analysing Policy Implementation. Consortium on Higher Education Researchers (CHER), Springer, University of Twente, The Netherlands.

Gumpert, P. J. y Sporn, B. (1999). Institutional Adaptation: Demands for Management Reform and University Administration. National Center for Postsecondary Improvement. Stanford University.

Gurria, M. y Wolff, L. (2005). Money Counts: Projecting Education Expenditures in Latin America and the Caribbean to the year 2015. UNESCO Institute for Statistics, Montreal.

Holm-Nielsen, L., Jeppesen, J. S. y Thorn, K. (2004). Approaches to Results-Based Funding in Tertiary Education: Identifying Finance Reform Options for Chile. Department for Human Development, Latin American and Caribbean Region, World Bank.

Holm-Nielsen, L.B. y Thorn, C. (2005). Higher Education in Latin America - A Regional Overview. Banco Mundial. Consultado en agosto, 2007. Disponible en: http://www1.worldbank.org/education/tertiary/documents/LAC-TE_Colombia_021705.pdf

Ibarra Colado, E. y Rondero López, N. (2001). La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad. En: Revista de la Educación Superior, número 118, Volumen III (2), abril-junio, ANUIES. Disponible en: http://www.anui.es.mx/servicios/p_anui/publicaciones/revsup/index.html

Isuani, E. A. (2003). Estudio sobre el Impacto de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). En: Políticas de estado para la universidad argentina: balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional, p. 175-178. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires. Disponible en: http://www.educ.ar/educar/site/educar/kbee/educar/content/portal-content/taxonomia-recursos/recurso/f28b0ed3-bf31-4a29-8e63-cdc9a898421e.recurso/a960a26a-ef5e-4432-aa19-30b686021ac5/estudio_sobre_el_impacto_de_la_coneau.pdf

Kandel, V. (2005). Algunas reflexiones en torno al gobierno, la representación y la democracia en la universidad argentina. En: Revista de la educación superior N° 125, México.

Kent Serna, R. (2007). Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities; 02/98, EDU-102. Paper produced as an outcome of the Latin American Fellows Program on Higher Education at the Harvard Graduate School of Education, Spring 1996. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/edu-102e.pdf>

Kent Serna, R. (2005). La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México. En: Revista de la Educación Superior, Vol. XXXIV (2), No. 134, Abril-Junio de 2005. Disponible en: http://www.anui.es.mx/servicios/p_anui/publicaciones/revsup/134/03.html

Lardera, S. y Quinio, B. (1996). Information et décision stratégique. Accordons les instruments. Stratégies et Systèmes d'information. Masson, Paris.

Marquina, M. (2006). La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Un estudio comparativo de seis casos nacionales. Disponible en: <http://www.coneau.gov.ar/index.php?item=90&apps=32>

Marquis, C. (comp.) (2004). La Agenda Universitaria. Propuestas de políticas públicas para la Argentina. Colección de Educación Superior, Escuela de Educación Superior, Universidad de Palermo, Buenos Aires.

Martínez, E. y Vessuri H. (1997). Reformas recientes en el sistema de educación superior venezolano. En: Mugaray, Valentí G. y A. (coords.) Políticas públicas y educación superior, ANUIES, México

Mundet, E. (2003). Innovaciones y reformas en el sistema de educación superior de Argentina, sus antecedentes, implementación y resultados. Trabajo encomendado por el IESALC para su Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Argentina. D en: http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/reformas/argentina/ref_ar_mundet.pdf

Palomo, I. F, Veloso, C. G. y Schmal, R. F. (2007). Sistema de Gestión de la Investigación en la Universidad de Talca, Chile. En: Información Tecnológica, vol.18, no.1, p.97-106. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-07642007000100014&script=sci_abstract&tlng=en

Plank, D. N. y Verhine, R. E. (2003). Corporativismo, Estancamiento político y decadencia institucional en las universidades federales de Brasil. En: Revista latinoamericana de estudios educativos. 1er trimestre, Año/Vol. XXXIII, No. 001, pp. 99-136. Centro de Estudios Educativos, México. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/270/27033103.pdf>

- Pugliese, J. C. (ed) (2003). Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Secretaría de Políticas Universitarias.
- Salmi, J. y Hauptman, A. M. (2006). Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms. Education Working Paper Series, N° 4, Banco Mundial.
- Salmi, J. (2007). Autonomy from the State vs. Responsiveness to Markets. In: Higher Education Policy, Volumen 20, Editor: Jeroen Huisman, University of Bath. Palgrave Macmillan Publisher, UK.
- Sánchez Martínez, E. (ed.) (1999). La Educación Superior en Argentina. Transformaciones, Debates, Desafíos. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias.
- Schwartzman, S. (1996). América Latina: Universidades en Transición. Organización de Los Estados Americanos. Washington. Disponible en: http://www.schwartzman.org.br/simon/oea_esp/oea_esp.htm#indice#indice
- Schwartzman, S. (2000). A Revolução Silenciosa do Ensino Superior. Presentación al seminario O Sistema de Ensino Superior brasileiro em Transformação. São Paulo, NUPES/USP. Publicado en Eunice Ribero Dirham y Helena Sampaio, O Ensino Superior em Transformação, São Paulo, Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior (NUPES/USP).
- Schwartzman, S. (2000). Propuesta de una agenda de investigación sobre la educación superior. Presentación al seminario. Luego de la evaluación - los desafíos de la universidad latinoamericana. Departamento de sociología, Universidad Autónoma Metropolitana de México, Unidad Azcapotzalco, México. Disponible en: http://www.schwartzman.org.br/simon/luego_eval.htm
- Schwartzman, S. (2004). Educação: a nova geração de reformas. Publicado em Fábio Giambiagi, Guilherme Reis, J. e Urani A. (orgs), Reformas no Brasil: Balança e Agenda, pp. 481-504. Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro. Disponible en: <http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/reformas.pdf>
- Schwartzman, S. (2005). O enigma do ENADE. Disponible en: <http://www.schwartzman.org.br/simon/>
- Schwartzman, S. (2005). A nova reforma do MEC: Mais polimento, mesmas idéias. Publicado em Estudos - Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, Brasília, v. 23, n. 35, p. 9-18. (com Cláudio de Moura Castro).
- Schwartzman, S. (2005). As razões da Reforma Universitária. Publicado em Ciência Hoje, vol. 36, pp. 18-22.
- Schwartzman, S. (2006). Education Institutions and the new requirements for the preparation of high-level human resources in Latin America. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, Brasil. Disponible en: http://www.schwartzman.org.br/simon/2006_ibercop.pdf
- Schwartzman, S. (2007). The National Assessment of Courses in Brazil. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade – IETS, Brasil. Disponible en: <http://www.schwartzman.org.br/simon/provao2.pdf>
- Sota Nadal, J. (coord.) (2002). Diagnóstico de la Universidad Peruana: razones para una nueva reforma universitaria. Informe preparado por la Comisión Nacional por la Segunda Reforma Universitaria (CNSRU), creada por Resolución Suprema 305-2001-ED y presidida por el Arq. Sota Nadal. Lima, Perú.
- Toscano, A. R. (2005). Análisis exploratorio de los efectos del FOMEC Y la CONEAU en las universidades argentinas: ¿erosión de la frontera entre lo público y lo privado?. En Gentili, P. y Levy, B.. Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina. Estudios sobre Políticas universitarias. CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lbecas/espacio/Toscano.pdf>
- Trindade, H. (2003). O discurso da crise e a reforma universitaria necessaria da universidade brasileira. En: Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?. La cosmética del poder financiero. Marcela Mollis. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://168.96.200.17/ar/libros/mollis/trindade.pdf>
- Vanossi, J. R. (1979). Balance de 70 años de reforma universitaria. FFyL, Buenos Aires.
- Velasquez Silva, D. (2005). Gobierno de las Universidades de América Latina. Derecho universitario comparado. Documento de trabajo No. 11. Comisión de coordinación de Reforma Universitaria. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.
- Velilla, M. A. (2003) Informe sobre las Reformas Universitarias en Colombia. Estudios Nacionales realizados por el IE-SALC-UNESCO. (En colaboración con: Gomez, R., Romero, Y. y Moreno, J. C. Moreno). Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/reformas/colombia/Informe%20Reforma%20Colombia%20-%20final%20-%20Velilla.pdf>
- De Vries, W. (2001). Gobernabilidad, cambio organizacional y políticas públicas. En: Revista de la Educación Superior, número 118, Volumen III (2), abril-junio, ANUIES. Disponible en: http://www.anui.es.mx/servicios/p_anui/es/publicaciones/revsup/index.html
- Weick, K.E. (1974). Middle range theories of social systems. En: Behavioural Science, vol. 19, pp. 357-367.
- Westphal, J. D. and Zajac, E. (1998). The symbolic Management of Stockholders: Corporate Governance Reforms and Shareholder Reactions. In: Administrative Science Quarterly, Vol. 43, No 1 (Mar., 1998), pp. 127-153.
- World Bank (2001). Higher Education in Brazil: Challenges and Options. A World Bank Country Study. Human Development Department, Latin America and the Caribbean Region, The World Bank Publications, Washington. Disponible en: http://www.tfhe.net/resources/higher_edu_brazil.htm
- World Bank (2003). Tertiary Education in Colombia: Paving the Way for Reform. A World Bank Country Study. The World Bank Publications, Washington. Disponible en: http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/ihec/regions/World-Bank_Colombia.pdf

Capítulo 10

RETOS Y DILEMAS SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Luis A. Riveros

Colaboradores*:

Carlos Cáceres

Efraín Medina

Jacques Schwartzman

* NOTA DE LOS EDITORES: Los textos completos de los colaboradores en su versión original están incluidos en el CD-ROM Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Contribuciones a los documentos síntesis, anexo a esta publicación. También se encuentran en el sitio web de IESALC-UNESCO: www.iesalc.unesco.org.ve

1. La situación económica de la región latinoamericana y caribeña

En los últimos cinco años Latinoamérica ha estado pasando por un momento económico excepcional, al menos con respecto a las tres últimas décadas. Como producto de una situación expansiva en los precios de sus exportaciones y gracias a un significativo crecimiento de la demanda interna, especialmente debido al consumo, la región ha visto crecer su economía a tasas muy superiores a los promedios históricos observados desde los años sesenta. En efecto, el crecimiento promedio anual regional desde los años sesenta a los noventa no fue superior al 2%; en los años noventa alcanzó a sólo poco más de 1,5% p.a. En cambio en el período 2003-2007 el crecimiento promedio ha estado por encima del 4,5% p.a., llegando a 5,6% en el último año. Este es un significativo avance con respecto al modesto 2,2% p.a. experimentado como crecimiento promedio entre 1980 y 2002, tasa que permitió un muy exiguo crecimiento del ingreso *per capita*.

La bonanza económica que está viviendo Latinoamérica le ha permitido un incremento de casi 3% anual en su ingreso *per capita* entre 2003 y 2007, al mismo tiempo que ha disminuido el desempleo abierto y han crecido los salarios reales. De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina el desempleo ha descendido a 8% como promedio para la región en el año 2007, ubicándolo en un nivel cercano a la tasa estructural o de largo plazo. Por otra parte, la cuenta corriente de la balanza de pagos ha experimentado un superávit durante todos los últimos cinco años, junto a una mejora sostenida en los términos de intercambio y una progresiva disminución en los altos niveles de endeudamiento externo. Adicionalmente, entre 2003 y 2006 el déficit fiscal se revirtió notablemente, y solamente en el año 2007 dicho déficit tendió nuevamente a hacerse presente, aparentemente por un esfuerzo de gasto social que los países han emprendido. Sin embargo, la tasa de inflación de la región ha disminuido también ostensiblemente, en abierto contraste con un pasado regional de desajuste de precios e hiperinflación.

Las conclusiones que emanan del análisis económico agregado son abiertamente positivas para Latinoamérica. Sin embargo, no todas son noticias alentadoras. Por ejemplo, si bien es cierto se ha aminorado la cobertura de la pobreza en la población, eso no ha ocurrido a las tasas deseables, a pesar de que los gobiernos han efectuado esfuerzos especiales por aumentar el nivel de subsidio dirigido a los pobres. Por otra parte, la distribución del ingreso permanece como un problema que representa grandes dificultades en el ámbito político en la mayoría de los países, junto con un bajo nivel de competitividad internacional, escasa innovación productiva y rígidos mercados laborales. Además, aunque el desempleo ha descendido, el subempleo y el incremento significativo del empleo informal, permanecen como problemas a ser abordados en pro de mejores resultados distributivos y mayor eficiencia.

En el período 2003 – 2007 el ingreso *per capita* se ha expandido, como se ha dicho, en casi 2,5% por ciento por año, lo que representa un acumulado de más de 13% en el período, una cifra que con las más exiguas tasas de crecimiento de los años 1980-2002, por ejemplo, podría haberse alcanzado sólo en un par de décadas. No obstante la persistencia de severos problemas distributivos, incluso en el caso de países con alta efectividad en lo económico como Chile,

este importante crecimiento en el ingreso *per capita* ha de significar una creciente demanda por servicios educacionales, especialmente por educación superior ya que ésta es vista como un poderoso vehículo de movilidad social.

Cuadro 1
Ingreso per capita (US\$, PPP)
Países latinoamericanos y caribeños

| | 2004 | 2007 |
|-----------------|--------|--------|
| ARGENTINA | 13.000 | 17.559 |
| BARBADOS | 16.835 | 20.532 |
| BOLIVIA | 2.639 | 3.062 |
| BRASIL | 9.113 | 10.637 |
| CHILE | 1.212 | 13.745 |
| COLOMBIA | 7.154 | 8.891 |
| COSTA RICA | 10.072 | 12.683 |
| ECUADOR | 4.285 | 5.021 |
| EL SALVADOR | 5.072 | 5.885 |
| GUATEMALA | 4.009 | 4.547 |
| HONDURAS | 2.860 | 3.388 |
| JAMAICA | 4.097 | 4.654 |
| MÉXICO | 10.111 | 11.880 |
| NICARAGUA | 3.544 | 4.055 |
| PANAMÁ | 7.236 | 9.395 |
| PARAGUAY | 4.847 | 5.638 |
| PERÚ | 5.782 | 7.410 |
| REP. DOMINICANA | 7.488 | 10.241 |
| TRIN. Y TOBAGO | 13.668 | 18.975 |
| URUGUAY | 9.279 | 12.917 |
| VENEZUELA | 6.004 | 8.125 |

Fuente: Fondo Monetario Internacional. Economic Outlook Data Base. Oct 2007.

Como se observa (Cuadro 1), los países Latinoamericanos han tenido una notoria expansión en su ingreso *per capita* medido en dólares de poder adquisitivo comparable internacionalmente (PPP). De acuerdo a los datos de la Cuadro 1, el crecimiento promedio de estos países en su ingreso *per capita* (términos PPP) ha sido de un 23,7% en el período 2004 a 2007, lo que significa un crecimiento anual en torno a 7,3%. Estas tasas de crecimiento son excepcionales comparativamente a la historia reciente de la región, aunque ciertamente ellas se asocian no sólo al crecimiento económico experimentado por los países sino también a los fenómenos financieros que están detrás de la evolución del precio del dólar. En cualquier caso, hay un importante aumento en el poder adquisitivo en estos países, lo cual lleva a una presión

importante en materia de demanda por educación. Por cierto, también el mayor crecimiento ha permitido una mayor disponibilidad de recursos fiscales, y crea la posibilidad de invertir mayormente en educación como una opción estratégica de desarrollo.

2. La demanda por educación superior en Latinoamérica y el Caribe

La demanda por educación superior en América Latina y el Caribe está siendo activamente influenciada por dos poderosos factores. Por una parte, como ya se ha dicho, por la expansión en el ingreso *per capita* que ha tenido lugar en forma acelerada en la región en el último quinquenio. Por otra parte, debido a la necesidad que experimentan estos países por producir más personas de alta calificación, junto con más conocimiento científico y tecnológico para así poder hacer más sustentables sus actuales logros económicos. Ambos factores combinados han llevado a una creciente cobertura de la educación superior, especialmente universitaria, respecto de la población entre 18 y 24 años. En efecto, la tasa bruta de matrícula en la educación terciaria (UNESCO Institute for Statistics –UIS) ha crecido entre 1985 y 2005 desde 17% a más de 31% como promedio para la región. Varios países, como Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Panamá Uruguay y Venezuela (Cuadro 2) han alcanzado tasas de cobertura de su educación superior mayores al 40% de la población entre 18 y 24 años y, de ese modo, muy cercana al nivel observado en países de la OECD. Los datos de la Cuadro 2 también muestran que todos los países Latinoamericanos bajo análisis han aumentado la cobertura de su educación terciaria en los últimos 20 años, una tendencia que se ha marcado en forma mucho más significativa a partir de mediados de la década de 1990, en gran parte debido al aumento del ingreso nacional y las mayores oportunidades que ha abierto la expansión del sistema y las necesidades de formación profesional que ejerce la sociedad.

El incremento de la matrícula en la educación superior en América Latina, especialmente a partir de la década de los noventa, se caracteriza por cuatro destacables tendencias¹:

- (1) el aumento de la matrícula se observa tanto en instituciones públicas como privadas, aunque estas últimas registran un crecimiento relativamente mayor;
- (2) el acelerado acceso a la educación superior ha significado un gran esfuerzo de financiamiento por parte de las familias, ya que durante la década de los noventa el PIB *per capita* estuvo prácticamente congelado;
- (3) el mayor acceso a la educación superior en América Latina ha sido acompañado de una menor selectividad en los procesos de admisión;
- (4) en la medida en que priman debilidades académicas previas en la formación de estudiantes de los niveles de educación secundaria, la masificación de la educación superior genera una composición de estudiantes con mayores carencias académicas, como asimismo en cuanto a sus condiciones socioeconómicas, llevando a una mayor heterogeneidad en la calidad de las instituciones.

Como resultado de estas tendencias, se presenta la necesidad de redefinir las políticas públicas e instrumentos de financiamiento y así enfrentar los nuevos dilemas y desa-

¹ IESALC-UNESCO: Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior. Caracas, 2006. Disponible en: <http://www.IESALC.unesco.org/ve/publicaciones/Boletin-InformeES.htm>

ños que presenta este significativo cambio en la demanda por educación superior.

Cuadro 2
Matricula bruta en educación superior
(Porcentajes)

| | 1985 | 2005 |
|----------------------|------------|-------------|
| ARGENTINA | 35.7 | 65.0 |
| BARBADOS | 27.6 | 38.2 |
| BOLIVIA | 19.2 | 40.5 |
| BRASIL | 11.3 | 23.8 |
| CHILE | 15.6 | 47.8 |
| COLOMBIA | 10.9 | 29.3 |
| COSTA RICA | 22.0 | 25.3 |
| CUBA | 20.1 | 61.5 |
| EL SALVADOR | 16.9 | 19.0 |
| GUATEMALA | 8.6 | 9.6 |
| HONDURAS | 8.8 | 16.4 |
| JAMAICA | 4.4 | 19.0 |
| MÉXICO | 15.9 | 24.0 |
| NICARAGUA | 8.8 | 17.9 |
| PANAMÁ | 24.5 | 43.9 |
| PARAGUAY | 9.1 | 24.5 |
| PERÚ | 22.4 | 33.5 |
| R. DOMINICANA | 18.0 | 32.9 |
| TRIN. Y TOBAGO | 5.3 | 12.1 |
| URUGUAY | 30.7 | 40.5 |
| VENEZUELA | 25.3 | 41.2 |
| Latinoamérica | 7.2 | 31.7 |

Fuente: Unesco Institute of Statistics

Al mismo tiempo, el crecimiento del sistema de educación superior latinoamericano ha puesto una significativa presión sobre los mecanismos de financiamiento del mismo, que han llevado a diversificarlos notablemente respecto de la tradición que se había impuesto en la región en cuanto a universidades públicas básicamente gratuitas y financiadas integralmente por traspasos estatales. La presión de los organismos internacionales en torno a ejercer una mayor disciplina fiscal y tributaria, como asimismo las necesidades en torno a satisfacer una demanda creciente por estudios universitarios y superiores, han llevado a la creación de un emergente sector privado oferente de alternativas universitarias y de otras formas de educación superior. Estas presiones han también conllevado la necesidad de mayor eficiencia de las instituciones públicas, como asimismo a su mayor apertura para conseguir financiamiento por medio de una gestión privada de los recursos².

3. Mecanismos de financiamiento de la educación superior en Latinoamérica y el Caribe

Hay cuatro modalidades de financiamiento de la educación superior que prevalecen en

² Cáceres, C. *Informe para el estudio de IESALC: Los países del Cono Sur*. Santiago-Chile, febrero 2008.

América Latina y el Caribe. Estas cuatro modalidades se aplican de manera indistinta y en diversas combinaciones en los países de la región, denotando así la diversidad que se observa en este conjunto regional en materia de políticas de financiamiento y resultados.

- (1) Financiamiento público directo, provisto a las instituciones elegibles por medio del presupuesto regular del Estado, usualmente a través de aprobación parlamentaria y elaborado por el respectivo Ministerio a cargo de los asuntos financieros. Las instituciones receptoras son universidades estatales, es decir aquellas dependientes formalmente de instancias estatales con académicos contratados a través del servicio público y aplicación de normas de gestión correspondientes a las aplicables al sector público en general. Una excepción a esto, sin embargo, lo constituyen los casos de Chile y Nicaragua, en que, por razones históricas, instituciones privadas reciben también este tipo de financiamiento público. También República Dominicana, en cuyo caso las instituciones de educación superior (IES) pueden negociar la asignación de recursos públicos. En general, la entrega de estos recursos no se vincula a metas o fines específicos por parte de las instituciones receptoras, y los mismos se renuevan anualmente sobre la base de un criterio de política usualmente basado en negociación con las instituciones tanto como en ajustes automáticos por poder adquisitivo de la moneda. Países como Costa Rica o Nicaragua, por ejemplo, han conseguido una norma de indexación sobre los aportes públicos, mientras que la negociación es un instrumento fundamental en el caso de países como Argentina, México y Brasil.

Esta forma de entregar recursos a la educación superior sobre una base fija se ha tratado de flexibilizar en algunos países por medio de revisiones presupuestarias en base a resultados académicos. Es el caso de Chile, por ejemplo, en que un 5% del monto total asignado se revisa sobre una base anual en función de producción académica. Sin embargo, no se ha sido exitoso en la materia tendiendo a predominar mayormente la poderosa influencia política que la educación universitaria reviste en los países de la región, induciendo la mantención de un sistema de asignación fija con un piso sostenido en términos reales. Por otra parte, los índices de producción académica (publicaciones indexadas, tasas de repitencia o de abandono, tasas de titulación, tasas de capacitación académica y de eficiencia docente, etc.) no están generalmente disponibles y limitan las inspecciones deseables para poder asignar los recursos en función de resultados.

Las modalidades de traspaso de recursos públicos a las IES varían entre países, pero predomina un sistema basado en criterios históricos de distribución de aportes públicos o de negociación del financiamiento para programas de desarrollo institucional. El financiamiento basado en resultados o indicadores de desempeño ha comenzado a implementarse a través de fondos concursables en algunos países, principalmente Argentina y Chile, pero no es la modalidad predominante en magnitud de recursos transferidos. En Bolivia, parte importante del financiamiento público de las IES está directamente relacionado con los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales. Estos recursos son asignados principalmente al fortalecimiento de la infraestructura, equipamiento y programas de mejoramiento de la calidad de la educación superior. En Honduras, el Estado entrega un aporte, equivalente al 6% de su presupuesto de ingresos, a la universidad estatal con mayor población estudiantil (la UNAH), mientras que en Costa Rica el Fondo de Financiamiento de la Educación Superior Estatal (FEES) se distribuye entre las cuatro universidades del

Estado bajo la condición de que generen ingresos con recursos propios equivalentes a por lo menos 10% del aporte estatal. En Uruguay los recursos públicos se asignan según leyes de presupuestos quinquenales y rendición de cuentas anuales. Aunque la Universidad de la República, en este último caso, formula su proyecto de presupuesto en base a administración por objetivos que responden a un plan estratégico, la asignación de recursos tiende a seguir una tendencia inercial, determinada por gastos de funcionamiento, con énfasis en el financiamiento de las remuneraciones. En Ecuador, recientemente y en forma contradictoria con lo que ocurre en general en la región, se ha eliminado para las universidades privadas la posibilidad de participar en las donaciones del 25% de impuesto a la renta. En Perú, por otra parte, los recursos públicos son asignados directamente a las universidades para su libre disponibilidad en los planes de desarrollo; sin embargo, a comienzos del 2000 se establecieron diversas condiciones de uso de fondos que restringen la autonomía en gestión institucional. Parte de estas disposiciones legales condicionan incluso el uso de recursos provenientes de la generación de ingresos propios.

- (2) Financiamiento público en base a objetivos de política. En este caso, se trata de recursos usualmente no recurrentes incluidos en fondos especialmente diseñados en carácter transitorio o para alcanzar específicamente objetivos o logros de las universidades o Instituciones de Educación Superior (IES) que ellos acuden a financiar. Muchos objetivos o metas establecidos para este propósito tienen que ver con docencia, especialmente tomando en cuenta número y calidad de alumnos (caso del Aporte Fiscal Indirecto en Chile), o con logros en materia de investigación (fondos en caso de Venezuela) o en cuanto a formación de posgrado (el modelos CAPES del Brasil). Se ha avanzado menos en materia de programas que consulten negociaciones con el Estado y competencia entre instituciones para lograr recursos en base a compromisos de gestión. La experiencia chilena en torno a los fondos MECESUP (Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior) alentó ese propósito, pero los resultados en materia de logros sostenibles están aún por verse. Similar es el caso de los Fondos Concursables implementados en Argentina (FOMECA) destinados a programas de inversión real y en México (FOMES) para similar propósito.

El caso del Brasil es importante de ser mencionado a este respecto. El Ministerio de Educación instauró a partir del año 2005 el programa PROUNI, que persigue el propósito de optimizar el uso de las plazas ofrecidas por las universidades privadas. En efecto, el exceso de plazas no ocupadas, que tiende a disminuir la eficiencia en la provisión de educación privada, lleva a una oferta que realiza el sector público en cuanto a adquirirlas a un arancel menor al previamente requerido. En esa negociación el incentivo para las universidades es llenar sus plazas y adquirir recursos por medio de una rebaja tributaria, haciendo el sistema aplicable a las instituciones privadas organizadas como empresas. El incentivo de política es el de optimizar el uso de los recursos y promover mayor absorción de estudiantes en el sistema de educación superior, orientando las becas asignadas a estudiantes con mayores carencias económicas. El gobierno aspira a tener en el corto plazo a cerca de 400 mil estudiantes acogidos a este sistema, una cifra que en el año 2006 era ya de 250 mil estudiantes.

- (3) Financiamiento privado que ocurre a través del pago de aranceles por parte de las familias, tanto y como a través de empresas que financian programas de investigación y posgrado, o bien a través de privados que individual o corporativamente efectúan donaciones a las IES. El cobro de aranceles a estudiantes no es solamente una práctica que llevan a cabo las múl-

tiples nuevas universidades privadas que han emergido por doquier en la región. El cobro del costo de la educación se ha también transformado en una práctica que crecientemente se practica en universidades del Estado, una situación en la que Chile destaca notoriamente. El cobro de aranceles y las modalidades a través de las que esto tiene lugar es un álgido tema político en la mayoría de los países, ya que tiende a elitizar la educación superior y a hacer persistente en el largo plazo el vigente problema con respecto a la distribución de los ingresos. Sin embargo, es claro que sin un mayor compromiso financiero del Estado la mayor expansión de la educación superior se podría lograr, una vez utilizados los recursos residuales existentes en las instituciones, sólo teniendo como contrapartida una reducción en la calidad. Esto último ha puesto de relieve la emergencia de instituciones y procedimientos de acreditación destinadas a introducir esto como un instrumento de control, o al menos de información, respecto de la expansión privada y de la progresiva privatización del sector estatal.

La mayor ingerencia privada en el financiamiento de la educación superior en América Latina se pone de relieve con las siguientes cifras: si bien en el caso de los EE UU de N.A. y la República de Corea el gasto privado en educación terciaria (como porcentaje del PIB) alcanzó en el 2004 2% y 1,9% respectivamente, en Chile, Colombia y Jamaica similar concepto alcanzó 1,8%, 1,4% y 1,3% respectivamente. En el otro extremo (de mayor dependencia estatal), en Australia, Japón y Nueva Zelanda la participación privada en la financiación de la educación superior alcanza un 0,8% en los dos primeros, y un 0,6% el tercero, mientras que Finlandia y Suecia alcanzan sólo un 0,1% y 0,2% respectivamente. De modo similar, Argentina y Guyana alcanzan 0,2% y 0,5% respectivamente, mientras que México, Perú y Trinidad y Tobago se caracterizan por un 0,4% de gasto privado con relación al PIB. En el caso de Chile, y en abierto contraste con el resto de la región, las Universidades estatales en promedio alcanzan un financiamiento total del Estado (por distintas vías, incluyendo fondos concursables) de 29,3%; es decir un 70,1% de sus ingresos se deben a mecanismos privados que incluyen el pago de aranceles.³

Con relación a la existencia de donaciones privadas como mecanismo de financiación de la educación superior, hay que destacar que la estructura regulatoria para efectuarlas es aún extremadamente frágil en la mayoría de los países latinoamericanos. Se carece además de una cultura a este respecto que efectivamente impulse a los privados a entregar recursos a universidades públicas o privadas, como asimismo más expeditos sistemas de rebajas tributarias en contrapartida. Prevalece también una idea que lleva a atribuir al Estado la “obligación” de proporcionar a las universidades todo lo que ellas necesitan para su desarrollo, un entendido que persiste al interior de las propias instituciones universitarias, tanto y como lo tiende a creer la ciudadanía en general y la propia empresa privada. Asimismo, tiende a prevalecer una cultura de “desconfianza” hacia el sector público y la academia, en términos generales, lo cual afecta también la posibilidad de establecer alianzas estratégicas empresas-universidades para el financiamiento y ejecución de proyectos con aplicaciones productivas. Desde el punto de vista universitario, por otra parte, hay aún un sentimiento

3 CINDA (2007). *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007. Santiago de Chile, Junio 2007. En Chile, entre 2000 y 2006 las 25 universidades con financiamiento público (privadas y estatales) habían aumentado su matrícula desde 201.123 estudiantes en 2001 a 262.159 estudiantes en 2006. Pese a ello, su participación en la estructura de instituciones de educación superior disminuyó desde 46,2% en 2000 a 39,4% en 2006. Esta es una fuerte caída respecto del año 1981 cuando el 100% de la matrícula de la educación superior correspondía a las mismas universidades. Las privadas aumentaron su participación en la matrícula total de alumnos de educación superior desde 23,3% en 2001 a 32,4% en 2006. También en: Cáceres, C.(2008), *op.cit.*

anti-capitalista que sostiene la negativa influencia del ánimo de ganancia sobre la investigación científica y tecnológica.

- (4) Modelo mixto, que combina el financiamiento estatal tanto fijo como por objetivos y metas, con un financiamiento privado basado en el pago directo por parte de los alumnos u otros mecanismos de financiamiento privado. El caso chileno es uno de estos, donde el propio sector estatal universitario cobra mensualidades además de obtener financiamiento directo estatal. En Colombia y Argentina se estudia la cobranza de mensualidades, mientras que en México se avanza a un sistema de asignación de recursos públicos por objetivos y metas. De hecho en Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Perú y República Dominicana, países para los cuales se tienen antecedentes específicos, entre un 10% (Costa Rica) y un 38% (Perú) de los ingresos de IES estatales proviene de recursos propios generados por actividades privadas. Como se ha dicho, en el caso de las universidades estatales chilenas esta proporción alcanza a más de un 70%, mientras que en Nicaragua ella es cercana a un 2% de los ingresos de las instituciones. En la República Dominicana prevalece un modelo caracterizado por el decrecimiento del porcentaje de gasto público dedicado a la educación superior, que alcanzaba a un 0,5% del PIB en 1998, y llega a un 0,27% en el 2002, para así inducir un mayor financiamiento por la vía del mercado. Aún en Cuba se ha instaurado un sistema de estímulos a las áreas captadoras de recursos como factor de impulso en toda la estructura institucional universitaria⁴, y en Argentina el porcentaje de ingresos propios en el presupuesto total de las universidades estatales ha sido altamente fluctuante entre 7,3% (2001), 17,4% (2002) y 11,8% (2005).

4. Recuperación de costos y efectos distributivos

Se ha ido imponiendo en forma progresiva el cobro de aranceles en la realidad de las IES latinoamericanas. El surgimiento del sector privado se ha hecho sobre la base del cobro a los estudiantes y sus familias, con una gestión basada fundamentalmente en criterios financieros y destinada a generar una competencia basada en buena infraestructura y facilidades, como asimismo en docentes con reconocimiento en sus respectivas áreas quienes se desempeñan por algunas horas de dedicación. No es todavía un fenómeno generalizado el surgimiento de programas y actividades de investigación en el emergente sector privado que, como en el caso de Chile, empieza a absorber una porción mayoritaria del alumnado universitario. La inversión en publicidad y en infraestructura ha adquirido en varios países de la región, dimensiones muy significativas, llevando a que el sector privado cubra progresivamente una mayor porción del alumnado de la educación superior.

Las universidades públicas o estatales, por otra parte, enfrentan serios problemas de financiamiento estructural, especialmente porque sus recursos atienden docencia, investigación y extensión, incluyendo la producción de bienes públicos que no necesariamente tienen una contrapartida financiera explícita. Además estas universidades deben cumplir con un cúmulo de reglas públicas en cuanto al manejo de su personal y a la gestión propiamente dicha, lo cual eleva sus costos a menudo en forma significativa. Las restricciones financieras las obligan a cubrir al menos parte de sus costos sobre la base de aranceles pagados por sus estudiantes, pero

⁴ Estrada, Marco R. y Medina E. (2008) *Financiamiento de la Educación Superior en Centroamérica y el Caribe*, estudio para el IESALC, Guatemala, enero de 2008.

eso ha llevado incluso a conflictos de carácter profundo y sostenido, como ha sido el caso en México. En Chile, en el otro extremo, las universidades estatales cobran aranceles sólo un poco por debajo de aquellos atribuibles al sector privado, llevando a que exista poca diferencia en materia del fundamento distinto y de los propios objetivos de la actividad. En algunos países se ha visto un progresivo acuerdo a nivel político en torno a que la educación superior no siga siendo gratuita, con base en el argumento de que no es posible financiar el incremento sostenido en cobertura y el notorio sesgo hacia arriba que implica la participación de segmentos de altos niveles socioeconómicos.

Frente a ese escenario, ha tendido a prevalecer en algunos países la idea de eliminar los subsidios a la oferta (financiamiento entregado directamente a las IES) y enfatizar el subsidio a la demanda (dejar el dinero en poder de los estudiantes, para que así éstos elijan libremente sus opciones de estudio). Mecanismos basados en becas financiadas por recursos fiscales empiezan a enfatizarse en varios países⁵, como asimismo mecanismos de crédito como aquellos en vigencia en Chile, que implican tasas preferenciales, pago una vez egresado de la universidad y condiciones de largo plazo para la recuperación, incluyendo en algunos casos el aval del Estado frente a instituciones privadas prestatarias. La idea de fortalecer un modelo mixto de financiamiento ha tenido algunos avances, incluso adoptando algunos modelos innovativos como en el caso del Uruguay, donde se ha creado un impuesto a los egresados universitarios para así financiar estudiantes con necesidades económicas.

Los problemas fundamentales que deja pendiente este modo de financiamiento crecientemente privado de la educación estatal o pública superior son dos. El primero, es que las universidades complejas o de investigación necesitan recursos para esta tarea, lo cual no se resuelve con asignaciones estatales a los estudiantes para que cancelen sus aranceles, ya que estos son recursos dedicados a la docencia. Segundo, la producción de bienes públicos que se espera de las universidades estatales y de otras que reciben financiamiento estatal para ello, se ve negativamente afectada con un financiamiento centrado en las actividades de docencia de pregrado. Dentro de estas actividades está la difusión del arte, la investigación sobre temas nacionales de largo plazo, etc. Se piensa que la existencia de Fondos Competitivos para financiar investigación tratará con el primer problema, mientras que la creación de Convenios de Desempeño con las instituciones para que éstas se hagan cargo de temas nacionales y públicos, podrá tratar con lo segundo. Las mismas envuelven la producción de externalidades sociales positivas que, en la lógica del análisis económico, deben ser financiadas apropiadamente a través de la política fiscal. La producción de bienes públicos y externalidades envuelve la necesidad de diseñar un sistema de financiamiento público con montos mayores que lo correspondiente a la docencia de pregrado y basado en claras reglas de *accountability*.

El diseño de sistemas de crédito para los estudios superiores ha ido adquiriendo creciente interés en los distintos países, dado la expansión del sistema y la virtual incapacidad del sector público para financiar adecuadamente ese crecimiento. En Brasil, por ejemplo, el mecanismo de financiamiento estudiantil es el FIES que sustituyó al anterior CREDUC hecho inviable por la necesidad de altos subsidios. El FIES introdujo nuevas exigencias en materia de avales, reducción del financiamiento al 50% del valor de las mensualidades y también los plazos de gracias para iniciar los reembolsos⁶. Sin embargo, es el caso de Chile el que tiene una más

⁵ El caso del PROUNI en el Brasil, como se ha dicho, constituye efectivamente una beca con financiamiento público (rebaja tributaria) para estudiantes que acuden al sector privado.

⁶ Schwartzman, J. *O Financiamento do Ensino Superior no Brasil e algumas ilações para a América Latina*, estudio para el IESALC. Belo Horizonte, febrero 2008.

extensa historia en cuanto al diseño e implementación de estos mecanismos de financiamiento. El crédito estatal que se implementó a fines de los años ochenta se hizo progresivamente insuficiente como fondo de financiamiento, llevando a permanentes protestas estudiantiles y a creciente necesidad de las propias universidades que debían complementar el fondo disponible con sus propios recursos. El tamaño del fondo, aunque restringido solamente a las universidades estatales y privadas con financiamiento público directo, se fue reduciendo en el tiempo por la irrecuperabilidad de los préstamos efectuados. El proceso consultaba períodos de gracia y bajas tasas de interés asociados al crédito, para enfrentar una creciente demanda debido a la expansión de la matrícula en las universidades tradicionales elegibles para este tipo de préstamo. Últimamente, para enfrentar los problemas generados, se ha diseñado un sistema de crédito privado con aval del Estado, aplicable a todas las instituciones acreditadas (no sólo aquellas con financiamiento público directo) que ha permitido ampliar los márgenes de financiamiento y mejorar las condiciones de recuperación de la cartera de créditos. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos empleados, no ha surgido un mecanismo de amplia cobertura para becas a estudiantes carenciados, sino solamente una combinación de créditos y becas para los estudiantes pertenecientes a los tres primeros deciles. En general, el problema de financiamiento estudiantil permanece como una gran incógnita en materia de política, que necesita resolverse prontamente.

En materia de becas, el porcentaje de jóvenes beneficiados es notoriamente bajo. Por ejemplo, en Guatemala, la USAC otorga becas-préstamo a un 0,5% de la población estudiantil. En Honduras, EDUCREDITO otorgó en 2002 becas al 1,5% de los estudiantes y crédito al 0,6% de los mismos; en Panamá, IFARHU en el 2000 otorgó créditos educativos al 1,04% de la población estudiantil. Un mayor esfuerzo ocurre en la República Dominicana, donde FUNDAPEC en 1999 otorgó créditos al 6,8% de los estudiantes y en Nicaragua donde en el 2001 16% de los estudiantes de IES públicas y privadas tienen algún tipo de beca. En Costa Rica el 40 a 55% de los estudiantes de las universidades públicas tienen algún tipo de beca otorgada por CONAPE, mientras en Nicaragua el 75% pertenecientes al segmento público goza de beca arancelaria, es decir exoneración total o parcial del costo de la carrera⁷.

El impacto que en términos de grupos socioeconómicos ha tenido esta observada reciente expansión de la educación superior en América Latina, es un aspecto digno de destacar. No prevalecen situaciones únicas, y la región se caracteriza por una amplia diversidad de resultados en materia del acceso a los deciles inferiores de la distribución del ingreso. En Brasil, por ejemplo, un 77% de las vacantes universitarias son ocupadas por alumnos provenientes de los tres deciles superiores de la distribución del ingreso, una situación que no es excepcional en la región. En Chile la tasa de cobertura bruta de educación superior aumentó desde 15,6% en 1990 a 38,3% en 2006. En este caso, todos los estratos de ingresos han tenido mayor acceso a la educación superior, pero especialmente aquellos de menores ingresos, lo cual ha disminuido significativamente la brecha en el acceso entre el quintil quinto y el primer quintil entre 1990 y 2006. La tasa de cobertura del primer quintil aumentó desde 4,6% en 1990 a 17,3% en 2006, mientras que en el quinto quintil lo mismo ocurrió desde 39,7% a 80% entre los mismos años. Sin embargo, la matrícula de estudiantes pertenecientes a las familias de más altos ingresos se concentra en las universidades privadas, mientras que las universidades estatales tienen un 11% de estudiantes provenientes de los dos quintiles de ingresos más bajos, lo cual prácticamente duplica el porcentaje observado en las universidades privadas para el caso

⁷ Estrada, M. R. y Medina E., *op.cit.*

de estos grupos. Esta estructura de matrícula muestra una mayor diversidad de estudiantes en universidades públicas, que son las que más sufren los problemas presupuestarios que deja el nuevo modelo de financiamiento. En general, se advierte un serio impacto inequitativo de las políticas de autofinanciamiento de las IES, junto al deterioro progresivo del hacer de las universidades del Estado. La CEPAL, por su parte, ha indicado que en América Latina el 40% de la población en edad universitaria perteneciente a los sectores menos pudientes, se benefician apenas del 23% del gasto público total.

5. El gasto en educación superior

Como se observa en el Cuadro 3, en el período 1985 – 2005 el gasto en educación, expresado como proporción del PIB, ha crecido en la mayoría de los países latinoamericanos. El promedio, sin embargo, si se excluye el caso del Ecuador, país que presenta un incremento fuera de rango, alcanza solamente a 4,1% en el año 2005, observando un aumento poco significativo respecto del año 1985. Comparando con la muestra de países desarrollados que se incluye en el Cuadro 3, es evidente que los países latinoamericanos y caribeños gastan una proporción significativamente menor de su PIB en educación, una falencia que ha sido destacada en los informes mundiales sobre competitividad como una de las debilidades más importantes de la región. Junto con la observada baja productividad laboral y la persistencia de una distribución regresiva del ingreso, los exiguos niveles que comparativamente exhiben los países Latinoamericanos en cuanto a la inversión educacional proyectarán la persistencia de esos problemas.

En materia de educación superior, los datos del Cuadro 3 revelan que el gasto público por estudiante de la educación superior ha caído en prácticamente todos los países de la región. Como se observa en los datos, la proporción del PIB *per capita* que se gasta por alumno de la educación superior ha caído en forma significativa en casi todos los países, siendo excepciones notorias los casos de Uruguay y El Salvador⁸. Este gasto se expresa como proporción del producto *per capita*, variable que ha crecido significativamente, como se mostró anteriormente. Es decir, estas cifras son sugerentes respecto del mayor componente privado en el gasto total en educación superior al caer el gasto público unitario relativo al ingreso *per capita* del país. Pero también estos datos sugieren que la expansión que ha tenido lugar en el sistema como resultado de la mayor demanda prevaleciente, ha redundado en el uso de recursos excedentes como asimismo en una simple disminución en la calidad de las instituciones al contar con recursos decrecientes por estudiante⁹. El análisis de este problema, referido al ajuste que ha tenido lugar en el sistema de educación superior Latinoamericano como producto de las tendencias al menor gasto público, mayor gasto privado y sustantiva expansión de matrícula, constituye un aspecto de vital importancia para los diagnósticos de política.

En general, con un ingreso *per capita* (PPP) de unos US\$ 7,000 como promedio para la región, el gasto por estudiante en el promedio latinoamericano es un poco superior a los US\$2,000. Ciertamente, estas cifras difieren en forma significativa entre los distintos países. Aún así, las cifras en comento contrastan notoriamente con la realidad de los países desarro-

⁸ El análisis del gasto en educación superior por alumno, expresado como proporción del ingreso *per capita*, es mas interesante como indicador que la tradicional proporción entre gasto en educación superior y gasto total público en educación. La relación gasto por alumno/ingreso *per capita* permite tomar en cuenta tanto la expansión en la cobertura del sistema como el crecimiento del producto nacional.

⁹ A este respecto el estancamiento en los recursos públicos junto al crecimiento de la matrícula terciaria estaría afectando las remuneraciones del sector público docente y la calidad (Cf. IESALC-UNESCO: Informe sobre la Educación Superior en América Latina y El Caribe 2000-2005. (2006, *op.cit*).

llados en que la proporción de recursos empleados por estudiante de educación superior es significativamente mayor, aunque también decreciente pero a tasas menores que en el caso latinoamericano (Cuadro 3). Con los actuales niveles de ingreso *per capita*, el gasto por alumno en promedio en los países desarrollados está en alrededor de cuatro o cinco veces lo que se utiliza para el mismo propósito en la región latinoamericana y caribeña. Evidentemente, estos datos indican la fuerte propensión a la disminución que ha dominado la inversión en capital humano en Latinoamérica y el Caribe a pesar de su esperado positivo impacto en el desarrollo económico y social.

Cuadro 3
Gasto público total en educación y por estudiante de la educación superior

| | (1) Gasto público en educación (%PIB) | | (2) Gasto público por estudiante ed. sup. (% del PIB <i>per capita</i>) | |
|----------------------|---------------------------------------|------------|--|----------------|
| | 1985 | 2005 | 1999 | 2004 |
| ARGENTINA | 1.4 | 3.8 | 17.7 | 11.8 |
| ARUBA | 5.1 | 5.1 | 29.0 | 30.3 |
| BOLIVIA | 1.8 | 6.4 | 44.1 | 36.0 |
| BRASIL | 5.0 | 4.4 | 57.0 | 32.6 |
| CHILE | 3.8 | 3.5 | 37.1 | 25.8 |
| COLOMBIA | 2.8 | 4.8 | 49.4 | 24.6 |
| COSTA RICA | 4.1 | 4.9 | 55.0 | 35.9 |
| CUBA | 8.9 | 9.8 | 86.4 | 59.0 |
| ECUADOR | 9.0 | 17.9 | N.A. | 34.4 |
| EL SALVADOR | 1.5 | 1.8 | 9.4 | 12.1 |
| HONDURAS | 4.0 | 3.6 | 59.4 | N.A. |
| JAMAICA | 4.3 | 1.3 | 79.4 | 40.7 |
| MÉXICO | 3.7 | 5.4 | 47.8 | 41.3 |
| NICARAGUA | 3.4 | 3.1 | N.A. | N.A. |
| PANAMÁ | 4.4 | 3.8 | 33.6 | 26.5 |
| PARAGUAY | 1.5 | 4.3 | 58.9 | 31.6 |
| PERÚ | 2.7 | 2.4 | 21.2 | 12.1 |
| R. DOMINICANA | 1.5 | 1.8 | 11.8 | 9.3 |
| TRIN. Y TOBAGO | 5.8 | 3.8 | 147.6 | 87.6 |
| URUGUAY | 2.6 | 3.6 | 19.1 | 20.1 |
| VENEZUELA | 5.0 | 5.0 | 53.5 | N.A. |
| Latinoamérica | 3.9 | 4.8 | 47.8 | 32.4 |
| | | | (41.2)* | (28.7)* |
| AUSTRALIA | 8.5 | 4.7 | 25.7 | 22.5 |
| JAPÓN | 4.9 | 3.6 | 15.2 | 20.8 |
| MALASIA | 6.0 | 6.2 | 83.3 | 71.0 |
| NUEVA ZELANDA | 4.4 | 6.5 | 41.6 | 33.8 |
| CANADA | na | na | 49.0 | 44.6 |
| FINLANDIA | 5.2 | 6.5 | 40.9 | 36.7 |
| IRLANDA | 5.5 | 4.8 | 28.5 | 23.9 |
| PORTUGAL | 3.7 | 5.7 | 28.1 | 23.5 |
| SUECIA | 7.3 | 7.4 | 54.5 | 63.1 |
| U.S.A | 4.5 | 4.7 | 27.0 | 23.5 |
| Promedio | 5.0 | 5.0 | 39.43 | 6.3 |

Fuentes: (1) World Bank Data Base (2) UNESCO Institute of Statistics (suplementado con datos del Banco Mundial para algunos países)
()*: Promedio calculado excluyendo a Trinidad y Tobago.

Desde el punto de vista de la eficiencia interna de las instituciones de educación superior, particularmente de aquellas estatales o públicas, es preocupante la baja proporción de gasto en formación de capital e innovación. Dada la escasa capacidad de generación de ingresos propios y la alta concentración del presupuesto total de las IES en gastos de funcionamiento, principalmente remuneraciones, el margen disponible para realizar autónomamente inversión real es relativamente bajo y variable en los países. Esto sostiene el diagnóstico efectuado en el Informe de IESALC del año 2005, en cuanto a que alrededor de 90% de los recursos públicos se utilizan para cubrir gastos de funcionamiento, resintiendo la capacidad para invertir, especialmente en el necesario mejoramiento del sistema¹⁰. Las remuneraciones explican gran parte del destino del gasto público en las IES públicas, alcanzando un 88,4% en Argentina, 61,7% en Chile, 61,3% en Perú, y 84% en Uruguay¹¹. En la práctica, la inversión real en las IES públicas en estos países depende del financiamiento directo del Estado o de programas especiales de financiamiento de infraestructura y equipamiento, tales como las primeras fases de los fondos concursables implementados en Argentina (FOMECA), México (FOMES) y Chile (MECESUP). En los casos de Guatemala y El Salvador, el financiamiento de programas de inversión también ha tenido lugar por medio de préstamos de instituciones financieras. En Perú la inversión real es cercana a 3,4% y en Uruguay es aproximadamente 5,4% de los fondos totales asignados, una cifra que en Chile llega a 6,9%¹² y en Nicaragua a un 9,9%. Por cierto, estas cifras permiten solamente reposición de la depreciación y no un salto real en la capacidad de adquirir un mejor desenvolvimiento.

Los datos del Cuadro 4 ponen de relieve otra dimensión del problema. El gasto público, expresado como proporción del PIB, constituye una proporción notoriamente reducida, ya que la mayoría de los países desembolsa un gasto público para la educación superior menor al 1% del PIB. Existe, por cierto, una gran diversidad en la experiencia que pone de relieve la información de la Cuadro 4. La proporción de gasto público es declinante en la mayoría de los países si se toman en cuenta los dos últimos años. El promedio de la proporción gasto público sobre PIB fue de 0.60 en el año 1990 y es también de 0,60 el año 2004¹³, insinuando que no ha existido un cambio importante a pesar de que cuatro países muestran una reducción, mientras que otros cuatro mantienen el nivel y tres aparecen con gastos mayores en el 2004 que en 1990. Países como Chile, Nicaragua, Panamá y Uruguay destacan por su relativa estabilidad en cuanto a la proporción del PIB empleada en educación superior. Brasil y México representan una tendencia muy marcada al crecimiento en el gasto público con relación al PIB. Sin embargo, predomina más bien una alta fluctuación en esta proporción, presumiblemente como parte del ciclo económico de los países como asimismo de su realidad política.

Es también de notar que el estudio de IESALC de 1996¹⁴ estableció que para 1994 la relación gasto público sobre PIB era de 0,88, es decir notoriamente por sobre el observado el año 2004. Este estudio también concluye que existen importantes diferencias entre los países. También señala que no existe una regla que establezca una relación específica entre el tamaño

10 Sobre esta materia el Informe de IESALC-UNESCO. (2006). (*op.cit.*), también destaca que en la región prevalece una tendencia a destinar alrededor de 90% de los recursos públicos para cubrir gastos de funcionamiento.

11 Estos datos han sido proporcionados a través de los estudios de consultoría encargados por IESALC UNESCO en el contexto del proyecto MESALC llevado a cabo durante el año 2007 y la primera parte del 2008.

12 Cáceres, C., *op.cit.*

13 Para este cálculo se ha excluido a Cuba, que es un caso fuera de rango. El gasto promedio de la región sería de 0,65 el año 1990 y de 0,77 en el año 2004, si se incluyera, mostrando que la región como un conjunto, habría visto crecer la proporción de gasto en estos últimos 15 años.

14 "Situación y Principales Dinámicas de Transformación", Caracas, 1996 Cap.6 Aspectos Financieros

del sector privado y la importancia relativa del presupuesto para la educación superior en relación al presupuesto educativo total. Encuentra que solamente el caso de El Salvador y la República Dominicana la alta proporción que cubre el sector privado va a parejas con una baja proporción del presupuesto de educación superior en relación al presupuesto educativo

Cuadro 4
Gasto público total en educación superior como porcentaje del PIB

| | 1990 | 2000 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---------------|------|------|------|------|------|
| Argentina | 0.44 | 0.65 | 0.52 | 0.53 | 0.48 |
| Bolivia | 0.95 | 1.21 | 1.50 | | |
| Brasil | 1.00 | 1.06 | 1.16 | | |
| Chile | 0.43 | 0.45 | 0.45 | 0.42 | 0.44 |
| Colombia | n.a. | 0.73 | 0.71 | 0.74 | |
| Costa Rica | 1.00 | 0.90 | 0.90 | 0.86 | 0.86 |
| Cuba | 1.23 | 1.87 | 2.78 | 3.27 | 2.80 |
| El Salvador | 0.14 | | | | |
| Guatemala | 0.26 | 0.27 | 0.28 | 0.27 | 0.14 |
| Honduras | n.a. | 1.20 | 1.20 | n.a. | 0.28 |
| México | 0.50 | 0.73 | 0.87 | 0.84 | 0.81 |
| Nicaragua | n.a. | 1.00 | 1.20 | 1.20 | 1.01 |
| Panamá | 1.28 | 1.25 | 1.27 | 1.16 | 1.20 |
| Paraguay | 0.20 | 1.00 | 0.70 | | |
| R. Dominicana | 0.15 | 0.35 | 0.27 | 0.29 | 0.27 |
| Uruguay | 0.40 | 0.40 | 0.50 | 0.40 | 0.39 |

Fuente: IESALC – UNESCO: Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior. Caracas, 2006; IESALC-UNESCO, Informe de varias consultorías efectuadas por el equipo del proyecto MESALC.

Demás está decir que las cifras del cuadro 4 no son representativas del gasto total en educación superior. En efecto, como se ha destacado, existe un importante componente privado en este gasto que no se refleja necesariamente en las tendencias que marcan las fluctuaciones reflejadas en el cuadro 4. En países como Chile, por ejemplo, que es uno donde el desarrollo del sector privado de la educación superior ha sido más marcado, se estima que el gasto privado al menos es igual (como porcentaje del PIB) a aquél realizado por el sector público. En el caso de otros países, y dependiendo del grado de desarrollo del sector privado y el nivel adquirido por el autofinanciamiento de las instituciones públicas por la vía del cobro de aranceles o por medio de la participación privada en el financiamiento de proyectos, las cifras de gasto total pueden también diferir significativamente en nivel y ritmo de cambio.

6. El gasto en I+D

Uno de los problemas que deja pendiente la situación de la educación superior en la región es el impacto negativo que la misma ejerce en el potencial de investigación y creación. Esto es, a su vez, un ingrediente fundamental en la estrategia de desarrollo que la mayoría de los países

han elegido en cuanto a su orientación hacia el comercio exterior, toda vez que las ganancias deberán estar asociadas a la posibilidad de crear una base productiva con mayor valor agregado para competir en el comercio. Sin embargo, las cifras sobre inversión en I+D son similares a las observadas en materia de gasto en educación superior y, así, no son concordantes con el logro de aquellos objetivos económicos. La región, en promedio, no invierten más de un 0,6% del PIB en investigación y desarrollo, mientras los países de la OECD, con quienes teóricamente se debe competir en el comercio o al menos lograr buenas condiciones para la integración en el mismo, invierten por sobre el 2,5% del PIB anualmente.

El promedio del gasto en I+D como proporción del PIB en países de América Latina y el Caribe alcanza a 0,54% en el período 2000-2006. Los países que presentan los indicadores más bajos son Perú (0,16%), Bolivia y Uruguay (0,26%). Destacan, aunque muy distante de los países desarrollados, Argentina con alrededor de 0,44% y Chile con 0,68% para el año 2004. El gasto como proporción del PIB en Estados Unidos se incluye como referencia de un país con larga trayectoria en investigación científica y tecnológica, con un porcentaje relativamente estable entre 2,6% y 2,7% durante el período 2000-2005¹⁵. El Gráfico 1 permite una comparación entre varios países desarrollados (Francia, Alemania, Japón, Corea, Canadá, España, UK, Suecia y los EE.UU. de NA) con una selección de países Latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México)¹⁶. El promedio de la región ALyC contrasta notoriamente con la realidad del desarrollo.

Cuadro 5
Gasto en I+D

| | América Latina y el Caribe | Estados Unidos |
|--------------------|-----------------------------------|-----------------------|
| Promedio 1990-1999 | 0,51 | 2,5% |
| 2000 | 0,55 | 2,7 |
| 2001 | 0,54 | 2,7 |
| 2002 | 0,54 | 2,6 |
| 2003 | 0,54 | 2,6 |
| 2004 | 0,52 | 2,7 |
| 2005 | 0,54 | 2,6 |

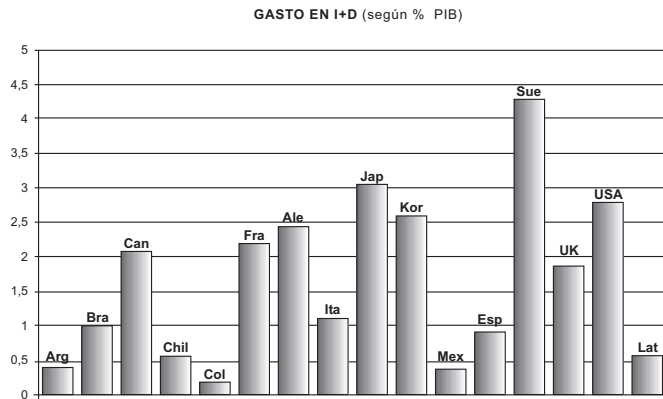
Fuente: Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología

El Gráfico 2 muestra, para el mismo grupo de países, al cual se ha agregado el caso de Venezuela, el producto de la investigación, indicado por el Índice de Publicaciones Indexadas CSI-PASCAL. El contraste que aparece en cuanto al nivel de publicaciones en los países presentados, se revierte notablemente cuando se expresan esas publicaciones en términos del nivel de gasto en I+D que efectúa cada uno de los países (Gráfico 3). Naturalmente, la relevancia de esas publicaciones y la forma en cómo esa investigación se convierte posteriormente en productos y patentes, es un aspecto que estos datos no pueden aún revelar. Finalmente, el Gráfico 4 resalta la escasa participación de la empresa privada en el gasto en investigación científica en América Latina, en abierto contraste con lo que ocurre en el mundo desarrollado, siendo esa una de las

¹⁵ Cáceres, C., *op.cit.*

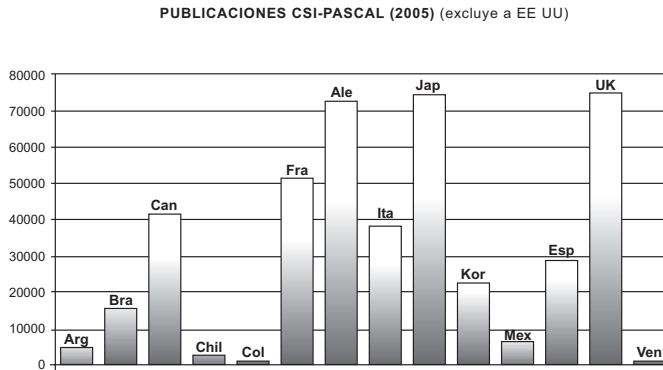
¹⁶ Riveros, L. (2007) *Spending in R&D+I: A Challenge for Latin America*. Proceedings Annual Meeting of the Royal Overseas Academy of Sciences, Brussels, June 2007.

GRÁFICO 1



Fuente: RICYT (International Register of Science and Technology. Disponible en: www.ricyt.edu.ar)

GRÁFICO 2



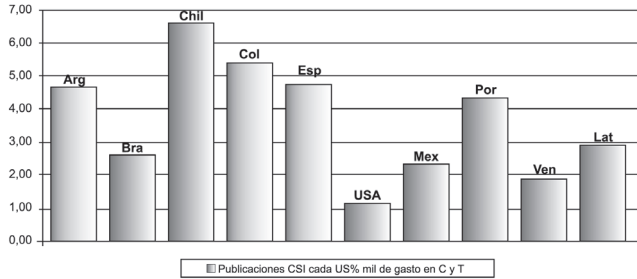
Fuente: RICYT (International Register of Science and Technology. Disponible en: www.ricyt.edu.ar)

causas del bajo nivel de gasto agregado en I+D que se observa en la región. Este último aspecto se relaciona con la baja vinculación que aparentemente existe entre investigación académica y aplicaciones productivas, lo cual despierta la necesidad de financiar programas específicos con políticas adecuadas a este propósito.

Cambios de alguna significancia en la materia han estado, sin embargo, ocurriendo en la región. Argentina, por ejemplo, definió en los últimos años una ambiciosa estrategia, a cargo de la Secretaría de Ciencia, Tecnología, e Innovación Productiva, para duplicar el año 2010 la inversión actual y pasar desde un 0,5% del gasto en I+D como proporción del PIB a un 1%. En Bolivia se formuló el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2004-2009 (PLAN-CITI), el cual propone un crecimiento de la actividad de investigación y de la pertinencia de ésta en relación a objetivos de interés nacional, aunque sin un financiamiento permanente que garantice alcanzar dichos objetivos. En Perú no se observan cambios de importancia en las políticas de ciencia y tecnología en el período 2000-2006, y en sus niveles de producción y productividad en I+D. Sin embargo, se advierte un acercamiento de la agenda de investigación

GRÁFICO 3

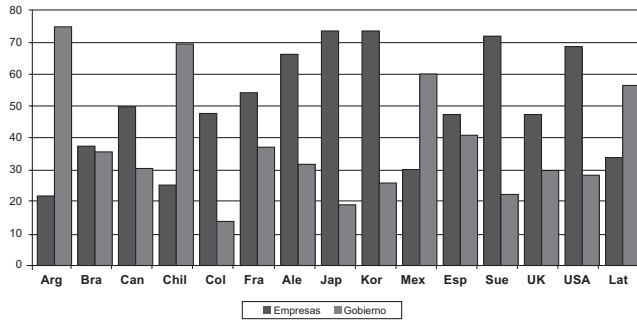
GASTO EN I+D EN MATERIA DE PUBLICACIONES CIENTÍFICAS (2001)



Fuente: RICYT (International Register of Science and Technology. Disponible en: www.ricyt.edu.ar)

GRÁFICO 4

FINANCIAMIENTO DEL GASTO EN I+D (2001)
(%)



Fuente: RICYT (International Register of Science and Technology. Disponible en: www.ricyt.edu.ar)

hacia temas más relacionados con objetivos de interés nacional. En Uruguay al problema de bajos niveles de inversión en relación al PIB se suman las dificultades en la articulación de un sistema nacional de I+D y problemas derivados de un déficit en la formación de investigadores, escasa innovación, y débiles vínculos entre los sectores productivos e investigadores. Con todo, el país registra un incremento leve de las publicaciones científicas y en sus programas de postgrado. En Chile, en el período 1999-2006 se crearon nuevos programas de financiamiento de investigación y desarrollo orientados a fortalecer investigación principalmente aplicada y de transferencia tecnológica (Iniciativa Científica Milenio y Fondos para la Innovación). Hasta ahora, sin embargo, estos esfuerzos no han significado un cambio sustantivo en los recursos disponibles, como tampoco han logrado un mayor involucramiento del sector privado en el financiamiento de I+D. Hay que mencionar adicionalmente los fondos sectoriales creados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil, así como los Institutos del Milenio, los cuales han tenido un gran impacto en el gasto total en I+D en aquel país. Finalmente, en Ecuador se incluyó un traspaso fijo de 5% de la cuenta del organismo coordinador de planificación, que

en 2005 significó un aumento de los recursos para investigación de uno a treinta y seis millones de dólares entre 2004 y 2007, constituyendo un reflejo del mejor momento económico que ha vivido el país.

7. Principales desafíos en el financiamiento de la educación superior

A la luz de la evidencia y argumentos proporcionados más arriba, es posible establecer siete aspectos que constituyen desafíos en materia de financiamiento de la educación superior en Latinoamérica. La enunciación que se hace a continuación no sigue necesariamente un ordenamiento de prioridades por la importancia que se le pueda asignar a cada uno de los aspectos.

(1) Acceso, equidad y calidad

Un desafío fundamental de la política pública se refiere a consolidar el observado aumento de la cobertura de la educación superior, sin dejar de lado los estándares de calificación y competencias de los egresados al momento de insertarse en el mercado laboral. La mayor cobertura de las IES en la región se ha ido logrando sin mejoras sustantivas en la calificación de los nuevos estudiantes, como asimismo prestando poco énfasis al perfil de los egresados y la calidad de la formación provista por las IES. Los efectos en equidad y movilidad social son escasos o nulos si una mayor cobertura se acompaña de altas tasas de deserción y de condiciones precarias en empleabilidad, productividad, e ingresos laborales futuros. En los países cuya educación superior descansa mayormente en el financiamiento público, el desafío de política más importante consiste en cómo asegurar una mayor efectividad de dicho gasto en educación superior, con el propósito de asegurar acceso y calidad de niveles competitivos a la población de bajos ingresos. El logro de mayor eficiencia en la ejecución del gasto público demanda reformas a nivel de la institucionalidad de los organismos públicos y universidades estatales, así como de instrumentos de financiamiento que enfatizan una asignación de recursos basados en resultados en lugar de criterios históricos o basados en niveles de insumos solamente. En el caso de países con un sistema basado en financiamiento privado o mixto, se presenta un dilema similar entre acceso y calidad, ya que el incremento de la tasa de cobertura de la educación superior se sostiene por la incorporación de jóvenes de menores ingresos y con mayores carencias académicas previas, lo cual encarece su formación si se desea retenerlos en el sistema. En la medida que los aranceles de matrícula hayan alcanzado altos niveles en relación a los ingresos *per capita* es difícil pensar que el mayor costo que demandaría formar estudiantes con estas características pudiera ser cargado a nuevas alzas de aranceles. De este modo, las instituciones de educación superior que dependen de fuentes de financiamiento privadas deben buscar recursos adicionales a través de nuevas fuentes tales como desarrollo de nuevos productos en la educación superior (incluyendo posgrados y postítulos), mayor captación de donaciones privadas, o competir en los mercados internacionales, lo cual requiere altos niveles de calidad y eficiencia. De lo contrario, al igual que en el caso de las universidades públicas, la variable de ajuste podría ser un significativo sacrificio en los niveles de calidad.

(2) Promover la formación de técnicos de nivel superior y mejorar el funcionamiento del mercado

Las carreras de nivel técnico superior tienen menor rentabilidad privada y gozan de menor reconocimiento social que las brindadas en las universidades. Sin embargo, en un contexto de asimetrías de información pueden existir distorsiones en la evaluación que realizan las personas de unas y otras, especialmente en lo que se refiere a los respectivos mercados laborales. Las menores tasas de rentabilidad de las carreras de técnicos de nivel superior que se observan a nivel agregado, pueden ocultar situaciones de carreras individuales que presenten rentabilidades privadas, y sociales, más altas que algunas del nivel universitario, y que sean determinantes para el desarrollo de algunos sectores productivos de interés público nacional. El desafío es mejorar el acceso de los estudiantes a información sobre los mercados laborales a nivel de carreras e instituciones, para lo cual el Estado tiene que producir los datos relevantes y proveer los mecanismos de disseminación. Asimismo, las fallas de mercado resultantes de diferencias entre beneficios sociales y privados en carreras de técnicos de nivel superior requiere un rol más activo de la política pública. Una opción es alinear incentivos a la innovación y desarrollo de determinados *clusters* en sectores productivos claves, con becas y créditos selectivos que incentiven a los estudiantes a seguir carreras técnicas compatibles con dicho desarrollo.

(3) En un contexto de autonomía de las universidades, mejorar la relevancia de pregrados y posgrados en torno a los requerimientos de la sociedad y el mercado laboral

La necesidad de una mejor respuesta a los requerimientos de la sociedad y del mercado laboral contrasta con la baja innovación existente por parte de las IES. El punto crucial es cómo incentivar los cambios necesarios para crear esa respuesta sin afectar la autonomía de las instituciones instaurando incentivos tales como los fondos concursables de Chile y Argentina. Estrategias con más altos niveles de intervención requieren acuerdos institucionales como, por ejemplo, convenios de desempeño entre el Estado y las universidades. La efectividad de esto último, sin embargo, dependerá del nivel de recursos y de la gobernabilidad existente al interior de las IES. El desafío aquí es lograr una mayor interrelación entre las IES y el mundo productivo, junto con adecuados incentivos manejados centralmente para provocar y desarrollar este acercamiento. Los sistemas de acreditación deberán reforzarse para establecer mecanismos destinados a asegurar perfiles de egreso concordantes con las necesidades de la sociedad y del mercado laboral, y que evalúen apropiadamente las más adecuadas mallas curriculares y los otros insumos formativos relevantes.

(4) Mejoramientos de la eficiencia interna de las IES

Se observa una tendencia a aplicar políticas públicas orientadas a lograr mejoramientos de eficiencia interna en las instituciones de educación superior, aunque en esta materia existen diferencias apreciables entre países. Algunos signos de ineficiencia interna son las altas tasas de deserción en algunas carreras y universidades, demoras adicionales al tiempo proyectado de titulación, bajas tasas de graduación, duplicación de contenidos entre programas de pregrado y postgrado. Es necesario determinar el costo de la formación de estudiantes, por una parte, como un producto distinto a la investigación y extensión no ligada a la docencia. Lo anterior es difícil, pero lo es aún más considerando la enorme dispersión de costos existentes en América Latina como un anterior informe de IESALC puso de relieve. En cualquier caso, el aumento de costos derivado de la ineficiencia de las IES presiona por un mayor gasto público por alumno en el caso de universidades dependientes del financiamiento pú-

blico o de incrementos de aranceles financiados por los estudiantes y sus familias cuando la fuente de financiamiento es privada. El desafío consiste en cómo aumentar la efectividad de las políticas para lograr mejoramiento de gestión interna de las instituciones, a través de instrumentos que no afecten la autonomía de las instituciones de educación superior. La experiencia de Europa, a partir del Acuerdo de Bolonia es una referencia que algunos países de América Latina están considerando a través de una combinación de acuerdos, e incentivos.

(5) ¿Financiamiento público otorgado por el lado de la oferta (a las instituciones) o por el lado de la demanda (a los estudiantes)?

Los países de América Latina y el Caribe buscan introducir reformas y políticas tendientes a crear mecanismos de regulación y financiamiento que favorezcan la consolidación de un sistema de educación con proveedores públicos y privados que contribuyan a alcanzar objetivos de interés público nacional. El desafío aquí se refiere al tipo de financiamiento que caracterizará al sistema en su expansión. Un esquema de financiamiento por el lado de la oferta apoya la provisión de bienes públicos enfatizando la asignación de recursos basada en insumos, y no en productos o resultados, favoreciendo fines institucionales pero no necesariamente el cumplimiento de los objetivos que persigan las políticas públicas. El financiamiento por el lado de la demanda, en un contexto de cobro de aranceles, se basa en el principio de universalidad y neutralidad institucional, en que los estudiantes reciben becas y créditos subsidiados por el Estado para financiar sus estudios en IES sobre la base de sus preferencias individuales, situación social y criterios vocacionales. Este esquema de financiamiento provee incentivos para el desarrollo de las instituciones de educación superior que respondan a criterios de calidad/precio. Dado el alto crecimiento de la matrícula privada en la educación superior en el contexto señalado, el financiamiento público por el lado de la oferta a las universidades estatales cada vez compete más con el creciente financiamiento, por el lado de la demanda, disponibles para estudiantes de universidades públicas y privadas. En la medida que la proporción de jóvenes de estratos sociales bajos continúe aumentando en las instituciones privadas de educación superior, adquieren más importancia y efectividad los instrumentos por el lado de la demanda.

El desafío de política es mantener un adecuado balance en cuanto al desarrollo institucional, dado que las universidades públicas producen resultados irremplazables para la sociedad, pero que precisan ser identificados y financiados de modo específico. El financiamiento por el lado de la demanda, por otra parte, requiere enfatizar los necesarios mecanismos de regulación e información para que las decisiones sean óptimas, y el desarrollo del sector privado no se asocie necesariamente a una reducción en la calidad académica. Los esfuerzos en materia de acreditación deberán profundizarse, como asimismo mejorar el diseño de fondos concursables y de ayuda crediticia y en forma de becas a los estudiantes de acuerdo a su mérito.

(6) Un cambio en las políticas respecto a inversión en I+D

En prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe existe preocupación por elevar la inversión en I+D como proporción del PIB, aunque son pocos los países que cuentan con fuentes de financiamiento que aseguren las metas propuestas. En la actualidad la investigación científica y tecnológica se concentra en muy pocas universidades con alguna relevancia de acuerdo a estándares internacionales. En el reciente ranking de Jiao Tong

Institute de Shangai acerca de las mejores 500 universidades en el mundo, sólo 8 universidades latinoamericanas han sido incluidas, considerando 4 en Brasil, dos en Chile y una en México y Argentina. Aun considerando la limitación de los indicadores utilizados en ese ranking, hay que reconocer que la baja relevancia de la región en materia académica en general es producto de un desarrollo insuficiente, de la baja inversión en este ámbito y del déficit en la formación de doctores que fortalezcan los programas de postgrados existentes y sustenten la formación de masas críticas de investigadores en nuevas especialidades. El desafío consiste en aumentar efectivamente la proporción del producto dedicada a investigación y desarrollo, creando mecanismos que efectivamente pongan en práctica un mejor sistema de control por resultados, y que permita focalizar adecuadamente en investigación aplicada, capaz de vincularse efectivamente con los grandes dilemas productivos de las economías.

(7) Mayor proactividad en materia de financiamiento de las IES públicas

Los gobiernos de los países latinoamericanos y caribeños deben comprometerse mucho más marcadamente con el financiamiento de la educación superior de tipo estatal o pública. Esto especialmente en el caso de las Universidades donde la producción de los bienes públicos y externalidades asociadas al trabajo académico, resultan de evidente necesidad social y política. Ciertamente, el diseño de política debe considerar también el rol que juega el sector privado en la expansión y profundización en calidad del sistema. Más allá de eso, sin embargo, las IES públicas deben cumplir un crucial rol como referentes de calidad del sistema de educación superior ante la necesidad de promover un desarrollo educacional con calidad y al no contarse con obvios instrumentos de regulación en esta materia. Un sistema con IES públicas que actúen como referentes requiere instituciones bien financiadas, con adecuada gestión y niveles de complejidad –especialmente en la provisión de posgrados e investigación básica y aplicada- con capacidad de mostrar públicamente sus resultados y con un adecuado tamaño crítico, para poder así ser efectivamente una influencia en el sistema. El Estado no puede sustentar nuevos mecanismos de financiamiento si al mismo tiempo no desarrolla mejores instrumentos de asignación de recursos contra resultados, e incrementa sustancialmente la transparencia del sistema, evitando respaldar el desarrollo de un sector estatal de IES que sea masivo, ineficiente y poco vinculado a las tareas de posgrado e investigación.

8. Consideraciones finales

La región latinoamericana y caribeña ha experimentado una significativa expansión en la cobertura de su educación superior, particularmente del nivel universitario. Al mismo tiempo, en el último quinquenio las condiciones económicas de los países latinoamericanos han mejorado sensiblemente respecto de su historia reciente, y ello permitiría llevar adelante un esfuerzo de financiamiento de la educación superior y de la investigación científica y tecnológica. En efecto, la inversión en investigación y desarrollo se mantiene aletargada en las proporciones históricas, mientras que el gasto público en educación superior ha tendido a decrecer en los últimos años. En consecuencia, la observada mayor expansión de la matrícula ha tenido lugar por medio de un mayor financiamiento privado o bien simplemente a costa de una menor

calidad formativa derivada del completo uso de una probable capacidad ociosa. Esta situación crea un impacto distributivo adverso y lesiona las aspiraciones de la región en cuanto a hacer sostenible su desarrollo económico. En efecto, los indicadores internacionales disponibles revelan un significativo atraso de la región en niveles de financiamiento para la educación superior y para investigación y desarrollo, posponiendo la necesidad de formación de capital humano avanzado y creación de conocimiento aplicable a la producción.

El principal dilema de política que envuelve a Latinoamérica y el Caribe consiste en la necesidad de mejorar las condiciones de financiamiento de la educación superior con recursos públicos. Para ello se debe definir con cuidado los escenarios posibles en materia de eficiencia y efectividad de este gasto y establecer las prioridades y mecanismos para que el gasto público tenga lugar. Ello requiere revisar el fundamento de las políticas públicas en cuanto a su cometido en vistas a la generación de bienes públicos, y a mantener la más adecuada combinación de gasto público y gasto privado atendiendo los objetivos que cada país sostenga en materia de equidad y de focalización del gasto público en prioridades sociales.

Más allá de eso, la política pública debe diseñar instrumentos para introducir mayor eficiencia en la respuesta de las instituciones de educación superior a las necesidades planteadas por la sociedad y los mercados laborales. A este respecto, es indudable que una restricción de importancia está representada por la existencia de una autonomía universitaria que debe respetarse como base del trabajo académico. Sin embargo, una fortaleza que deben subrayar las políticas, debe basarse en el diseño de adecuados incentivos financieros y en el establecimiento de un sistema de acreditación efectivo y transparente que impulse una adecuada respuesta de las IES. En este sentido, el desarrollo de la educación técnica superior y la introducción de programas de investigación aplicada deben depender, más que de políticas de financiamiento estrictamente, de adecuados modelos de incentivos dirigidos a las IES y a los investigadores.

INFORMACIÓN SOBRE LOS AUTORES

Ana Lúcia Gazzola

Diplomada en Letras, con Maestría en Literatura Luso-Brasileña y Latinoamericana y Doctorado en Literatura Comparada (1978) otorgados por la Universidad de Carolina del Norte, EE UU. Cursó estudios Posdoctorales en Teoría de la Cultura en la Universidad de Duke, Durham, EE UU. Fue Rectora de la Universidad Federal de Minas Gerais, (UFMG) en Brasil (2002-2006). Vice-Rectora (1998-2002) y Decana de Postgrado (1987 -1991), donde tuvo la responsabilidad de la formulación, instrumentación y evaluación de las políticas académicas relacionadas con los estudios de postgrado de esta Universidad. Ejerció la presidencia de AN-DIFES (Asociación de Rectores de Universidades e Instituciones Federales de Brasil) (2004-2005) y en el año 2002, fue nombrada Miembro Adjunto del Consejo para el Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República Federativa del Brasil. Es autora de varias publicaciones sobre Educación Superior y Cultura Latinoamericana. Su más reciente libro se titula *Universidad. Cooperación Internacional y Diversidad*, co-editado con Sandra Goulart Almeida en 2006. Es directora de IESALC-UNESCO desde julio de 2006.

Axel Didriksson Takayanagui

Mexicano, Sociólogo, Maestro en Estudios Latinoamericanos, Doctor en Economía. Actualmente es el Secretario de Educación del Gobierno de la Ciudad de México. Fue Director del Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU) de la UNAM (2003-2006) y durante su gestión en este centro se transformó en el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE); Coordinador General de la Red de Macrouiversidades Públicas de América Latina y el Caribe desde su fundación en 2001 hasta 2007; Vicepresidente del Comité Ejecutivo de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL); Miembro Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores y Titular de la Cátedra UNESCO “Universidad e Integración Regional”, desde 1995. Es miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias e Investigador Educativo desde hace 30 años. También es el coordinador general del proyecto de investigación “Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, auspiciado por el IESALC-UNESCO. Publicaciones: 10 libros de autor y 30 como coautor y cuenta con alrededor de cien artículos publicados en revistas especializadas. Es, además, periodista de opinión desde hace quince años. Su libro más reciente: *La Universidad en las Sociedades del Conocimiento*, publicado por la UNESCO-México. Algunos otros, son: con la Dra.

Alma X. Herrera. *Manual de Prospectiva para la Transformación de la Educación Superior* (CESU-UNAM, 2006); Didriksson, Axel. (coordinador). *El financiamiento de la Universidad en México*, IESALC-UNESCO, CESU-UNAM, México, 2005; Didriksson, Axel. *La Universidad de la Innovación*. (2ª edición). CESU-UNAM, IESALC-UNESCO. México, 2005; Didriksson Axel, (coordinador). *De la Privatización a la Mercantilización de la Educación Superior*. Academia Mexicana de Ciencias, 2006; Axel Didriksson (coordinador) *Cronología de la Historia Contemporánea de la UNAM*. UNAM, 2006.

Hebe Vessuri

Antropóloga venezolana, nacida en Argentina. Doctorado (D.Phil.) en Antropología Social de la Universidad de Oxford. Actualmente dirige el Departamento Estudio de la Ciencia y coordina el Postgrado en Estudios Sociales de la Ciencia del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC), Caracas. Ha contribuido al surgimiento y consolidación del campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología en América Latina. Puso en marcha iniciativas en los niveles nacional, regional e internacional a través de la docencia y la investigación e inició programas de postgrado en varios países latinoamericanos. Su foco de investigación lo constituyen la sociología e historia contemporánea de la ciencia en América Latina, la política científica, la sociología de la tecnología, la interfase entre la educación superior y la investigación científica, los problemas del conocimiento experto y la democracia y aspectos relacionados con la participación y la exclusión social. Asociada a los equipos editoriales de varias revistas internacionales, incluyendo *Interciencia*, *Redes*, *Revista de Educación Superior* y *Sociedad de IESALC-UNESCO*, *Social Studies of Science*, *Science, Technology & Society*; *Industry & Higher Education*. Es miembro del Consejo de Gobierno de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) en Tokio. Preside el Comité Científico Latinoamericano del Foro UNESCO sobre la Educación Superior, la Investigación y el Conocimiento. Asesora a UNESCO-IESALC. En el pasado sirvió como vicepresidente de la Unión Internacional de Ciencias Antropológicas y Etnológicas (IUAES), representándola en el Consejo Internacional de Ciencias Sociales (ISSC). Recibió el Premio Nacional de Ciencia 2006 de Venezuela.

José Dias Sobrinho

Doctor en Ciencias Humanas (Educación, 1975, Universidad Estadual de Campinas, Unicamp, Brasil). Realizó un Post-doctorado en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París (1977-1979). Es profesor titular del Programa de Postgrado en Educación de la Uniso (Universidad de Sorocaba) y jubilado de Unicamp. En Unicamp, fue vicerrector de postgrado y director de la Facultad de Educación. Presidió la Comisión Especial de Evaluación (MEC, Brasil). Es colaborador de Global University Network for Innovation, GUNI-UNESCO (autor del documento: *Acreditación de la ES en América Latina y el Caribe*, en: *La Educación Superior en el Mundo 2007*) y del Instituto de Educación Superior para América Latina y el Caribe, IESALC-UNESCO. Es miembro del Consejo Consultivo de INEP/MEC, Brasil. Es director de la *Revista Avaliação*. Autor de cinco libros sobre temas de globalización, educación superior y, en especial, de evaluación de la educación superior. También ha editado cinco libros sobre evaluación de la educación superior, ha dirigido 47 ediciones de la *Revista Avaliação*, y es autor de más de sesenta capítulos y artículos sobre la temática de evaluación y de educación superior.

Eduardo Aponte-Hernández

Profesor / investigador del Centro de Investigaciones de la Educación y Coordinador de la Cátedra UNESCO en Gestión, Innovación y Colaboración de la Universidad de Puerto Rico. Recibió grados en Maestro en Planificación y Administración Pública de la UPR; Doctorado en Economía de la Educación de la Universidad de Massachussets, y Post-doctorado de la Universidad de Stanford, EE UU en Educación Superior y Desarrollo de los Países en Transición. Ha publicado decenas de monografías, artículos y documentos en libros, revistas y fuentes electrónicas académicas internacionales, regionales y locales. Ha sido Director Ejecutivo Asociado Académico del Consejo de Educación Superior de Puerto (1986-1989), asesor (1990-2008), Presidente de la Asociación Puertorriqueña para la Educación Superior (1999-2002) y miembro de la Junta de Directores del International Council for Innovation in Higher Education, Toronto-Tokio (1998-2008), y profesor invitado en Argentina, EE UU., México, República Dominicana y Venezuela.

Jorge Landinelli

Político uruguayo. Es Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UDELAR / Uruguay), entidad de la cual fue Decano en dos períodos consecutivos entre 1995 y 2003. Ha sido Profesor Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO / Sede México) y en diferentes oportunidades se ha desempeñado como profesor visitante en organismos universitarios de Argentina, Brasil, Chile, España, y México. Sus actividades de investigación científica han comprendido distintos campos temáticos, especialmente: movimientos sociales y procesos políticos en Uruguay, políticas públicas y evolución institucional de la educación superior en América Latina, habiendo publicado artículos en revistas, libros y aportes en libros de coautoría. Es especialista en políticas de evaluación y acreditación universitaria, área de trabajo en la que se ha ocupado de distintas responsabilidades institucionales de dirección y ha desarrollado actividades de consultoría y asesoría técnica en su país y en el ámbito del Mercosur. En el marco de una amplia actividad académica internacional, desde 2003 ha sido miembro del Comité Científico Regional para América Latina y el Caribe del Foro Mundial de la UNESCO sobre Educación Superior, Investigación y Conocimiento.

Xiomara Zarur Miranda

Nutricionista, formada en la Universidad del Atlántico con Magíster en Nutrición Humana en la Universidad de Chile y Magíster en Dirección Universitaria en la Universidad de los Andes. Fue Decana de la Facultad de Nutrición y Dietética (1991 - 1994), Directora de la Oficina de Planeación (1994 - 1996) de la Universidad del Atlántico, en la cual completó su trayectoria docente alcanzando la categoría de Profesora Titular III. Además, fue Tutora del Programa de Magíster en Desarrollo Social de la Universidad del Norte (1990); Directora Ejecutiva de la Asociación de Instituciones de Educación Superior de la Costa Atlántica (Noviembre 1993 – Febrero 1998) y actualmente es la Coordinadora Académica en investigaciones en la Asociación Colombiana de Universidades -ASCUN- (Desde febrero de 2000). Entre sus publicaciones se cuentan: Problemática de la Educación Superior de la Costa Atlántica (1995). Revista ASIESCA. Vol.1, Nº 1, p 5-10, 1995; Modelos de Gestión Financiera. (1997)

UNESCO/CRESALC. Serie Políticas y Estrategias N° 9, p 71 – 73; Los Nuevos Proveedores de Educación Superior en Colombia (2005) Serie Estudios sobre educación superior en Colombia, Vol. 4; Situación Actual y Perspectivas de los Medios de Comunicación Universitarios en Colombia (2004) Serie Estudios sobre educación superior en Colombia Vol. 7.

Ernesto Villanueva

Argentino, es Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Ha sido Presidente de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Argentina, organismo del cual sigue siendo miembro y también fue Presidente de la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior. Fue Vicerrector de la Universidad Nacional de Quilmes, Director del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Secretario General de la Universidad de Buenos Aires, estando asimismo a cargo de su rectorado. Sobre la temática de la educación superior universitaria, la evaluación y la acreditación ha dictado cursos, seminarios y conferencias en diversos países de América Latina y Europa, ha publicado artículos en revistas especializadas, colaborado en libros de la especialidad y ha participado como profesor invitado en universidades latinoamericanas y europeas. Actualmente, es profesor titular de Sociología en la Universidad Nacional de Quilmes; en esa institución dirige además proyectos de investigación relacionados con temas de movimientos sociales y constitución de sujeto políticos.

María José Lemaitre

Socióloga, con estudios de Postgrado en Educación, es actualmente Directora Académica del Instituto Internacional para el Aseguramiento de la Calidad, entidad que en el marco del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) lleva a cabo procesos de consultoría y acreditación relacionados con el mejoramiento continuo de la calidad de la educación superior en América Latina y otros países. Preside la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), es Vice Presidenta de la Red Internacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (INQAAHE) e integra la Comisión Internacional del Council for Higher Education Accreditation de los Estados Unidos (CHEA). Ha publicado numerosos artículos y desarrollado actividades de consultoría para agencias de gobierno y organizaciones internacionales en diversos países de América del Sur, Centro América, el Caribe, el Medio Oriente y Norte de África y el sudeste asiático.

Sueli Pires

Brasileña. Doctora en Lingüística y Análisis del Discurso por la Universidad de São Paulo, tiene el Diplôme d'Études Supérieures de la Universidad de Ginebra, en Suiza, obtuvo su Maestría en Lingüística en la Universidad Federal de Minas Gerais. Ha sido Vicerrectora General de Postgrado de la Universidad Federal de Minas Gerais, Vicerrectora General de Pregrado, Directora de Relaciones Internacionales y Coordinadora del Programa de Postgrado de Estudios Lingüísticos de la misma universidad. Se ha desempeñado como miembro del Comité Nacional para la Reestructuración del Área del Conocimiento del Consejo Nacional de Investigación – CNPq – de Brasil. Integró varios comités evaluadores de proyectos, programas e instituciones del Ministerio de Educación de Brasil y de la agencia brasileña CAPES.

Actuó como representante titular de las universidades públicas brasileñas en el Foro Nacional de Vicerrectores de Postgrado e Investigación y asimismo coordinó el Foro de Vicerrectores de Postgrado e Investigación de la provincia de Minas Gerais. Ha desarrollado investigaciones en las áreas de lingüística, análisis del discurso, lingüística aplicada, enseñanza de lengua materna y en políticas públicas de educación superior. Ha publicado libros y ensayos especializados y ha realizado tutorías de varios proyectos de investigación de estudiantes de pregrado y postgrado (11 disertaciones de maestría y 8 tesis de doctorado). Actualmente se desempeña como Coordinadora Académica del IESALC/UNESCO, donde también se ocupa de la coordinación del proyecto “Sistemas de Acreditación y Evaluación de Posgrados en América Latina y el Caribe”.

Daniel Samoilovich

Daniel Samoilovich es, desde 1993, Director Ejecutivo de la Asociación Columbus, red de universidades europeas y latinoamericanas creada para promover la cooperación internacional y el desarrollo institucional. Las actividades de Columbus están centradas en la mejora de la gestión, incluyendo el estímulo a la calidad de la enseñanza y la cooperación con actores externos en beneficio del desarrollo regional. Fue el Director Fundador del Instituto Superior “Mario Boella” para las Tecnologías de Información y Comunicación (Turín, Italia) de 1999 a 2001. A partir del año 2001, colabora con la Fundación Torino Wireless (Turín), la cual promueve el desarrollo del Distrito TIC de la Región del Piemonte, en sinergia con otros actores públicos y privados. Entre las actividades de Torino Wireless se incluyen R+D, aceleración de empresas y desarrollo de capital de riesgo. En su calidad de Director Ejecutivo de Columbus, junto con entes regionales y otras instituciones públicas y privadas de América Latina y Europa, impulsó el “Foro Euro-latinoamericano para el desarrollo regional basado en la innovación” (www.forumtorino.org), del cual es Director. Publicó recientemente el estudio Escenarios de Gobierno en las Universidades Europeas, Colección Documentos CYD, No. 8, Barcelona, agosto, 2007, y Senderos de Innovación. Repensando la gobernanza de las universidades públicas en América Latina, preparado especialmente para esta Conferencia.

Luís A. Riveros

Profesor de Estado (U. Técnica del Estado), Magister en Ciencias con Mención en Economía (Universidad de Chile), Master of Arts y Ph.D. en Economía - Universidad de California, Berkeley. Profesor Titular de la Universidad de Chile (Facultad de Economía y Negocios) desde 1977; Economista de Divisiones de Investigación del Banco Mundial en Washington D.C. (1985-1991); Consultor de Organismos Internacionales (Banco Mundial, BID, OIT) desde 1989. Rector de la Universidad de Chile (1998-2006), Decano de su Facultad de Economía y Negocios (1994-1998) y Director del Departamento de Economía (1991-1994). Actualmente es miembro del Consejo Directivo de IESALC-UNESCO, del Directorio del Instituto Mundial de Investigación de la Asociación de Universidades del Rim del Pacífico (APRU), Director del Centro Asia-Latinoamérica de la Universidad de Chile y Presidente de AKREDITA (Agencia chilena de Acreditación de Calidad de la Educación). Es autor de más de 60 artículos publicados en journals especializados en materias de economía, economía de la educación, temas laborales y salariales y distribución del ingreso. Es autor de 12 libros y ha contribuido a otros 16 libros con capítulos específicos. Profesor Honorario de la Universidad Autónoma

de Nuevo León - México (Escuela de Administración de Empresas) y Profesor Asociado de la Universidad Autónoma de Barcelona (Escuela de Educación). Ha sido distinguido por las Universidades Central de Venezuela, Lille de Francia, Córdoba de Argentina, San Marcos de Perú, Andrés Bello de Venezuela y Goteburgo de Suecia.